



Associazione delle organizzazioni di ingegneria,
di architettura e di consulenza tecnico-economica



Ufficio Legislativo

Camera dei Deputati

8° Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Proposte di legge 589/C e 647/C recanti modifiche al codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale e per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale

AUDIZIONE OICE

Roma, 3 ottobre 2023



A. Osservazioni di carattere generale

In via generale si esprime particolare apprezzamento per le due iniziative parlamentari che, sia pure con approcci diversi, rispondono all'esigenza di affrontare con organicità la materia legata agli interventi connessi agli stati di emergenza e alle ricostruzioni in seguito a eventi naturali calamitosi. Non si può che concordare sul fatto che si debbano introdurre norme che abbiano la finalità – in un quadro organico – di accelerare e semplificare la fase emergenziale, e creare le condizioni per una ricostruzione che consenta alle popolazioni colpite dalle avversità di riprendere la vita normale nel più breve tempo possibile, ma mai trascurando le esigenze di qualità e sicurezza della fase di ricostruzione.

Le società di ingegneria e architettura da sempre - basti ricordare gli interventi successivi all'alluvione di Firenze del 1966, posti in essere dalle più importanti società di progettazione dell'epoca, e successivamente l'alluvione in Valtellina, il terremoto nel Friuli e quello dell'Irpinia, fino ai recenti eventi legati all'alluvione che ha colpito Emilia-Romagna e Marche - sono state protagoniste sia nella fase di emergenza, sia in quella di ricostruzione, a fianco delle unità commissariali e delle amministrazioni competenti sul territorio.

I dati sulla sensibilità e sulla fragilità del nostro territorio sono noti: il 20% della popolazione italiana risiede in territorio soggetto a rischio idrogeologico; il 36% vive in zone sismiche di grado 1 e 2 e oltre 6 milioni di abitazioni sono state costruite prima del 1970 e quindi senza che fossero state applicate le norme antisismiche.

Va rilevato che il dibattito che si sviluppa invariabilmente dopo ogni fenomeno calamitoso (da ultimo l'alluvione in Emilia Romagna) evidenzia sempre alcuni elementi ricorrenti. Fra di essi la difficoltà nella spesa delle risorse pubbliche, tema di cui è noto il capro espiatorio: l'eccesso di burocrazia superabile con l'attribuzione di poteri Commissariali o con la definizione di norme acceleratorie.

Tutto vero, ma abbiamo anche esperienze che dimostrano come anche con i Commissari straordinari non si sia riusciti ad arrivare ad approvare progetti in tempi rapidi, efficaci e di qualità.

Quindi è molto positivo intervenire attraverso misure- e se ne trova traccia nelle proposte di legge - finalizzate a snellire la fase delle approvazioni, ma occorre anche fare qualche passo oltre e guardare altrove, ad esempio partire dalla ridefinizione dell'approccio programmatico e di metodo degli interventi da mettere in campo in un contesto così complesso per gli effetti del cambiamento climatico e per vincoli territoriali spesso difficilmente superabili.

Seppure va considerata fondamentale una disciplina organica sulla gestione delle emergenze e la ricostruzione, come considerazione generale riteniamo di dovere sottolineare come si debba investire molto sulla fase di prevenzione.

Se pensiamo al settore idrogeologico, nell'ambito delle riflessioni avviate in OICE su questi temi, è emersa con forza la necessità di un maggiore coinvolgimento della comunità tecnico-scientifica, che dovrebbe lavorare in sinergia con le Autorità di



Distretto, con le Regioni e con tutte le altre amministrazioni territoriali a cui è delegata l'attuazione degli interventi per stabilire criteri validi per diverse porzioni di territorio.

Occorrerebbe poi che le misure strutturali e non strutturali, siano adattate alla specificità dei territori. Talvolta potrebbe essere utile allargare le maglie soprattutto di alcune norme di natura ambientale a favore della realizzazione e della manutenzione straordinaria di opere importanti quali le dighe per invasi e le vasche di laminazione che, essendo le uniche infrastrutture idrauliche multifunzionali, sono capaci di rendere il territorio più resiliente agli impatti dei fenomeni climatici estremi.

Non ultimo andrebbe valutata l'opportunità di intraprendere in maniera diffusa sul territorio le attività di manutenzione dei corsi d'acqua e delle opere di sistemazione idraulica e regolazione che vengono ampiamente trascurate da decenni. In tale ottica andrebbero destinate risorse economiche adeguate e occorrerebbe chiarire quali siano gli enti territoriali competenti e responsabili a garantire l'efficienza funzionale dei reticoli idrografici e dei versanti.

Altrettanto fondamentale, sempre in via generale, è impostare un **grande Piano di prevenzione** sia per il patrimonio edilizio ma soprattutto per il territorio. Da questo punto di vista occorre - per inciso - rivedere anche la disciplina dei bonus edilizi che, nel preservare le finalità ormai indifferibili sotto il profilo del risparmio ed efficientamento energetico e soprattutto della prevenzione sismica, dovrebbero essere ricondotti ad una regolamentazione a regime, sostenibile dal punto di vista economico.

In prospettiva riteniamo essenziale, una vera e propria preconditione di ogni intervento legislativo, fare sì **che la fase progettuale sia effettivamente considerata dal legislatore centrale e adeguatamente valorizzata**, soprattutto nella fase di ricostruzione post emergenziale, oltre che in quella programmatica finalizzata alla prevenzione delle calamità naturali. A nostro avviso è **antistorico - e in questo contesto delicatissimo è anche errato - pensare che il progetto, primo elemento alla base di un'opera**, sia un orpello e non un elemento centrale dell'iter che porta alla realizzazione dell'opera pubblica.

Ripetiamo in maniera quasi ossessiva, e ci auguriamo che possano essere fatti propri dal legislatore quattro concetti: **la centralità del progetto, l'adeguatezza delle risorse ad essa destinate, la qualità e i tempi corretti per la predisposizione dei progetti.**

Il nuovo codice degli appalti, nella nuova declinazione delle fasi progettuali, interviene in maniera positiva sull'importanza del PFTE e dei contenuti tecnici spinti che questa fase, ancorché preliminare, deve garantire. Allo stesso tempo però lascia una pericolosa indeterminatezza in capo agli estensori del DOCFAP, documento sulla base del quale deve essere redatto il DIP che a sua volta costituisce un documento chiave per le gare di affidamento del servizio di progettazione. E' necessario che vengano destinate adeguate risorse economiche per la compilazione del DOCFAP che deve essere curato da un team tecnico multidisciplinare di grande competenza ed esperienza sulle tematiche in trattazione.

Sono tutti elementi fondamentali da tenere presente se si vuole dotare il territorio - soprattutto in questi ambiti così sensibili per la sicurezza della collettività - di opere ben fatte, di qualità e durevoli.



In Italia la situazione da questo punto di vista non è delle migliori:

- le risorse che vengono dedicate in Italia alla spesa per acquisire servizi di ingegneria e architettura (settore pubblico e privato) rappresentano in assoluto un valore inferiore rispetto alla maggior parte degli altri Paesi europei (dati Eurostat): in Italia l'incidenza percentuale dei servizi rispetto alle costruzioni è del 15%, quando Paesi come la Germania sono al 21%, l'Olanda al 23,8%; la Francia al 18% e la Grecia al 26%
- nel nostro paese inoltre spesso le amministrazioni pensano che risparmiare sulla fase progettuale debba essere un input inderogabile non riflettendo su due aspetti: se si corrisponde il giusto per un progetto, possibilmente esecutivo, si risparmia sulla fase di esecuzione e, in via generale, un risparmio sulla progettazione percentualmente è poca cosa rispetto a quanto si potrebbe risparmiare nella fase di esecuzione;
- il nuovo codice (d.lgs. 36/2023) affida ancora troppi compiti progettuali alla PA senza la necessaria trasformazione nel ruolo di guida svolgendo funzioni di Project and Construction Management.

Il nostro auspicio è che in questa disciplina si rimettano al centro della ricostruzione il progetto, gli standard e la qualità, oltre ovviamente ad un quadro di regole chiare che definiscano un modello di governance efficace e che coinvolga tutti gli attori dei diversi livelli territoriali oltre, come detto, la comunità scientifica e le rappresentanze delle imprese e degli operatori economici.

B. Osservazioni sulle proposte di legge

1. La proposta 589

La proposta di legge assume rilievo e quindi va valutata positivamente, anche per le risposte che fornisce in maniera concreta e sistematica per lo stanziamento di fondi e per rifondere i danni prodotti e mettere in condizioni le famiglie e gli imprenditori di recuperare la propria vita e le proprie attività ordinarie.

Positiva è la valutazione sulla riduzione del periodo di termine dell'emergenza con il connesso passaggio dei poteri agli enti locali per l'avvio della ricostruzione che, gestita dai sindaci, per la parte pubblica dovrebbe comunque essere esercitata nel rispetto delle norme del codice dei contratti pubblici.

Qualche perplessità, dal punto di vista del rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione, può essere rinvenuta nella scelta - che sembra emergere dalla lettura delle disposizioni che modificano il codice di protezione civile - di saltare il livello regionale e delle province autonome per stabilire invece un legame diretto fra Dipartimento della Protezione civile e Comuni. Tale scelta potrebbe avere qualche effetto non positivo anche nell'ambito della messa a punto del quadro delle risorse



da destinare agli interventi, fase che nella proposta sembra essere assegnata direttamente e in esclusiva al Dipartimento della Presidenza del Consiglio. Anche l'eliminazione del controllo preventivo della Corte dei conti rispetto alle ordinanze di protezione civile, in passato oggetto di rilievi di una certa importanza. Da verificare anche l'impatto della disposizione che prevede un'ampia deroga rispetto ad ogni disposizione di legge pur facendo riferimento al rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, formulazione assai generica che andrebbe dettagliata.

2. La proposta n. 647

L'approccio contenuto nella proposta n. 647, che prevede una delega per definire uno o più decreti legislativi per la disciplina degli interventi di ricostruzione degli edifici e delle infrastrutture e per la ripresa economica e sociale e culturale nei territori colpiti, la governance della fase post emergenziale con particolare riferimento a una procedura che preveda poteri, competenze, procedimenti e misure, appare idoneo ad affrontare con organicità la materia partendo da principi che ci si augura possano recepire quanto sinteticamente riportato in precedenza.

Il tutto partendo però dalla considerazione che bisognerebbe **limitare nel tempo il potere di ordinanza dei Commissari** riferendolo allo specifico evento e, nel contempo, delimitare l'attività amministrativa al rispetto di precise scadenze temporali.

Un punto è però fondamentale, ad avviso dell'OICE: occorre **distinguere nettamente la fase emergenziale da quella della ricostruzione**.

Se infatti nella prima fase i poteri commissariali possono – anzi devono – essere esercitabili anche in deroga ma nell'ambito di linee guida di indirizzo e nel rispetto di principi generali cogenti e comunque mai derogabili, nella seconda fase (ricostruzione) sarebbe opportuno prevedere il richiamo alla disciplina ordinaria del codice appalti con alcune opportune correzioni che, come accennato in precedenza, rimettano al centro la fase progettuale per raggiungere al meglio gli standard di sicurezza e prevenzione che in questi casi devono rappresentare il fine essenziale di ogni intervento di ricostruzione, inserendo opportuni presidi di concorrenza e trasparenza, anche sulla scorta di esperienze del passato non del tutto cristalline.

Oltre a queste indicazioni di natura procedurale l'OICE ritiene che si possa anche introdurre qualche innovazione dal punto di vista organizzativo. In particolare riteniamo che si possa ipotizzare anche un'apertura verso modelli di gestione degli interventi ispirati a criteri e tecniche di **project and construction management** a supporto dei RUP (Responsabili unici di progetto).

In particolare si propone di intervenire nell'ambito della pdl 647:

- all'art. 2, comma 1, lettera a) par. 7, occorre **prevedere espressamente** la possibilità di avvalersi di soggetti esterni - scelti con le procedure previste dal

codice appalti - per **supporti ai RUP di *Project and Costruction Management*** (oltre al ricorso a società in house pubbliche per il supporto specialistico allo svolgimento delle attività tecniche e amministrative). Da tempo l'OICE sostiene che il miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica per opere pubbliche potrebbe giovare non poco dell'utilizzo di uno strumento largamente impiegato nell'esperienza internazionale ove si fa ricorso a società di *Project and Construction Management* (PCM), che operano come braccio operativo dell'ente appaltante, in particolare quale controparte competente e strutturata nei rapporti con l'impresa di costruzioni, sia essa anche un contraente generale. Il modello del PCM – oltre a supportare la committenza nella fase di esecuzione dei lavori – potrebbe offrire assistenza tecnica, gestionale, amministrativa e ambientale, con riferimento alle verifiche e ai controlli delle progettazioni svolte da terzi esterni alla Pubblica Amministrazione o dall'appaltatore, anche in fase di validazione del progetto mediante una rielaborazione dei dati e delle analisi con mezzi, strumenti e tecnologie diversi e autonomi rispetto a quelli utilizzati dall'impresa.

All'estero e nel settore privato il PMC viene utilizzato molto spesso per assicurare al committente un controllo effettivo su tutto l'iter di realizzazione dell'opera, dalla fase di progettazione a quella di collaudo. E questo mantenendo ovviamente ben distinti compiti e ruoli della parte pubblica e della parte privata, a servizio della prima.

Nel settore delle opere pubbliche e in particolare in questi delicatissimi ambiti legati alla ricostruzione in territori vulnerabili, il PCM potrebbe operare come *service* delle piccole stazioni appaltanti prive, del tutto o in gran parte, delle professionalità necessarie a definire le fasi iniziali della progettazione, il disegno del bando di gara e la sua gestione, la sorveglianza sulla realizzazione (direzione lavori) e ogni altra prestazione tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa utile. In tal senso, potrebbe essere utile l'operato delle centrali di committenza, articolate sui livelli di competenze amministrative locali, cui affidare il compito di individuare sul mercato le professionalità e di renderle disponibili a consorzi o aggregazioni di enti locali.

- all'art. 2, comma 1, lettera g), par. 1, la **soppressione della disposizione che consentirebbe l'affidamento di incarichi di progettazione e altri servizi di ingegneria e architettura** nonché l'affidamento di incarichi per la pianificazione e programmazione degli interventi, **ricorrendo al prezzo più basso fino alla soglia UE**. È di palese evidenza come una scelta del genere non tuteli in alcun modo l'esigenza di effettuare scelte fondate sugli aspetti qualitativi e non sul mero elemento economico che deve essere sempre oggetto di confronti concorrenziali ma non può rappresentare l'unico elemento di valutazione.
- all'art. 2, comma 1, lettera g), par. 4, occorre adeguare i riferimenti normativi al nuovo codice appalti e, di conseguenza richiamare il limite dei 140.000 euro e non dei 150.000 euro, possibilmente richiamando anche l'applicazione del principio di rotazione nell'affidamento degli incarichi.

- **all'art. 2, comma 1, lettera g), par. 5** si ritiene che il ricorso alla procedura dell'appalto integrato dovrebbe essere limitato a pochi e circoscritti casi.

È chiaro il fascino dell'appalto integrato che permette alla P.A. di scaricare sulle spalle delle imprese tutte le criticità di una progettazione non approfondita, ma è anche una delle principali cause del rallentamento delle opere in fase di esecuzione.

Pur essendo ben consapevoli che l'istituto, come risultante dall'art. 44 del decreto 36/2023 è stato nettamente liberalizzato rispetto alla disciplina precedente, l'OICE è sempre stata dell'opinione che fosse preferibile e più adeguata la formulazione della disposizione messa a punto dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato ove era prevista una soglia oltre la quale consentire l'utilizzo dell'appalto integrato, peraltro per i soli lavori complessi, oltre al divieto di ricorrervi anche per le opere di manutenzione straordinaria.

Il governo ha fatto una scelta diversa prevedendo il ricorso liberalizzato all'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione lavori che a nostro parere rischia di pregiudicare la qualità del progetto, posto che l'impresa di costruzioni sarà tentata di richiedere al progettista di redigere il progetto migliore per essa e non il progetto migliore dal punto di vista qualitativo. A ciò si aggiunga che l'istituto potrebbe non condurre ad una concreta accelerazione della realizzazione delle opere, tenuto conto che, in ogni caso, sulla base di un PFTE deve essere dapprima redatto un progetto esecutivo e solo dopo l'approvazione dello stesso da parte dell'amministrazione può essere avviata l'esecuzione dei lavori.

Ciò premesso riteniamo che **in una disciplina come quella in esame – applicabile a fattispecie le cui condizioni al contorno sono molto più complesse dell'ordinario – la centralità del progetto esecutivo debba essere la regola**. Non va trascurato inoltre che questa esigenza è avvertita soprattutto per la fase esecutiva degli interventi dove le imprese devono avere a disposizione informazioni chiare e precise su come agire efficacemente e non dovrebbero "interpretare" un progetto (il PFTE) che, per quanto più dettagliato del previgente preliminare, comunque non dispone di tutti gli elementi di dettaglio di un progetto esecutivo.

Come **ulteriori proposte migliorative**, in ottica di concorrenza del mercato ma anche di chiarezza e semplificazione rispetto all'attuale quadro normativo:

- a) occorrerebbe prevedere che la **qualificazione degli operatori economici impegnati nello svolgimento di servizi tecnico-professionali**, in deroga al vigente codice appalti, avvenga **tenendo conto delle referenze maturate almeno negli ultimi dieci anni** e non, come previsto dall'articolo 100 del decreto 36/2023, soltanto negli ultimi tre anni. Si tratta di una proposta che intende valorizzare, nell'ampliamento dell'arco temporale di riferimento dei requisiti, quelle strutture specializzate, spesso di piccola o media dimensione, che specialmente in campi come quello della ricostruzione post emergenziale e della prevenzione dei dissesti sul territorio potrebbero mettere a disposizione il proprio know-how maturato in esperienze analoghe. Il vantaggio sarebbe soprattutto per le stazioni appaltanti che potrebbero mettere a confronto una pluralità di offerte, anche provenienti da soggetti che in precedenza avessero ben operato nel



settore di riferimento degli interventi di ricostruzioni, in particolare modo nella ricostruzione post-sisma;

- b) l'introduzione - come richiesto dall'ANCE - delle **conferenze di servizi permanenti** alle quali attribuire non solo l'espressione di un parere, seppur obbligatorio e vincolante, ma anche un ruolo decisorio in ordine all'approvazione definitiva degli strumenti attuativi. D'altronde, ciò sarebbe anche in linea con quanto espressamente previsto dalla normativa ossia che la determinazione conclusiva della conferenza ha l'effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti;
- c) **la previsione** - anch'essa richiesta dall'ANCE - **per cui la verifica della conformità urbanistica** debba essere riferita sempre e solo alle parti, o porzioni, dell'immobile che saranno oggetto dell'intervento e per il quale si presenta l'istanza di concessione per il contributo, rimanendo impregiudicata ogni valutazione circa la legittimità delle restanti parti dei medesimi edifici (ciò al fine di consentire celermente gli interventi urgenti).