

***Commissione permanente
8a Lavori Pubblici, Comunicazioni
Senato della Repubblica***

Disegno di Legge
recante
Delega al Governo in materia di contratti pubblici
Atto Senato n. 2330

Contributo di GBC Italia



21 ottobre 2021



Chi è Green Building Council Italia

Green Building Council Italia (GBC Italia - www.gbctalia.org) è un'associazione no profit cui aderiscono le più competitive imprese e le più qualificate associazioni e comunità professionali italiane operanti nel segmento dell'edilizia sostenibile. L'Associazione rappresenta tutti i soggetti del settore (progettazione, costruzione, gestione) con l'obiettivo di guidare l'intera filiera dell'edilizia nella trasformazione sostenibile del costruito per uno spazio abitativo più salubre, sicuro, confortevole ed efficiente.

GBC Italia rappresenta gli attori della transizione internazionale del settore dell'edilizia iniziata da più di 20 anni.

GBC Italia promuove un processo di trasformazione del mercato edile ed immobiliare italiano attraverso la promozione del sistema di certificazione di terza parte e dei propri protocolli di certificazione (i sistemi GBC) espressamente sviluppati per le specificità del mercato italiano, i cui parametri stabiliscono precisi criteri di progettazione e realizzazione di edifici salubri, energeticamente efficienti e a impatto ambientale contenuto.

Coerentemente con le indicazioni della Commissione Europea GBC l'associazione sostiene un modello di sviluppo economico dell'ambiente costruito che non sia unicamente centrato sul costo delle opere ma che tenga conto dell'impatto complessivo degli edifici e delle città.

La vision di GBC Italia è tesa a rispondere alle esigenze delle persone e dell'ambiente. In particolare la mission di GBC Italia prevede di:

- ❖ favorire e accelerare la diffusione di una cultura dell'edilizia sostenibile, guidando la trasformazione del mercato;
- ❖ sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni sull'impatto che le modalità di progettazione e costruzione degli edifici hanno sulla qualità della vita dei cittadini;
- ❖ fornire parametri di riferimento chiari agli operatori del settore;
- ❖ incentivare il confronto tra gli operatori del settore, creando una community dell'edilizia sostenibile.

Le azioni concrete di GBC Italia si sviluppano in vari ambiti: la partecipazione a progetti innovativi nazionali ed internazionali, lo sviluppo di rating system energetico-ambientali e relativa certificazione, la formazione delle figure professionali per i green building, la divulgazione su ampia scala dell'abitare sostenibile.

A queste attività, GBC Italia unisce la promozione di proposte di sviluppo sostenibile dell'ambiente costruito ai tavoli governativi, pensate a partire dai valori fondativi contenuti nel Manifesto di GBC Italia, e che, in quanto tali, rappresentano la base di partenza delle argomentazioni e degli approfondimenti contenuti nei *position paper* e nelle linee guida che la stessa Associazione produce.



L'Associazione dialoga con i territori attraverso le sezioni territoriali (*chapter* regionali di GBC Italia), dislocate nelle varie regioni ed aperte a coloro che sono desiderosi di partecipare attivamente alla transizione ecologica in atto. Inoltre, GBC Italia fa parte del World Green Building Council, una rete di GBC nazionali presenti in più di 70 paesi, che rappresenta la più grande organizzazione internazionale al mondo impegnata a promuovere la sostenibilità nel settore delle costruzioni.

I Green Building Council svolgono un ruolo centrale nella diffusione dei *green building* quale risposta dell'ambiente costruito al cambiamento climatico ed allo sviluppo sostenibile, perseguendo una visione di un futuro con "edifici sostenibili ovunque e per tutti" quale obiettivo della transizione ecologica dell'ambiente costruito.

GBC Italia segue da sempre con grande attenzione le evoluzioni normative inerenti il settore degli appalti, con particolare riferimento all'implementazione del sistema dei Criteri Ambientali Minimi e allo sviluppo dei sistemi di rendicontazione ambientale, anche attraverso i propri gruppi di lavoro specializzati, che conducono un lavoro di approfondimento strutturato su tali tematiche ed elaborano delle proposte in merito.

GBC Italia riconosce infatti che i CAM edilizia costituiscono un riferimento importante per la trasformazione del mercato, nell'ottica del riconoscimento del ruolo esemplare degli edifici pubblici. Il riconoscimento dell'ambito dei CAM del ruolo dei sistemi di certificazione energetico ambientale può costituire, se affiancato da un'ampia attività divulgativa e formativa, una spinta alla diffusione degli stessi.

GBC Italia collabora con le principali istituzioni nazionali ed internazionali, in particolare:

- ❖ a livello nazionale, Con il Ministero della Transizione Ecologica per i Criteri Ambientali Minimi in Edilizia, il Ministero della Cultura per lo sviluppo dei per gli edifici storici, con ISPRA ed ENEA sui temi dell'economia circolare e della decarbonizzazione;
- ❖ a livello internazionale l'associazione collabora strettamente con la DG Environment della Commissione Europea per lo sviluppo del framework Level(S).

Osservazioni sul disegno di legge n. 2330 recante Delega al Governo in materia di contratti pubblici

Il presente disegno di legge nasce dall'esigenza di riorganizzare la normativa nazionale inerente i contratti pubblici, attraverso un riordino complessivo della materia ed una generale semplificazione della disciplina vigente, nell'ottica di renderla quanto più possibile uniforme alle previsioni del legislatore europeo e agli orientamenti internazionali in merito.

La riforma del quadro normativo di riferimento si è resa necessaria per chiarire le incertezze applicative scaturite dalla legiferazione - non sempre organica - di settore degli ultimi anni, oltre che per un aggiornamento rispetto ai principali orientamenti della giurisprudenza - nazionale e sovranazionale - in materia.



Inoltre, come indicato nella relazione illustrativa, la delega oggetto del disegno di legge “è finalizzata a restituire alle disposizioni codicistiche semplicità e chiarezza di linguaggio, nonché ragionevoli proporzioni dimensionali, limitando il più possibile nel testo i rinvii alla normazione secondaria”.

GBC Italia condivide tali presupposti, ma l’auspicio è che la volontà di semplificazione della materia, più volte richiamata a vario titolo nel testo del disegno di legge delega in oggetto, non si traduca in un’approssimazione in termini di sviluppi normativi, confondendo la semplicità con il semplicismo.

Parimenti, è fondamentale che il giusto approccio venga mantenuto anche nella successiva fase di esercizio della delega, con riferimento alla redazione dei decreti legislativi che ne opereranno la codificazione.

Con specifico riferimento al tema della necessità di semplificazione, è bene sottolineare come tale volontà non debba tradursi in una riduzione o in un depotenziamento della normativa e delle procedure. Sarebbe quindi più opportuno orientare i processi di semplificazione verso una forma di “evoluzione della normativa e delle procedure”, al fine di “adattarle” alle esigenze del processo di transizione ecologica, nel quadro di un contesto generale che si è evoluto, mutando, verso nuovi standard di economicità, responsabilità sociale e sostenibilità ambientale.

Tale evoluzione della normativa e delle procedure dovrebbe tenere in considerazione:

- ❖ l’efficacia di una **normativa basata su premialità correlate ad un approccio basato su requisiti prestazionali (non prescrittivi)**;
- ❖ l’utilità di **adeguati livelli di progettazione e verifica per ottimizzare l’intero processo** dal concept alla realizzazione dell’opera, del bene o del servizio;
- ❖ la necessità di misurare l’impatto mediante **sistemi di rendicontazione energetico ambientale**.

Venendo ad una breve disamina dei principali criteri introdotti dal disegno di legge in oggetto per l’esercizio della delega in materia di contratti pubblici, di cui all’articolo 1 comma 2 del presente provvedimento, si richiamano brevemente in questa sede i criteri direttivi rispetto a cui l’Associazione intende offrire il proprio contributo, suggerendo delle riflessioni di merito.

Articolo 1, comma 2, lettera b): *“ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l’accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l’introduzione di incentivi all’utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l’espletamento delle gare pubbliche; **potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti**”.*



Con specifico riferimento alla qualificazione e alla specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti, l'Associazione, considerando tale criterio di fondamentale importanza in relazione all'ottimizzazione dei processi e all'efficienza dell'attività, reputa necessario salvaguardare suddetto criterio al fine di consentire un livello qualitativamente elevato dell'opera, nonché una riduzione del contenzioso giudiziario. Si evidenzia che la professionalizzazione degli appalti pubblici è stata oggetto, nell'ottobre del 2017, anche di una specifica raccomandazione da parte della Commissione Europea (raccomandazione EU 2017/1805).

Il potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante nelle stazioni appaltanti si coniuga perfettamente con l'adozione di sistemi di valutazione delle performance. Un caso di scuola in questo senso arriva dalla Regione Emilia Romagna, che approvando la legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 recante Disciplina Regionale sulla Tutela e l'Uso del Territorio, ha codificato la possibilità di attivare specifiche convenzioni tra la Regione e gli enti promotori di protocolli di certificazione energetico ambientali, per la promozione dei medesimi sistemi e per la formazione di operatori pubblici e privati (art. 12, co. 4). Tale impostazione, in combinato disposto con la promozione dell'adozione di protocolli energetico ambientali (*rating system*) anche attraverso l'estensione di norme premiali per i progetti ad elevato standard di performance energetico-ambientale (art. 7, co. 3), potrebbe rappresentare un modello da replicare nella revisione della materia dei contratti pubblici sul piano nazionale.

Articolo 1, comma 2, lettera d): *“semplificazione delle procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca, anche al fine di conseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, e di incrementare il grado di ecosostenibilità degli investimenti pubblici e delle attività economiche secondo i criteri di cui al regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020; **previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi”.***

Relativamente agli strumenti per la previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, **sarebbe importante affiancare la “rendicontazione degli obiettivi energetico ambientali” alla già prevista definizione di criteri ambientali minimi.**

La rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali è, infatti, un principio che consente di misurare l'effettivo impatto correlato alla definizione ed applicazione di criteri ambientali e il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, così come previsto dal disegno di legge delega in oggetto.

Tale strumento, oltre a soddisfare le esigenze di snellimento burocratico, in linea con lo spirito di fondo della revisione generale in materia di contratti pubblici, consente di addivenire a dei modelli di semplificazione ritagliati espressamente sulle specificità dei singoli settori, che per definizione hanno esigenze e prassi tra loro differenti. Con specifico riferimento al settore



dell'edilizia, è il caso dell'utilizzo - ormai consolidato - di protocolli energetico ambientali (*rating system*), a livello sia nazionale che internazionale, che in considerazione degli ottimi risultati ottenuti può essere preso quale riferimento per l'evoluzione della fattispecie.

Articolo 1, comma 2, lettera g) *“revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico, al fine di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni della comunità, nonché di rendere più celeri e meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse”.*

In linea con la visione attraverso cui GBC Italia promuove il processo di trasformazione del mercato edile italiano, si suggerisce di revisionare la normativa in materia di appalti pubblici nel suo complesso utilizzando un approccio prestazionale e non più prescrittivo, attraverso **chiari processi di rendicontazione** degli obiettivi da raggiungere in termini di programmazione e realizzazione delle opere. Tale impostazione sarebbe funzionale ad accrescere il livello di prossimità delle scelte operate alle necessità delle comunità, potendone al contempo monitorare i livelli di economicità, sostenibilità sociale e beneficio ambientale.

Articolo 1, comma 2, lettera h): *“semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione e l'eventuale riduzione dei livelli di progettazione, lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti e la razionalizzazione della composizione e dell'attività del Consiglio superiore dei lavori pubblici”.*

Riteniamo che la semplificazione del processo di progettazione non debba portare ad una riduzione della qualità di opere, beni e servizi oggetto del contratto. Semplificare non significa infatti ridurre i livelli di progettazione o le procedure di verifica e validazione, ma far evolvere le procedure verso una maggiore integrazione del processo stesso.

L'evoluzione internazionale del mondo dell'edilizia ha posto come base la centralità del progetto e l'ingegnerizzazione delle soluzioni e dei processi, di cui la digitalizzazione è parte, per la programmazione e la progettazione delle opere. Questo pensiero è suffragato dalle migliori esperienze europee anche nell'ambito pubblico.

La semplificazione del processo di progettazione e delle relative verifiche e validazioni dovrebbe piuttosto essere basata sull'incremento della digitalizzazione del settore, e non sulla riduzione dei livelli di approfondimento, i quali, come è noto, se correttamente eseguiti, consentono di ridurre tempi e costi di esecuzione delle opere, dei beni e dei servizi, incrementando di converso il livello di accuratezza e qualità dell'oggetto del contratto.

La gestione del ciclo di progetto in Italia è caratterizzata da un andamento lineare (la successione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo). Differentemente, a livello internazionale la gestione del ciclo di progetto prevalente è ad andamento “circolare”, basato



su una sequenza logica (la successione di identificazione, formulazione, implementazione e valutazione).

A nostro avviso, sarebbe quindi opportuno che la gestione del ciclo di progetto in Italia venisse rimodulata a partire da quest'ultimo modello, al fine di incrementare efficacia ed efficienza della prestazione nel suo complesso ed allineare la metodologia utilizzata alle prassi maggiormente diffuse a livello europeo ed internazionale, in linea con lo spirito di fondo del disegno di legge delega in oggetto, prevedendo processi di controllo e verifica integrati, come ad esempio il processo di commissioning, che è già previsto come miglioria nella nuova bozza del Decreto CAM Edilizia in corso di revisione da parte del MiTE.

Articolo 1, comma 2, lettera n): *“razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti-tipo, ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alla finanza di progetto, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti”.*

Siamo concordi sul fatto che le forme di partenariato pubblico-privato siano una modalità che consente di accelerare la concretizzazione dei progetti.

Tuttavia, riteniamo importante evidenziare che queste forme che ripartiscono il rischio fra il soggetto pubblico e quello privato si basano su un approccio di sviluppo delle opere e dei servizi del tipo “ideare e gestire”, con la conseguente cogente esigenza di aumentare il dettaglio dell’analisi e della proposta progettuale.

Articolo 1, comma 2, lettera q): *“individuazione delle ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori”.*

Sulla base dell’esperienza di GBC Italia relativa al settore delle costruzioni, in linea con quanto sopra esposto, suggeriamo che tale principio sia correlato all’utilizzo di specifici processi di rendicontazione energetico-ambientali, in grado di restituire la corretta allocazione di responsabilità e la necessaria misura dell’impatto in ogni fase del processo.

Ipotesi di proposte di modifica al testo del disegno di legge n. 2330 recante Delega al Governo in materia di contratti pubblici

Facendo seguito all’analisi sin qui condotta, si riportano di seguito delle ipotesi di proposte di modifica al testo del disegno di legge delega in oggetto, insistenti sulla formulazione di alcuni dei criteri tra quelli sopra citati, ritenuti di particolare interesse per l’Associazione in relazione agli aspetti trattati.



Articolo 1, comma 2, lett. d)	Proposta di riformulazione	Motivazione
<p>d) semplificazione delle procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca, anche al fine di conseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, e di incrementare il grado di ecosostenibilità degli investimenti pubblici e delle attività economiche secondo i criteri di cui al regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020; previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi;</p>	<p>d) semplificazione delle procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca, anche al fine di conseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, e di incrementare il grado di ecosostenibilità degli investimenti pubblici e delle attività economiche secondo i criteri di cui al regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020; previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi e della relativa rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali;</p>	<p>La rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali è un principio che consente di misurare l'effettivo impatto correlato alla definizione ed applicazione di criteri ambientali e il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030, così come previsto dal disegno di legge delega in oggetto. Relativamente agli strumenti per la previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, sarebbe dunque importante affiancare la "rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali" alla già prevista definizione di criteri ambientali minimi.</p>
Articolo 1, comma 2, lett. g)	Proposta di riformulazione	Motivazione
<p>g) revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e</p>	<p>g) revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e</p>	<p>Utilizzare processi di rendicontazione degli obiettivi da traguardare in termini di programmazione e realizzazione delle opere</p>



<p>dibattito pubblico, al fine di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni della comunità, nonché di rendere più celeri e meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse;</p>	<p>dibattito pubblico, basata su premialità correlate a requisiti prestazionali, al fine di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni della comunità, nonché di rendere più celeri e meno conflittuali le procedure finalizzate al raggiungimento dell'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti nelle scelte stesse, definendo anche i relativi processi di rendicontazione degli obiettivi richiesti;</p>	<p>consentirebbe di accrescere il livello di prossimità delle scelte operate alle necessità delle comunità. Le modifiche proposte sarebbero dunque volte ad orientare la revisione della normativa secondo un approccio prestazionale e non più prescrittivo.</p>
Articolo 1, comma 2, lett. h)	Proposta di riformulazione	Motivazione
<p>h) semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione e l'eventuale riduzione dei livelli di progettazione, lo snellimento delle procedure di verifica e validazione dei progetti e la razionalizzazione della composizione e dell'attività del Consiglio superiore dei lavori pubblici;</p>	<p>h) semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche, anche attraverso la ridefinizione e l'eventuale riduzione dei livelli di progettazione, lo snellimento promozione dell'integrazione del processo di progettazione e delle procedure di verifica e validazione dei progetti e la razionalizzazione della composizione e dell'attività del Consiglio superiore dei lavori pubblici;</p>	<p>La semplificazione del processo di progettazione non deve portare ad una riduzione della qualità di opere, beni e servizi oggetto del contratto. La semplificazione del processo di progettazione e delle relative verifiche e validazioni dovrebbe piuttosto essere basata sull'incremento della digitalizzazione del settore, e non sulla riduzione dei livelli di approfondimento, i quali, come è noto, se correttamente eseguiti, consentono di ridurre tempi e costi di esecuzione delle opere, dei beni e dei servizi, incrementando di converso il livello di accuratezza e qualità dell'oggetto del contratto.</p>