

NUOVO CODICE APPALTI

AUMENTANO I RISCHI PER GLI ASSICURATORI

di SERGIO GINOCCHIETTI,
presidente di Civil Engineering Consulting Srl



LA RIDUZIONE DEI LIVELLI DI PROGETTAZIONE, L'INNALZAMENTO DELLE SOGLIE DI VALORE PER I CONTRATTI SENZA GARA E LA LIBERALIZZAZIONE DEI SUBAPPALTI A CASCATA SONO TRA GLI ASPETTI PIÙ CRITICI PER IL SETTORE ASSICURATIVO: SERVIREBBE QUINDI UNA RIFLESSIONE APPROFONDATA TRA GLI OPERATORI PER VALUTARE L'IMPATTO DI QUESTI GRANDI CAMBIAMENTI

L'approvazione definitiva del nuovo *Codice degli appalti pubblici*, con il decreto legislativo 36/2023, entrato in vigore il primo luglio 2023, ha segnato un punto di svolta per il settore degli appalti pubblici in Italia, riformando profondamente la normativa introdotta dalla precedente legge 109/94, la cosiddetta *legge Merloni*.

La nuova normativa rappresenta un tentativo ambizioso di riformare un settore notoriamente complesso e spesso criticato per la sua lentezza e inefficienza. Tra le principali novità introdotte vi sono certamente la digitalizzazione dell'intero ciclo dei contratti, per sfruttare gli enormi sviluppi della tecnologia degli ultimi 30 anni, la qualificazione delle stazioni appaltanti e l'istituzione della *Banca dati nazionale dei contratti pubblici* gestita dall'**Anac**, authority ora al centro del nuovo sistema di gestione degli appalti pubblici.

Questa riforma, concepita con l'intento encomiabile di semplificare le procedure e ridurre i tempi nell'esecuzione dei lavori pubblici, comporta in realtà anche una serie di modifiche sostanziali nel processo di gestione degli appalti che pongono nuove sfide e rischi per le compagnie assicurative.

In particolare, la riduzione dei livelli di progettazione, l'innalzamento delle soglie di valore per gli appalti senza gara e la liberalizzazione dei subappalti *a cascata* sono, tra gli aspetti critici, quelli che richiederebbero a nostro avviso una riflessione approfondita tra gli operatori del settore assicurativo per valutarne il loro potenziale impatto.

Il nuovo codice si ispira a principi di *deregulation* e velocità, mirati a rendere più snello e rapido il processo di assegnazione e realizzazione delle opere pubbliche,

in risposta alle esigenze di un mercato sempre più dinamico e competitivo. La deregulation implica anche una riduzione delle norme e dei controlli, e la velocità punta di fatto ad accelerare i processi decisionali. Entrambi questi obiettivi, sebbene apprezzabili in termini di efficienza, possono comportare d'altro canto un aumento significativo dei rischi per la qualità delle opere realizzate e per la sicurezza dei lavoratori e degli utenti finali.

È MANCATO UN CONFRONTO PUBBLICO

Dopo l'introduzione del nuovo codice, sono stati organizzati numerosi convegni e seminari per discutere le novità normative e gli effetti pratici sulle imprese di costruzioni e sulle strutture di committenza della Pubblica amministrazione. Tuttavia, è importante sottolineare che nessuno di questi eventi ha dedicato spazio e attenzione agli impatti sul mondo assicurativo della nuova normativa, forse anche perché le principali coperture assicurative obbligatorie già introdotte dalla legge Merloni sono di fatto state confermate. Questa mancanza di confronto pubblico rappresenta però una lacuna significativa, dato che le implicazioni assicurative sono cruciali per una gestione efficace dei rischi associati alle modifiche introdotte dal dlgs 36/2023 e non si limitano solo ai testi delle coperture obbligatorie. È quindi fondamentale colmare questo vuoto informativo e di discussione, fornendo agli operatori del settore assicurativo strumenti e conoscenze adeguate ad affrontare le nuove sfide.

Numerose richieste di chiarimento e modifiche sono già state avanzate in questi ultimi mesi da diverse parti sociali, tra cui l'**Associazione nazionale costruttori**

edili (Ance) e l'Associazione delle organizzazioni di ingegneria e consulenza (Oice). Anche Giuseppe Busia, presidente dell'Anac, nella sua relazione annuale al Parlamento dello scorso 14 maggio, ha sottolineato la necessità di apportare "alcuni puntuali correttivi per superare le criticità emerse nella prima fase applicativa". Queste richieste indicano che, nonostante gli intenti positivi, il nuovo Codice potrebbe necessitare di ulteriori aggiustamenti per affrontare le criticità emergenti e garantire un più corretto rapporto tra velocità, efficienza e qualità del costruito.

LA RIDUZIONE DEI LIVELLI DI PROGETTAZIONE

Una delle modifiche più significative apportate dal nuovo codice è la riduzione dei livelli di progettazione. Nella normativa precedente, il processo di progettazione delle opere pubbliche prevedeva tre diversi livelli, dalla progettazione preliminare a quella esecutiva, passando per la progettazione definitiva. Questa articolazione permetteva un controllo accurato delle specifiche tecniche e delle modalità di realizzazione dell'opera. Con il dlgs 36/2023, si è cercato di semplificare e velocizzare il processo, riducendo a due i livelli, il progetto di fattibilità tecnico-economica e il progetto esecutivo.

La riduzione dei livelli di progettazione comporta a nostro avviso un aumento del rischio di errori e omissioni. La possibile carenza di dettagli tecnici approfonditi anche di natura geotecnica, per esempio soprattutto sulla interazione terreno-struttura, può portare a incomprensioni, errori di esecuzione e difetti di costruzione, con conseguenti richieste di indennizzo sulle coperture dirette o di risarcimento su quelle di responsabilità. Gli assicuratori dovranno inoltre rafforzare i loro processi di valutazione del rischio, esaminando attentamente la qualità della progettazione e l'esperienza dei progettisti coinvolti. Discorso a parte, ma collegato a questo argomento, meriterebbe la *Verifica della progettazione* eseguita dalle stazioni appaltanti, introdotta nell'articolo 42 del nuovo Codice, sulla quale permangono notevoli dubbi applicativi e interpretativi, anche con riferimento alle relative responsabilità e coperture assicurative per quanto riguarda i possibili casi di coassicurazione indiretta con le polizze di responsabilità civile del progettista che ha firmato il progetto esecutivo.

L'INNALZAMENTO DELLE SOGLIE PER GLI APPALTI SENZA GARA

Un altro cambiamento rilevante introdotto dal nuovo Codice riguarda l'innalzamento delle soglie per gli appalti pubblici senza gara. Questa misura è stata pensata per accelerare l'assegnazione dei lavori attraverso affidamenti diretti, permettendo di bypassare le procedure di gara per appalti di valore inferiore a determinate soglie. Se da un lato questa modifica può ridurre i tempi di assegnazione, dall'altro lato comporta potenziali rischi in termini di trasparenza e controllo sulla qualità del costruito. La nuova normativa stabilisce la possibilità di affidamenti diretti da parte delle stazioni appaltanti, con tre diverse modalità, fino alla soglia di rilevanza europea (dal primo gennaio 2024 pari a 5.538.000 euro). Per dare un quadro di riferimento dell'impatto di questa norma, basta citare il fatto che circa il 95% dei lavori pubblici appaltati sono stati inferiori a questa soglia. L'innalzamento delle soglie per gli appalti senza gara aumenta oggettivamente il rischio di favoritismi, possibili corruzioni e affidamenti a imprese non adeguatamente strutturate. Le compagnie assicurative dovranno affrontare con tutta probabilità un aumento delle richieste di indennizzo o di risarcimento legate a inadempimenti contrattuali e difetti di costruzione. Sarà fondamentale per gli assicuratori implementare strategie di gestione del rischio più rigorose, inclusa una valutazione approfondita della solidità e della reputazione delle imprese appaltatrici nel concedere le garanzie finanziarie collegate (cauzioni e fidejussioni).

LA LIBERALIZZAZIONE DEI SUBAPPALTI A CASCATA

La liberalizzazione dei subappalti è un altro elemento chiave del dlgs 36/2023. Con le nuove norme, le restrizioni sono state allentate, permettendo alle imprese aggiudicatrici di subappaltare una parte sempre maggiore delle loro commesse. Anche questo cambiamento è stato introdotto con lo scopo di aumentare la flessibilità e l'efficienza nell'esecuzione dei lavori pubblici.

La liberalizzazione dei subappalti comporta un aumento del rischio di mancato controllo sulla qualità del lavoro eseguito dai subappaltatori e sulle garanzie Infortuni e Rco dei lavoratori. Le imprese principali potrebbero avere difficoltà a garantire che i subappaltatori rispettino gli



Sergio Ginocchietti, presidente di Civil Engineering Consulting Srl

standard contrattuali e normativi. Questo scenario aumenta il rischio di difetti di costruzione, anche in ottica di garanzie decennali postume, ma anche di ritardi e controversie, con conseguente possibile aumento di richieste di indennizzi e risarcimenti. Gli assicuratori dovranno quindi rafforzare i controlli sulle modalità di utilizzo dei subappaltatori da parte delle imprese assicurate, oltre che sulle clausole contrattuali che regolano il subappalto e le eventuali rivalse, assicurandosi che le polizze coprano adeguatamente questo aumento dei rischi.

ALTRE AREE DA MONITORARE

Oltre a questi tre principali maggiori rischi, esistono tuttavia altre aree di attenzione da presidiare e da tenere sotto controllo seguendo l'evoluzione degli appalti pubblici nei prossimi mesi. In particolare, ci preme evidenziare i seguenti:

- **Maggiori rischi di contenzioso tra le parti.** Le nuove norme del Codice degli appalti, con le loro procedure più rigorose per la verifica dei requisiti delle imprese e per il monitoraggio dell'esecuzione dei contratti, possono portare a un aumento del contenzioso tra le parti coinvolte. Le imprese appaltatrici potrebbero contestare l'esclusione dalle gare o l'applicazione di sanzioni, aumentando il numero di controversie legali anche in tema di responsabilità.
- **Rischio di insolvenza delle imprese e problematiche finanziarie.** Il nuovo Codice prevede una maggiore attenzione alla solidità finanziaria delle imprese appaltatrici, comportando una valutazione

più stringente dei bilanci e dei requisiti finanziari delle imprese che partecipano alle gare pubbliche. Tuttavia, l'innalzamento delle soglie per gli appalti senza gara e la liberalizzazione dei subappalti possono aumentare il rischio di insolvenza delle imprese, con conseguenti richieste di risarcimento per inadempimenti contrattuali. Le compagnie assicurative devono quindi rafforzare le loro capacità di analisi finanziaria e di gestione del rischio per prevenire perdite significative.

- **Aumento delle esposizioni per le garanzie fideiussorie.** Le garanzie fideiussorie rappresentano un settore cruciale nell'ambito degli appalti pubblici. Con il nuovo Codice, la richiesta di garanzie può diventare più frequente e stringente. Le compagnie assicurative che offrono questo tipo di polizze devono essere pronte a rispondere a una domanda crescente, ma anche a una maggiore esposizione al rischio di escussione delle garanzie. Questo richiede una sempre più rigorosa valutazione della solvibilità e dell'affidabilità delle imprese.
- **Cybersecurity e digitalizzazione.** Il nuovo Codice degli appalti punta molto sulla digitalizzazione e incoraggia l'uso di piattaforme per la gestione delle gare e dei contratti. Tuttavia, questa digitalizzazione comporta anche nuovi rischi legati alla cybersecurity. Gli assicuratori devono affrontare il pericolo di attacchi informatici che potrebbero compromettere la sicurezza dei dati e delle transazioni. Le polizze che coprono *cyber risk* diventano quindi sempre più rilevanti e le compagnie assicurative devono investire in misure di sicurezza informatica e in prodotti assicurativi adeguati a proteggere le loro attività e quelle dei loro clienti.

OCCORRONO RISPOSTE ADEGUATE

Cosa fare allora per contenere e ridurre al minimo questi rischi? Non possiamo concludere questa analisi senza un approccio proattivo volto anche a identificare alcune delle possibili azioni più efficaci da introdurre per contrastarli. È evidente che tutti i cambiamenti importanti, come quello in corso nel settore degli appalti pubblici anche in relazione ai notevoli investimenti legati ai progetti finanziati dal Pnrr, richiedono risposte adeguate dal settore assicurativo, con politiche assun-

tive e liquidative adeguate ai nuovi scenari e modifiche organizzative e di gestione conseguenti da parte di tutti gli operatori del settore.

- *Maggiore attenzione nelle politiche assuntive verso polizze sempre più taylor made.* Con l'introduzione del nuovo Codice degli appalti, è essenziale che le compagnie assicurative adottino politiche assuntive più rigorose e personalizzate. Le polizze devono essere maggiormente taylor made, ovvero su misura per le specifiche esigenze dei clienti, tenendo conto dei rischi particolari legati a ciascun progetto e delle caratteristiche delle imprese coinvolte. Questo approccio richiede una maggiore attenzione nella valutazione dei rischi e nella formulazione delle condizioni di polizza, assicurando che coprano e limitino adeguatamente tutte le possibili eventualità.
- *Importanza della specializzazione degli studi peritali.* La gestione dei sinistri nel settore *construction* richiede competenze specifiche ed una profonda conoscenza delle normative e delle pratiche di costruzione. La specializzazione degli studi peritali diventa quindi cruciale per una gestione efficace e tempestiva dei sinistri. Periti specializzati possono fornire valutazioni accurate e supporto tecnico, riducendo i tempi di risoluzione dei sinistri e minimizzando i costi per le compagnie assicurative. Inoltre, la loro expertise permette di identificare e prevenire potenziali rischi, contribuendo a una gestione più proattiva dei sinistri, ma anche ad attività di risk assesment nei confronti delle strutture assuntive.
- *Necessità di formazione specifica per gli operatori del settore assicurativo.* Un altro aspetto cruciale per affrontare i rischi emergenti è la formazione specifica per tutti gli operatori del settore assicurativo. Le norme introdotte richiedono una conoscenza approfondita delle nuove normative e delle loro implicazioni pratiche. I broker e le agenzie assicurative svolgono un ruolo fondamentale nella consulenza e nella gestione delle polizze per i loro clienti. È essenziale che anche questi operatori ricevano una formazione continua e aggiornata sul nuovo

codice e sui nuovi rischi connessi agli appalti pubblici. Anche il personale interno delle compagnie, come gli underwriter, gli addetti alla gestione dei sinistri e della prevenzione, deve ovviamente essere adeguatamente formato per affrontare le nuove sfide. Una formazione specifica permetterà loro di migliorare la capacità di valutazione del rischio, la gestione dei sinistri e l'elaborazione di polizze personalizzate. Ci auguriamo quindi che si realizzino finalmente convegni in presenza o webinar online dedicati anche alla discussione e all'approfondimento delle problematiche assicurative nate con l'introduzione del nuovo codice, oltre a una maggiore partecipazione degli operatori del settore a corsi di formazione specialistica come quello, per esempio, organizzato da **Cineas** e **Politecnico di Milano** con il master annuale in *Risk management delle infrastrutture*.

ADATTARSI A UN NUOVO CONTESTO

L'introduzione del nuovo Codice degli appalti con il dlgs 36/2023 rappresenta una sfida significativa per il nostro settore. La riduzione dei livelli di progettazione, l'innalzamento delle soglie per gli appalti senza gara e la liberalizzazione dei subappalti aumentano i rischi e richiedono una maggiore attenzione nella gestione delle polizze e dei sinistri. Le compagnie assicurative devono adattarsi a questo nuovo contesto, implementando politiche assuntive più rigorose e sviluppando polizze taylor made, oltre che specializzando le strutture liquidative e gli studi peritali. Inoltre, la formazione specifica per tutti gli operatori del settore è essenziale per affrontare le nuove sfide e garantire una gestione efficace dei rischi. Solo attraverso una comprensione approfondita delle nuove dinamiche normative e una gestione proattiva dei rischi gli assicuratori potranno navigare con successo in questo nuovo contesto, garantendo la protezione adeguata sia per le imprese appaltatrici che per il settore pubblico, e tenendo sotto controllo gli andamenti tecnici delle coperture anche nei prossimi anni.