



**LEGAMBIENTE**

Roma, 17 settembre 2024

Al Presidente

Ai Componenti Commissione VIII

Camera dei Deputati

## Osservazioni Legambiente

**Risoluzioni presentate alla Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei Deputati: “Iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice dei contratti pubblici, concernenti lo svolgimento delle procedure di affidamento, la revisione dei prezzi e l'esecuzione degli appalti”**

### **Premessa**

Legambiente ha dedicato al Codice dei contratti pubblici, introdotto con il decreto legislativo del 31 marzo 2023, n. 36, una prima approfondita analisi nel “Rapporto Ecomafia 2023” elaborato dall’associazione, in ragione del suo forte impatto, ora e nei prossimi anni, in materia di appalti e legalità. In nome di un condivisibile intento di “semplificazione, sburocratizzazione delle procedure e liberalizzazione”, infatti, ha eliminato una serie di fondamentali garanzie di controllo sulla sicurezza e sulla legalità nei cantieri, ancor più, in una fase delicatissima come quella della realizzazione delle opere finanziate con i fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Questa preoccupazione era stata sottolineata, tra i primi, dal presidente dell’Anac, Giuseppe Busia, che aveva evidenziato già in fase di discussione, le criticità più rilevanti, in particolare sul tema della trasparenza, legalità e libera concorrenza delle imprese. Legambiente, insieme a un significativo cartello di sigle<sup>1</sup> associative e sindacali, aveva rimarcato come “l’eccessiva semplificazione implichi il rischio di un sensibile aumento della corruzione e delle infiltrazioni mafiose, soprattutto nei territori dove più forte è la pressione della criminalità organizzata”.

Se riteniamo condivisibile, infatti, l’intento dichiarato di un intervento legislativo con l’obiettivo di una maggiore semplificazione e rapidità delle procedure, siamo fermamente convinti che alcune delle modifiche introdotte minino seriamente la legalità e la sicurezza di un settore così strategico

---

<sup>1</sup> All’appello lanciato a Governo e Parlamento nel marzo del 2023 da Libera, Cgil, Avviso pubblico e Legambiente, perché fosse rivisto il testo del Decreto, hanno aderito il Forum Disuguaglianze Diversità, Tempi Moderni, Spazio Solidale, Centro Studi ed Iniziative Culturali Pio La Torre, della Pro Civitate Christiana, Libera informazione, Link Coordinamento Universitario, Associazione di Quartiere Collina della Pace, Cooperare con Libera Terra, SNOP – Società Nazionale Operatori della Prevenzione ETS, ACIS – Associazione di Cultura Sport e Tempo Libero, Lega anti vivisezione LAV, Altro Modo Flegreo-Laboratorio di Cittadinanza attiva Pozzuoli (NA), Fondazione Openpolis, Federazione Nazionale Pro Natura APS, Coop. Generazioni Future, Scuola Capitale sociale, Unione degli Universitari.

per lo sviluppo del nostro paese. Come evidenzieremo più avanti nell'analisi delle risoluzioni oggetto di discussione congiunta nella Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati, alcune di queste preoccupazioni, in particolare in materia di soglie minime per le gare d'appalto e subappalti a cascata, sembrano oggi essere condivise, almeno in linea di principio, anche dalle forze politiche che hanno approvato il nuovo Codice. Si tratta di un'attenzione sicuramente positiva ma che non si traduce in impegni e modifiche significative da chiedere al governo. Sono, invece, pienamente condivisibili le proposte presentate nella risoluzione a primo firmatario l'on. Santillo che prevedono il ripristino della precedente formulazione prevista dal Codice dei contratti per quanto riguarda l'appalto integrato e il ripristino dei compiti di monitoraggio affidati all'Anac per quanto riguarda l'applicazione dei Criteri ambientali minimi (art. 57).

Per queste ragioni, nella prima parte di questa nota segnaliamo le criticità a nostro avviso più significative e per le quali chiediamo una sostanziale revisione della normativa in vigore.

## **1. Le principali criticità del Codice dei contratti pubblici**

### **a) Soglia per le gare d'appalto**

È senza dubbio la novità più importante e preoccupante. In materia di lavori pubblici, infatti, la soglia oltre la quale è d'obbligo la gara d'appalto sale da 1 milione a 5,3 milioni di euro, con tutte le relative conseguenze dal punto di vista della trasparenza, della libera concorrenza sul mercato e della legalità. Sotto questo tetto di spesa, infatti, gli enti appaltanti potranno assegnare i lavori in maniera sostanzialmente discrezionale, con un'unica differenza: l'affidamento diretto sotto l'importo di 150mila euro e la procedura negoziale sopra tale cifra.

Una distinzione che, in alcune aree del nostro Paese, non rappresenta, in realtà, nulla di particolarmente significativo: non è una notizia, infatti, che in molte realtà le imprese mafiose non hanno mai avuto problemi a conquistare i lavori pubblici grazie alla corruzione, alla complicità di imprese compiacenti o all'intimidazione di quelle concorrenti. E questo anche nel contesto di un bando di gara, quindi, figuriamoci con il nuovo Codice.

Non secondario è il ruolo dei sindaci che diventano, *ope legis*, veri e propri dispensatori di lavori pubblici: condizione ideale perché quelli onesti vengano sottoposti a fortissime pressioni, soprattutto nei territori, non solo al Sud, dov'è più radicata la presenza mafiosa, ma, soprattutto, perché possano moltiplicarsi clientelismo e fenomeni corruttivi. Preoccupazioni che valgono, in forma diversa, per tutte le altre stazioni appaltanti, Regioni, Province, Enti pubblici in generale. Così come cambia radicalmente il contesto per le imprese. Con questa legge, l'unico modo possibile per lavorare con la pubblica amministrazione è quello di "presentarsi" alle istituzioni e sperare di essere invitate ad avanzare un'offerta. Ovviamente, non c'è alcuna possibilità di ottenere un incarico se non si è conosciuti dall'ente appaltante. Sarà necessario monitorare con grande attenzione se e quali amministrazioni pubbliche e stazioni appaltanti, volendo garantire comunque trasparenza e libera concorrenza, decideranno di dotarsi di un elenco di imprese a cui attingere, magari a rotazione, per i propri appalti. In ogni caso, con il nuovo Codice, un'opzione non dovuta, ma facoltativa. Non è difficile immaginare, infine, il risvolto nelle piccole realtà locali, dove la criminalità organizzata, magari, elegge il sindaco o gestisce le sorti dell'amministrazione attraverso il controllo del Consiglio,

oppure dove può contare sulla “collaborazione” di tecnici e funzionari, come dimostrano i tanti casi di scioglimento dei Comuni per condizionamento mafioso.

Vale la pena, per tutte queste ragioni, analizzare nel dettaglio cosa cambia con il Codice che dal 1° luglio del 2023 ha sostituito il precedente Codice dei contratti pubblici (il dlgs 50/2016). Anzitutto, come già accennato, viene modificata la soglia per l’affidamento dei lavori tramite gara d’appalto. D’ora in poi, sarà possibile procedere con l’affidamento diretto per lavori di importo sotto i 150mila euro, mentre prima il limite era fissato in 40mila euro. La stazione appaltante potrà quindi chiamare e incaricare una qualsivoglia ditta di fiducia senza operare alcun criterio di selezione sul mercato. Dai 150mila euro al milione (in precedenza era dai 40mila euro ai 150mila euro), si dovrà ricorrere alla procedura negoziata, ossia invitare 5 imprese da cui farsi fare un’offerta, mentre sopra il milione e fino alla soglia di 5,38 milioni (in precedenza tra i 150mila euro e il milione) la procedura negoziata dovrà prevedere la partecipazione di almeno 10 ditte. Solo per importi oltre i 5,38 milioni, infine, vale la procedura ordinaria, ovvero si rende necessario bandire una gara. Si calcola che questa eventualità vale solo nel 2% dei lavori pubblici<sup>2</sup>, vale a dire quasi mai.

In questa sede, merita una parentesi l’argomento della c.d. **soglia comunitaria**, presa a riferimento dal nuovo codice. Per evitare le gare d’appalto, si è voluto equivocare quanto prescritto in sede europea, presentando la soglia comunitaria di € 5.382.000 come il limite al di sotto del quale la UE esclude la necessità delle gare d’appalto. Nulla di più sbagliato, visto che quel limite rappresenta l’importo oltre il quale si deve “obbligatoriamente” procedere con una gara pubblica internazionale, ossia aperta alle imprese operanti in tutte le nazioni dell’Unione, al fine di allargare la platea degli operatori interessati all’esecuzione dei lavori. Ovviamente, nulla ha mai impedito agli stati nazionali di garantire la massima concorrenza a livello nazionale bandendo gare d’appalto anche sotto quell’importo. A nostro avviso, si tratta di una vera e propria mistificazione delle norme comunitarie da parte del governo, un inganno utile a coprire una scelta deliberata rispetto all’annullamento, di fatto, di tutte le gare ricadenti sotto la giurisdizione nazionale. Con questo Codice, infatti, vanno a gara solo gli appalti così rilevanti da prevedere necessariamente un bando internazionale. Sotto la soglia, relativa, lo ribadiamo, al 98% degli appalti, ci sarà sostanzialmente campo libero nella scelta delle imprese, con tutti i rischi già segnalati, incluso quello di far prevalere rispetto alla qualità dei lavori le “relazioni” con quelle amiche o con le imprese “a km 0”.

## **b) Criterio della territorialità**

Il Codice prevede criteri premiali per la scelta di ditte locali da parte dell’appaltante. Secondo l’articolo 108 c.7, le procedure possono prevedere “criteri premiali atti a favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese nella valutazione dell’offerta e a promuovere, per le prestazioni dipendenti dal principio di prossimità per la loro efficiente gestione, l’affidamento ad operatori economici con sede operativa nell’ambito territoriale di riferimento”. Un punto, quello della territorialità degli appalti, su cui la Corte costituzionale si è peraltro espressa negativamente già due volte in anni recenti (nel 2020 e nel 2021 rispetto a due leggi regionali della Toscana), ritenendo illegittima una norma che privilegia le aziende del luogo a discapito delle più elementari regole della libera concorrenza, visto che discrimina eventuali altri operatori interessati all’appalto. Senza ovviamente considerare quanto questa previsione abbia già dimostrato tutti i suoi limiti in passato,

---

<sup>2</sup> Secondo una stima del Sole24Ore su dati Anac, in queste condizioni il 98% dei lavori potrà esser assegnato senza bando per un valore di circa 19 miliardi.

per esempio per quanto riguarda la gestione del servizio di raccolta di rifiuti urbani: non mancano, infatti, le inchieste che hanno raccontato come le imprese a km 0 che vincevano l'appalto fossero saldamente nelle mani delle famiglie mafiose che controllavano il territorio.

### **c) Liberalizzazione dell'appalto integrato**

Viene liberalizzato anche l'appalto integrato (che il Codice approvato nel 2016 aveva ridotto solo ai grandi appalti tali da prevedere la figura di un contraente generale, ai progetti di finanza e ad alcune poche altre specifiche fattispecie), che consente l'affidamento congiunto da parte dell'appaltante della progettazione esecutiva e della realizzazione dei lavori sulla base di un progetto di fattibilità tecnico-economica a un unico operatore, senza alcuna limitazione in ordine all'oggetto dell'appalto e senza dover fornire motivazioni. Uno strumento che, negli anni passati, ha dato pessima prova di sé, peggiorando la qualità dei lavori e non rendendo in alcun modo più efficiente e rapida la realizzazione delle opere. Con un esito, dunque, esattamente contrario all'obiettivo di snellimento dichiarato nella norma e con il paradosso di avere semplicemente ridotto il livello di controllo da parte degli enti appaltanti.

### **d) Reintroduzione del subappalto "a cascata"**

Un altro punto estremamente critico è quello che ammette il subappalto senza limiti, c.d. subappalto a cascata. È risaputo come la filiera dei subappalti, ossia l'affidamento di lavori o altre prestazioni previste dal contratto da parte dell'impresa titolare dell'appalto a imprese terze, sia storicamente lo spazio più confacente per l'ingresso degli interessi criminali nelle opere pubbliche. Il tema è da sempre al centro di dibattito e oggetto di norme tese a limitarne l'uso, tanto che il Codice del 2016 lo vietava in modo perentorio: "L'esecuzione delle prestazioni affidate in subappalto non può formare oggetto di ulteriore subappalto" (art.105 c.19). Oggi, anche il subappaltatore può a sua volta affidare lavori ad altri, allungando la lista delle imprese coinvolte senza limite, con gli evidenti risvolti in tema di opacità e di controllo da parte dell'ente appaltante. Riteniamo che si debba tornare all'esplicito divieto di questa previsione, così come formulato nel precedente Codice.

Insomma, per Legambiente, siamo di fronte a una riforma sostanziale, che ha peggiorato pesantemente il sistema, quello delle opere e degli appalti pubblici, che nel nostro Paese sconta ancora oggi un enorme deficit di trasparenza e di legalità. E che rischia, in nome di un proclamato obiettivo di velocità ed efficienza, di impantanare ancora di più centinaia di cantieri, stretti nella morsa degli interessi mafiosi e della corruzione, facendoci perdere definitivamente il treno dei fondi che l'Europa ha messo a nostra disposizione per modernizzare il nostro Paese.

## **2. Considerazioni sulle Risoluzioni presentate in Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)**

In merito alle risoluzioni presentate in Commissione, come accennato in premessa, il fatto che anche le forze di maggioranza abbiano ravvisato la necessità di intervenire con dei correttivi dimostra come il Dlgs 36/2023 sia ritenuto per molti aspetti inadeguato per regolamentare il settore degli appalti pubblici. In particolare, laddove, seppur con proposte di modifica piuttosto blande o semplicemente con considerazioni critiche, si sottolinea la pericolosità dell'innalzamento della soglia per l'indizione

delle gare d'appalto e della previsione del subappalto senza limiti. Le proposte formulate, indicate come impegni a cui si richiama il Governo, anche se accolte ad avviso di Legambiente non modificherebbero in modo adeguato le previsioni più controverse del Codice.

Nello specifico:

1. Rispetto al tema della **soglia** (art 50) viene ipotizzato, nella *Risoluzione a primo firmatario l'on. Massimo Milani (Fdl)* l'introduzione di una terza soglia intermedia nella procedura negoziale per gli appalti di valore superiore ai 2,5 milioni di euro con una procedura aperta a tutte le imprese che manifestino interesse (al momento si devono invitare 5 ditte per appalti tra i 150mila euro e il milione e 10 per importi tra il milione e la soglia di gara). In quella proposta come prima firmataria *dall'on. Erica Mazzetti (FI)* e in quella presentata *dall'on. Franco Manes (VdA)* ci si limita a chiedere la garanzia di una "adeguata pubblicità preventiva e successiva" da parte della stazione appaltante per quanto riguarda le procedure negoziali, al fine di assicurare più trasparenza, di ridurre i rischi di contenziosi e abusi. Nella *risoluzione a primo firmatario l'on. Agostino Santillo (M5S)* viene genericamente indicato "un ridimensionamento delle soglie che esentano la stazione appaltante dal confronto con la concorrenza" e viene anche previsto l'obbligo, sicuramente utile di "pubblicazione sul sito della stazione appaltante degli atti relativi alla determina a contrarre e della scelta dell'affidatario, adeguatamente motivati, anche al fine di garantire l'efficacia dei controlli sull'operato della pubblica amministrazione".
2. Per quanto riguarda i subappalti e il c.d. **subappalto a cascata** (art 119), che ad avviso di Legambiente andrebbe più nettamente abrogato, è comunque condivisibile l'impegno di ridurre gli "spazi interpretativi eccessivamente ampi", regolando meglio l'istituto per evitare che se ne faccia un "uso improprio". Vengono ipotizzati alcuni limiti: "a) che non siano ammessi ulteriori subappalti oltre quelli stabiliti dal primo subappaltatore; b) che i contratti non qualificabili come subappalto non possano essere oggetto di ulteriore affidamento da parte del subappaltatore" (*risoluzioni on. Mazzetti e on. Manes*), che se accolti come modifica normativa potrebbero almeno avere un effetto di "riduzione del rischio".  
Vanno nella stessa direzione le proposte contenute nella risoluzione a primo firmatario *l'on. Santillo*, che potrebbero essere integrate con quelle delle mozioni precedenti. Il governo, infatti, dovrebbe impegnarsi a riconsiderare l'istituto ponendo limiti più stringenti legati alla serietà e responsabilità delle imprese: "a) inserire nella valutazione delle offerte criteri premiali legati all'impegno dell'operatore economico di esecuzione diretta delle prestazioni; b) estendere gli obblighi e i divieti previsti nei rapporti tra contraente principale e subappaltatore (comunicazione preventiva dei nominativi dei subappaltatori, divieto di ribassare i costi della sicurezza e della manodopera, regime della responsabilità solidale, subappalto nei limiti della prevalente esecuzione della prestazione), anche ai rapporti tra sub affidatari e subappaltatori; c) introdurre limiti al subappalto anche per gli operatori iscritti in white list o nell'anagrafe antimafia degli esecutori e di richiedere al subappaltatore una cauzione definitiva per le opere di sua competenza, ovvero che la cauzione stipulata dall'appaltatore abbia come contraente anche il subappaltatore; d) incrementare i controlli da parte della stazione appaltante sia in fase di autorizzazione, in particolare verificando l'idoneità dei subappaltatori, che in corso di esecuzione".

3. Per quanto riguarda l'**appalto integrato**, nella *Risoluzione dell'on. Santillo*, come accennato in premessa, si propone di tornare alla previsione del precedente codice degli appalti "al fine di evitare un uso improprio di tale istituto e di dare più compiuta attuazione alla legge delega, appare opportuno riproporre la disposizione previgente del Codice che condizionava l'esercizio di tale facoltà alla prevalenza dell'elemento tecnologico o innovativo delle opere da eseguire rispetto all'importo complessivo dei lavori".
4. Per quanto riguarda i **Criteri ambientali minimi** e il monitoraggio della loro applicazione (art. 57, "Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale") è sicuramente positiva, come già anticipato, la proposta avanzata nella *Risoluzione dell'on. Santillo* di reintrodurre "compiti di monitoraggio in capo all'Anac sull'applicazione dei criteri ambientali minimi e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della pubblica amministrazione".
5. Più in generale valutiamo positivamente l'accento da porre sulla **qualità dei lavori** da eseguire, introducendo sia meccanismi di revisione delle soglie di anomalia con cui evitare situazioni di eccessivo ribasso sia riducendo il tetto massimo per il punteggio economico. (*Risoluzione on Milani*).