



Roma, 23 gennaio 2023

Al Presidente Commissione Ambiente

On. Mauro Rotelli

Ai deputati Commissione Ambiente

Camera dei deputati

Le proposte di Legambiente sullo Schema di decreto legislativo recante “Codice dei contratti pubblici” - Atto Governo 019

La prevista riforma del Codice dei contratti pubblici può rappresentare davvero quel cambiamento profondo di cui il Paese ha bisogno, anche alla luce degli obblighi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, per rendere la spesa pubblica efficace, rapida, sostenibile e trasparente. Il testo approvato dal governo Meloni e all’esame del Parlamento rischia, però, di vanificare gli sforzi necessari per raggiungere questi obiettivi, ampliando eccessivamente, da un lato, la discrezionalità nell’affidamento degli appalti e riducendo, dall’altro, gli spazi di partecipazione previsti grazie al dibattito pubblico sulle opere da realizzare. Insieme a questi aspetti di particolare rilevanza, Legambiente fa proprie le proposte migliorative elaborate dal Forum del Terzo Settore, in particolare per quanto riguarda l’art. 6 del decreto legislativo.

1. Semplificazione, efficacia e trasparenza

Riguardo al primo punto, Legambiente fa proprie le osservazioni già espresse in diverse sedi dal presidente dell’Agenzia nazionale anticorruzione, Giuseppe Busia, in particolare per quanto riguarda:

- a) la nuova soglia di 500.000 euro per gli appalti gestiti da stazioni appaltanti non qualificate, prevista dal comma 1 dell’art. 62;
- b) la nuova definizione delle procedure relative al conflitto di interesse (art. 16) di un “soggetto che interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni” che introduce l’obbligo di dimostrazione del conflitto da parte di chi lo invoca, al contrario di quanto avviene oggi: l’attuale sistema, oggetto di specifiche “Linee guida” dell’Anac prevede, infatti, l’obbligo da parte del soggetto di specificare in una dichiarazione sostitutiva la

sussistenza o meno del conflitto di interesse, riservando i controlli svolti a campione, sulla base di sospetti circa la dichiarazione ricevuta o sulla base di segnalazioni di terzi, alla stazione appaltante;

- c) il ricorso sostanzialmente generalizzato alle procedure previste per l'appalto integrato (art. 44), in virtù del quale si assegna la progettazione esecutiva e la realizzazione delle opere per generiche "esigenze tecniche", con l'esclusione dei soli lavori di manutenzione; al riguardo vale la pena sottolineare come già con l'attuale disciplina, più vincolante rispetto ai requisiti necessari per ricorrere all'appalto integrato, sono frequenti i casi di fallimento, ricordati pubblicamente dallo stesso Busia, soprattutto per quanto riguarda l'incremento dei costi;
- d) il ricorso continuativo e discrezionale agli affidamenti diretti sotto la soglia dei 150.000 euro per i lavori e di 140.000 euro per le forniture e i servizi (art. 50, comma 1), che, come denunciato dallo stesso presidente dell'Anac, finisce per privilegiare "i soliti, i più vicini all'assessore o al Sindaco, o al dirigente, non le imprese migliori".

Sulla base di queste osservazioni, Legambiente sollecita l'approvazione delle seguenti modifiche:

- a) il ripristino della soglia dei 150.000 euro al comma 1 dell'art. 62;
- b) la reintroduzione all'art. 16 della dichiarazione sostitutiva e dei relativi controlli circa l'assenza di conflitti di interesse da parte dei soggetti che intervengono con compiti funzionali della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni, come previsto dalle Linee Guida dell'Anac "Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 494 del 5 giugno 2019;
- c) la previsione di puntuali e documentate esigenze tecniche e di migliore efficacia anche dal punto di vista economico per il ricorso alle procedure previste per gli appalti integrati (art.44);
- d) la previsione da parte di ogni stazione appaltante di elenchi di imprese tecnicamente qualificate, aggiornati annualmente, a cui fare ricorso per gli affidamenti diretti sottosoglia, sia di lavori che di forniture e servizi.

2. La centralità del Dibattito pubblico

Il Dibattito pubblico rappresenta, di fronte all'enorme mole di opere da realizzare, lo strumento più efficace per garantire la qualità delle scelte da fare e dei relativi progetti, grazie alla fattiva collaborazione dei cittadini direttamente interessati e delle associazioni che ne rappresentano gli interessi. Uno strumento che uscirebbe fortemente ridimensionato se ne venisse approvata l'attuale formulazione, prevista all'art. 40. Legambiente fa proprie al riguardo alcune proposte elaborate dall'Osservatorio Civico PNRR di cui l'associazione, insieme a circa 50 organizzazioni, fa parte:

- a) ripristinare il riferimento alla Commissione nazionale "Dibattito pubblico", istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di

proporre raccomandazioni e linee guida sulla base dell'esperienza maturata, un organismo indispensabile per valutare e monitorare l'efficacia dello strumento che potrebbe essere allargato anche a componenti della società civile. La necessità di mantenere la Commissione è ben motivata dalla relazione presentata dalla stessa al Parlamento ([Il dibattito Pubblico in Italia a due anni dalla sua attuazione](#)) in cui si dà conto dei dibattiti pubblici realizzati con considerazioni interessanti su come allargare la platea della partecipazione al Dibattito Pubblico.

- b) ripristinare le tempistiche e le modalità precedentemente previste per lo svolgimento del Dibattito Pubblico e dimezzate nella nuova formulazione, per permettere un reale confronto pubblico aperto tra chi propone l'opera e chi ne subisce gli impatti o semplicemente vuole capire quali sono le ricadute di un investimento pubblico per l'economia e la società, prevedendo un suo svolgimento in tempi adeguati a informare i cittadini e chiarire tutte le preoccupazioni.
- c) ripristinare l'impegno dell'amministrazione aggiudicatrice a curare lo svolgimento della procedura partecipando ad incontri pubblici in cui spiegare le ragioni dell'opera e i diversi aspetti del progetto, e non solo pubblicando una relazione sul proprio sito internet ed attendendo eventuali osservazioni scritte.
- d) rafforzare l'indipendenza e la terzietà del Coordinatore – nello schema del nuovo codice ribattezzato Responsabile - prevedendo che sia individuato dalla Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico oppure attingendo (es. a rotazione o sorteggio) da un panel di esperti in processi partecipativi e gestione dei conflitti qualificati, pubblicato nel sito del Ministero. Questo permetterebbe anche di ridurre i tempi, eliminando la necessità di indire un bando di gara.
- e) eliminare la limitazione della partecipazione ai soli “portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in ragione degli scopi statutari, sono interessati dall'intervento” poiché è in contrasto con il Foia e con la Convenzione di Aarhus, che prevede che per ogni progetto che ha un impatto considerevole sull'ambiente, le abitudini di vita, gli aspetti socioeconomici, i cittadini abbiano il diritto di partecipare ed essere informati, anche su come i loro punti di vista sono stati presi in considerazione.
- f) ripristinare l'obbligo di rendicontazione degli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e del confronto con i portatori di interesse, che il precedente Codice chiedeva di pubblicare, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione precedente. Ideale sarebbe attivare una piattaforma nazionale che raccolga tutti i Dibattiti pubblici in corso di svolgimento.

3. Rapporti tra le Pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo Settore

Legambiente fa proprie le proposte formulate dal Forum Terzo Settore circa i rapporti tra le Pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore (art. 6). Il testo risponde ad una opportuna necessità di tenere in conto che, a fianco delle procedure concorrenziali e che delineano rapporti fra committenti e fornitori, da qualche anno sono state anche previste altre modalità incentrate su rapporti collaborativi fra le parti, disciplinati dal Codice Terzo Settore, facendo così dialogare i due Codici.

Riteniamo che il testo dell'articolo 6 possa essere ulteriormente affinato mirando ad una piena armonizzazione delle definizioni normative ivi utilizzate con quelle presenti nel Codice del

Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017) e con il linguaggio e gli orientamenti del giudice costituzionale nella sentenza n. 131/2020.

La riformulazione suddivide la disposizione in due commi, al fine di assicurarne una maggiore leggibilità.

Il comma 1, rispetto all'attuale stesura, è così modificato:

- a) l'espressione attività a «spiccata valenza sociale», che può risultare di difficile interpretazione, è sostituita da quella di «attività di interesse generale», rinviando così a quanto previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 117/2017. Si realizza, in questo modo, una piena armonizzazione fra i due *corpus* normativi (Codice del Terzo settore e Codice dei contratti pubblici), offrendo un sicuro contributo in termini di semplificazione;
- b) il richiamo contenuto nello schema a «modelli organizzativi di co-amministrazione» è sostituito da quella, più consolidata nel suo significato e di uso diffuso, di «amministrazione condivisa», riprendendo così direttamente il linguaggio della Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020 (a sua volta ripreso dall'elaborazione teorico-dottrinale risalente);
- c) il riferimento ai «privati» è sostituito da quello agli «enti del Terzo settore». La formulazione originaria, infatti, ha fatto sorgere notevoli dubbi sul profilo soggettivo degli enti ricompresi nella formulazione della norma, poiché essa oscilla fra «privati» e «enti del Terzo settore». La formulazione proposta, invece, chiarisce che la disposizione si riferisce esclusivamente agli enti del Terzo settore ai sensi del d.lgs. n. 117/2017;
- d) l'espressione «sempre che» è eliminata. Infatti, il “*sempre che*” parrebbe significare “*a condizione che*”. In questo senso, l'espressione potrebbe far intendere che la collaborazione con enti del Terzo settore sia soggetta ad una verifica ulteriore delle finalità sociali, delle condizioni di pari trattamento, e della modalità effettiva e trasparente. Pertanto, si porrebbe il problema di capire chi e come dovrebbe valutare la sussistenza di tali condizioni. La formula normativa proposta si limita a “*descrivere*” la natura degli ETS, così come risultanti dall'attuale assetto normativo (d.lgs. n. 117/2017), riprendendo il linguaggio della Corte costituzionale nella sentenza n. 131/2020 («*i quali contribuiscono al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente*»);
- e) Il richiamo al «principio del risultato» è eliminato. Il principio del risultato, così come definito dallo schema medesimo (art. 1), prevede che «le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza» (art. 1, c. 1). Si aggiunge che «la concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del codice e ne assicura la piena verificabilità» (art. 1, c.2). L'amministrazione condivisa non si fonda sulla corresponsione di prezzi a fronte di prestazioni; non è improntata alla concorrenza fra operatori economici; non è funzionalizzata a conseguire il miglior risultato mediante affidamento ad un soggetto terzo. L'eliminazione, peraltro, consente di allineare la formulazione a quanto stabilito dalla Corte costituzionale (n. 131/2020) e dalla giurisprudenza europea. Il mantenimento genererebbe incertezze applicative ed interpretative.

Il comma 2 risulta una specifica attuazione del comma 1, disponendo che gli istituti di cui al Titolo VII del Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017) - art. 55 (co-programmazione, co-progettazione e accreditamento), art. 56 (convenzioni con ODV e APS) e art. 57 (convenzioni per il trasporto di emergenza-urgenza) - non rientrino nel campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici.

Proposta di emendamento

Sostituire l'articolo 6 con il seguente:

«1. In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività di interesse generale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici e fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, i quali contribuiscono al perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente.

2. Non rientrano nel campo di applicazione del presente codice gli istituti disciplinati dal Titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117».