OLTRE LA FUNZIONE ALLOCATIVA: GLI APPALTI PUBBLICI TRA INTEGRAZIONE DEGLI INTERESSI PUBBLICI NON ECONOMICI E SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA. L'AZIONE DEGLI ENTI PUBBLICI NELLE PROCEDURE DI RICOSTRUZIONE POST-SISMA 2016

di *Piero De Rosa*[*]

Abstract

The contribution verifies whether and to what extent the public contract may operate as a legal instrument for integrating non-economic interests (environmental, social, and territorial) without altering the financial sustainability of the contractual relationship. The post-earthquake reconstruction of Central Italy following the 2016 seismic events constitutes the empirical laboratory of the inquiry: the coexistence of procedural urgency and derogation from ordinary legislation makes it an elective observatory for critically testing the categories of public procurement law under conditions of systemic stress.

The analysis, structured around three axes, maintains the reconstruction case as its common thread. The first examines the tension between competition and territorial cohesion within the derogatory commissioners' framework. The second analyses the accurate quantification of the economic value of works as a substantive precondition for the legitimacy of public tendering, reconstructing the administrative case law thereon. The third assesses the effectiveness of social clauses and minimum environmental criteria under conditions of fragmented performance.

The study demonstrates that financial sustainability and the integration of non-economic interests do not constitute a structural antinomy, but a compatibility conditioned on the soundness of methodological, procedural, and oversight assumptions, formulating corrective orientations at the regulatory and policy level.

Il contributo verifica se e in quale misura il contratto di appalto possa operare quale strumento giuridico di integrazione di interessi non economici (ambientali, sociali e territoriali) senza alterare la sostenibilità finanziaria del rapporto contrattuale. La ricostruzione post-sisma 2016 costituisce il laboratorio empirico dell'indagine: la compresenza di urgenza procedurale e deroga all'ordinamento comune ne fa un osservatorio elettivo per sottoporre a verifica critica le categorie del diritto dei contratti pubblici in condizioni di stress sistemico.

L'analisi, articolata in tre assi, mantiene il caso ricostruttivo come filo conduttore. Il primo esamina la tensione tra concorrenza e coesione territoriale nel quadro commissariale derogatorio. Il secondo analizza la corretta quantificazione del valore economico delle opere quale presupposto di legittimità sostanziale dell'evidenza pubblica, ricostruendo la giurisprudenza amministrativa in materia. Il terzo valuta l'effettività di clausole sociali e criteri ambientali minimi in condizioni di esecuzione frammentata.

Lo studio dimostra che sostenibilità finanziaria e integrazione di interessi non economici non configurano un'antinomia strutturale, ma una compatibilità condizionata alla tenuta di presupposti metodologici, procedurali e di controllo, formulando orientamenti correttivi sul piano normativo e di policy.

SOMMARIO: 1. Dalla logica dell'approvvigionamento alla *public policy leverage*: dinamiche concorrenziali e coesione territoriale nella ricostruzione post-sisma 2016. – 2. La corretta formazione della base d'asta nella ricostruzione post-sisma 2016 tra legittimità sostanziale e integrazione degli interessi non economici. – 3. Clausole sociali, criteri ambientali minimi e controlli esecutivi nella ricostruzione post-sisma 2016 tra effettività e limiti strutturali. – 4. Conclusioni: risposta al quesito di ricerca e orientamenti correttivi.

[*] Analista di supporto legale specializzato in appalti pubblici: affianca gli enti pubblici nelle procedure di affidamento, con particolare attenzione agli appalti di lavori e alla gestione dei contratti nei contesti emergenziali.

1. *Dalla logica dell'approvvigionamento alla public policy leverage: dinamiche concorrenziali e coesione territoriale nella ricostruzione post-sisma 2016*. – Il presente contributo prende le mosse dall'esperienza professionale maturata nell'assistenza alle amministrazioni impegnate nella ricostruzione post-sisma 2016 e affronta una questione tecnico-operativa ricorrente nella prassi: se e a quali condizioni il contratto pubblico, nelle condizioni straordinarie dell'emergenza post-calamitosa, possa operare quale strumento efficace di integrazione degli interessi pubblici non economici (ambientali, sociali e territoriali) senza compromettere la sostenibilità finanziaria degli affidamenti e l'equilibrio economico del rapporto contrattuale. Il punto di osservazione è quello operativo delle stazioni appaltanti e degli Uffici speciali per la ricostruzione (USR), dal quale emerge come l'integrazione degli obiettivi qualitativi sia praticabile soltanto se la corretta formazione del prezzo ne costituisce il presupposto necessario, e non meramente formale.

L'indagine si inscrive nel consolidato processo evolutivo attraverso cui il contratto pubblico ha trasceso la sua funzione originaria di strumento di approvvigionamento per assurgere a dispositivo di *governance* strategica[1], capace di veicolare tutele ambientali, inclusione sociale e coesione territoriale[2]. L'efficienza negoziale non è più intesa come mera minimizzazione dell'esborso finanziario, ma viene funzionalizzata al perseguimento di finalità extra-economiche[3], orientamento che trova codificazione nel principio del risultato di cui all'art. 1, comma 1, d.lg. 31 marzo 2023, n. 36[4], che eleva il conseguimento effettivo dell'interesse pubblico sotteso all'affidamento a canone ermeneutico primario dell'intera disciplina[5].

Le coordinate così delineate assumono valenza paradigmatica nelle fattispecie governate da modelli commissariali, delle quali la ricostruzione post-sisma 2016 offre la declinazione più significativa. Il quadro derogatorio fondato sul potere di ordinanza del Commissario straordinario[6], che agisce in deroga a specifiche disposizioni del d.lg. n. 36/2023 mediante semplificazione delle procedure e centralizzazione delle committenze presso gli USR, non si risolve in una mera eccezionalità procedurale, ma configura un laboratorio istituzionale[7] capace di anticipare soluzioni strutturalmente replicabili, dimostrando come la deroga controllata alle regole ordinarie non

---

[1] Sotto il profilo dell'impiego strategico della contrattazione pubblica e della sua progressiva funzionalizzazione a obiettivi di tutela ambientale, F. De Leonardis*, L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2020, n. 3, p. 64 ss.; sui contratti pubblici quale strumento di sviluppo sostenibile, F. Fracchia e S. Vernile*, I contratti pubblici come strumento dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2020, n. 2, p. 6 ss.

[2] Sul percorso evolutivo attraverso cui il contratto pubblico ha trasceso la funzione di mero approvvigionamento per assurgere a dispositivo di *governance* strategica, H. Caroli Casavola, *La globalizzazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, e E. Caruso, *La funzione sociale dei contratti pubblici*, Napoli, Jovene, 2020.

[3] Sul ridimensionamento degli obiettivi concorrenziali operato dalle direttive del 2014 e sul conseguente «riallineamento dei fini» della disciplina di settore, che colloca le finalità extra-economiche su un piano paritario rispetto a quelle di mercato, E. Caruso, *I contratti pubblici tra obiettivi di sostenibilità e finalità concorrenziali: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Persona e Amministrazione*, 2022, n. 2, p. 283 ss., in part. p. 305.

[4] Il rapporto tra principio del risultato e criteri ambientali minimi, quale criterio orientativo per la conservazione della legge di gara, trova compiuta ricostruzione in Tar Campania, Napoli, Sez. I, 15 gennaio 2024, n. 377. In dottrina, sui principi del nuovo codice, R. Caranta*, I principi nel nuovo codice dei contratti pubblici, artt. 1-12*, in *Giur. it.*, 2023, n. 8-9, e F. Cintioli*, Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2023.

[5] Sulla rilevanza sistematica del principio del risultato nel d.lg. n. 36/2023 si rinvia a G. Soricelli, *I contratti pubblici nella prospettiva del risultato*, Milano, Franco Angeli Edizioni, 2025, e a E. Guarnieri, *Il principio del risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. amm.*, 2023, n. 4, p. 829.

[6] Il modello commissariale ha trovato compiuta generalizzazione nell'art. 9 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, che, istituendo Commissari straordinari operanti in deroga alla disciplina sui contratti pubblici, mira ad accelerare gli interventi infrastrutturali di particolare complessità esecutiva o di rilevante impatto socio-economico sul territorio.

[7] I dati sull'entità e sull'avanzamento della ricostruzione, che ne confermano la dimensione di laboratorio istituzionale, sono illustrati nel rapporto della Struttura commissariale *Dal cratere un modello: il laboratorio Appennino centrale. Rapporto sulla ricostruzione sisma 2016*, maggio 2025, disponibile all'indirizzo https://sisma2016data.it/wp-content/uploads/2025/07/Rapporto2025_def_merged.pdf (ultima consultazione: 23 giugno 2026).

comprima le garanzie, bensì le ridefinisca funzionalmente in vista del conseguimento dell'opera pubblica quale bene finale per le comunità colpite[8].

Su questo filo conduttore si sviluppano le argomentazioni che seguono, articolate in tre piani di analisi logicamente connessi, ovvero la tensione tra dinamiche concorrenziali e coesione territoriale nel quadro commissariale derogatorio, la funzione costitutiva della programmazione e del prezzario quale presupposto di legittimità sostanziale dell'evidenza pubblica e l'effettività degli obblighi di sostenibilità sociale e ambientale in condizioni di esecuzione frammentata.

Il primo nodo problematico, vale a dire la tensione tra efficienza allocativa del mercato degli appalti e istanze di coesione territoriale degli enti locali colpiti, richiede di verificare se il quadro normativo vigente offra strumenti procedurali e valutativi adeguati a comporre tale conflitto senza sacrificare né la competitività del mercato né la capacità di perseguire obiettivi qualitativi di ricostruzione[9]. Nel contesto del cratere sismico, tale dialettica non si esaurisce in una ponderazione tecnica, ma sfocia in una gerarchia di valori costituzionalmente orientata nella quale il mercato viene funzionalizzato alla tutela della sicurezza dell'abitare e al contrasto all'erosione demografica, dando luogo a uno *stress* del paradigma concorrenziale tradizionale in cui all'efficienza standardizzante si contrappone un'esigenza di «territorializzazione del valore».

La risposta del sistema si articola su tre piani complementari.

Sul piano del criterio di aggiudicazione, il contesto post-sismico impone pressoché sistematicamente il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 108, d.lg. n. 36/2023, ogniqualvolta la stazione appaltante intenda perseguire interessi extra-economici che trascendono il mero risparmio di spesa, con criteri di valutazione articolati sulla metodologia operativa del cantiere in territori a complessa orografia, sulla qualità dei materiali orientata a una durabilità attiva e sui parametri di sostenibilità sociale e territoriale, con elementi premianti legati alla formazione professionale e all'attivazione di filiere corte[10].

Sul piano delle clausole territoriali, la prassi applicativa degli USR evidenzia una tendenza sistematica all'introduzione della prossimità della sede operativa al luogo di esecuzione, graduata su fasce chilometriche concentriche, quale criterio di valutazione dell'offerta tecnica e non come requisito di sbarramento, garantendo la necessaria sintesi tra principio di prossimità e massima apertura al mercato. Tale approccio, confermato dalla giurisprudenza amministrativa[11], attribuisce alla prossimità un valore non meramente logistico ma reputazionale, poiché l'operatore locale è naturalmente indotto a preservare la propria immagine attraverso un'esecuzione rigorosa e tempestiva[12].

Sul piano organizzativo, il *deficit* strutturale di capacità amministrativa dei comuni delle aree interne, inidonei alla qualificazione di stazione appaltante ai sensi dell'art. 63, d.lg. n. 36/2023, trova risposta nel modello delle centrali di committenza qualificate[13], che garantiscono al contempo la

---

[8] Sul «governare per contratto» quale chiave dell'agire strategico dell'amministrazione, S. Valaguzza, *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, ESI, 2018.

[9] Il rapporto tra uniformità e differenziazione, centrale nei contesti a forte connotazione territoriale, non implica omologazione bensì valorizzazione delle identità e dei patrimoni dei singoli territori: così P.L. Portaluri, G. De Giorgi Cezzi, *La coesione politico-territoriale*, Firenze, 2016, p. 10; nello stesso senso F.F. Tuccari, *Politiche europee di coesione territoriale e processi di unificazione amministrativa nazionale*, *ivi*, p. 59 ss.

[10] Sull'ampiezza del potere discrezionale della stazione appaltante nella costruzione delle griglie di valutazione e dei criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa, F. Guerriero e A. Lodolo, *L'esercizio della discrezionalità amministrativa nell'offerta economicamente più vantaggiosa*, in *Nuova rass. trim. appalti*, 2025, p. 49 ss.

[11] In tema di ammissibilità di criteri selettivi collegati all'ambiente, Corte giust. CE, 17 settembre 2002, C-513/99, e 4 dicembre 2003, C-448/01.

[12] La legittimità dei criteri di prossimità chilometrica nella selezione degli operatori economici nel contesto del cratere sismico trova conferma in Tar Marche, Sez. I, 27 gennaio 2025, n. 46. Sull'uso strategico della prossimità territoriale nelle procedure del cratere, P. Capriotti, *Prossimità e competenza: esperienza vincente nelle procedure negoziate della ricostruzione post sisma delle Marche*, in *appaltiecontratti.it*, 23 ottobre 2024. Sui modelli flessibili orientati a scelte eco-efficienti in tema di appalti verdi, G. Fidone, F. Mataluni, *Gli appalti verdi nel Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2016, n. 3, p. 4 ss.

[13] Con riguardo al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e all'aggregazione delle committenze quale presidio di professionalizzazione, M. Clarich, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 219 ss.

legittimità delle procedure e una standardizzazione delle prassi favorevole alla trasparenza nell'intero territorio del cratere, delineando un sistema a geometria variabile in cui flessibilità procedurale e solidità istituzionale si compenetrano[14].

Resta tuttavia irrisolto il secondo nodo problematico.

Anche laddove la scelta procedurale e i criteri di selezione siano calibrati in modo ottimale, l'integrazione degli interessi non economici rischia di rimanere puramente formale se la base economica del contratto non è metodologicamente solida: la correttezza della formazione del prezzo si rivela la condizione necessaria senza la quale le clausole sociali divengono obblighi insostenibili e i criteri ambientali minimi (CAM) si traducono in oneri che le imprese non possono rispettare senza erodere i margini di redditività. È su questo secondo piano, strutturalmente connesso al primo, che si concentra l'analisi del paragrafo successivo.

2. *La corretta formazione della base d'asta nella ricostruzione post-sisma 2016 tra legittimità sostanziale e integrazione degli interessi non economici.* – Il secondo nodo problematico scaturisce direttamente dal primo: anche laddove la scelta procedurale e i criteri di selezione siano calibrati in modo ottimale, l'integrazione degli interessi pubblici non economici rischia di rimanere puramente formale se la base economica del contratto non è metodologicamente solida. Nel contesto della ricostruzione post-sisma 2016 tale rischio è strutturale, poiché la sostenibilità degli obiettivi qualitativi deve essere verificata non soltanto *ex post*, in sede di controllo esecutivo, ma già *ex ante*, nella fase di formazione della base d'asta, che trova nel sistema dei prezzari il suo architrave tecnico-normativo.

La programmazione delle opere pubbliche, infatti, non si esaurisce in una mera sequenza di atti prodromici, ma assume valenza costitutiva e regolatoria dell'intero ciclo dell'appalto: la programmazione triennale e l'elenco annuale dei lavori, disciplinati dall'art. 37, d.lg. n. 36/2023, incarnano la funzione allocativa della pubblica amministrazione, definendo le priorità di intervento, stimando i fabbisogni finanziari e ponendo le basi per la tenuta economica dei contratti.

Il prezzario dei lavori pubblici non è un semplice repertorio di voci economiche, ma una vera infrastruttura economica del sistema degli appalti, a presidio della spesa pubblica e della concorrenza tra imprese, mediante la quale l'amministrazione definisce la base d'asta, delinea i parametri per la valutazione della congruità delle offerte e disciplina la revisione dei corrispettivi[15]. La sua debolezza metodologica produce effetti che si propagano all'intero ciclo contrattuale sotto forma di alterazione delle condizioni di confronto tra operatori, indebolimento della programmazione finanziaria e squilibri esecutivi che si manifestano in varianti, riserve e contenzioso[16].

L'art. 41, comma 13, d.lg. n. 36/2023, unitamente all'allegato I.14, ha delineato una disciplina analitica dei criteri di formazione, aggiornamento e coordinamento dei prezzari regionali, imponendo rigore metodologico e trasparenza nelle singole voci di prezzo, determinate dalla somma del costo tecnico, delle spese generali e dell'utile d'impresa. Ogni distorsione originaria nella stima di tali componenti si propaga lungo l'intero ciclo dell'appalto, sicché una base d'asta strutturalmente disallineata non solo altera il confronto concorrenziale, ma inficia l'efficacia dei meccanismi di revisione dei prezzi, compromettendo la sostenibilità dell'esecuzione e la stabilità sinallagmatica del rapporto contrattuale.

L'esperienza del cratere del Centro Italia ha reso tali criticità particolarmente acute.

---

[14] Per i profili organizzativi e istituzionali della *governance* multilivello nella ricostruzione post-sisma 2016, G. Marinelli, *Sisma 2016, dall'emergenza alla ricostruzione*, in *Interruzioni, Intersezioni, Condivisioni, Sovrapposizioni*, F.D. Moccia e M. Sepe (a cura di), Roma, Inu Edizioni, 2018, p. 332 ss.

[15] La revisione prezzi opera quale strumento di riequilibrio del sinallagma: in argomento si veda il *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, M. Clarich (a cura di), Torino, Giappichelli, 2025.

[16] Quanto al sistema dei prezzari dei lavori pubblici e alle sue criticità metodologiche, con specifico riguardo alla costruzione del costo tecnico, alla dispersione territoriale dei valori e alla portata della riforma introdotta dalla l. n. 199/2025, il riferimento essenziale è P. Capriotti, *Il sistema dei prezzari dei lavori pubblici: ambiguità strutturali e prospettive di riforma*, Parti I-V, in *Appalti&Contratti*, 2026.

La compresenza del Prezzario unico interregionale, approvato con ordinanza commissariale 14 dicembre 2016, n. 7 e aggiornato con ordinanza 28 aprile 2022, n. 126, e dei prezzari regionali ordinari ha generato tensioni interpretative di notevole rilievo sistematico, riscontrabili in una dispersione sistematica dei prezzari regionali 2025 che trascende la fisiologica variabilità territoriale e in assetti di mercato non pienamente contendibili in alcune filiere del cratere, ove la concentrazione dell'offerta in presenza di domanda intensa rende il prezzo significativamente influenzato dalla struttura del mercato locale oltre che dal costo industriale.

Su tale patologia strutturale la giurisprudenza amministrativa ha offerto un approdo significativo con Tar Abruzzo, Sez. I, 5 novembre 2025, n. 480, che ha definito i rapporti tra prezzari speciali e prezzari regionali ordinari nel contesto del sisma 2016[17].

Un esempio documentato è quello del Comune di Pizzoli, in provincia di L'Aquila, che nel maggio 2025 ha indetto una gara europea per la demolizione e ricostruzione di un istituto scolastico ricadente nel cratere, ponendo a base d'asta un importo determinato sulla scorta del Prezzario unico Cratere Centro Italia 2022 e dei prezzari regionali del medesimo anno, con costi della manodopera ancorati alle tabelle ministeriali del 2019 in contraddizione con le tabelle del 2023 richiamate dalla stessa determina a contrarre.

Il principio affermato è netto: l'aggiornamento dei prezzi ai reali valori di mercato ha carattere imperativo, essendo posto a presidio di interessi di rilievo pubblicistico quali la serietà dell'offerta, la qualità delle prestazioni e l'effettiva concorrenzialità e convenienza economica dell'appalto. Ne discende che il principio di attualità dei prezzari non è un mero adempimento tecnico-discrezionale, ma un vincolo di sistema sovraordinato alla stessa disciplina speciale di carattere emergenziale.

Sul piano operativo, la determinazione della base d'asta, pur costituendo esercizio di discrezionalità tecnica, non è sottratta ai principi di ragionevolezza e proporzionalità e soggiace al pieno sindacato di attendibilità: quando il valore di riferimento è costruito su presupposti metodologici non rappresentativi, il vizio si riflette sull'intero procedimento di affidamento, incidendo sulla legittimità sostanziale della gara e sulla tenuta economica del contratto. Risulta in particolare contraddittorio esigere l'osservanza di standard salariali aggiornati a fronte di una base d'asta cristallizzata su parametri obsoleti, con lesione dell'equità contrattuale e rischio sistemico per la regolare esecuzione dell'appalto.

Le implicazioni sistematiche di tale pronuncia investono direttamente il quesito di ricerca. Quando la base d'asta è costruita su prezzari obsoleti, l'integrazione degli interessi non economici diventa di fatto impossibile, poiché le imprese, già compresse da corrispettivi insufficienti, non dispongono del margine economico per sostenere i costi aggiuntivi che l'adempimento agli obblighi di sostenibilità sociale, ambientale e territoriale comporta.

Si determina così un circolo vizioso specificamente rilevante nel contesto della ricostruzione post-sisma, in cui la sottostima del valore dell'opera genera ribassi eccessivi che comprimono i margini delle imprese, rendendole sostanzialmente inadempienti rispetto agli obblighi di sostenibilità e vanificando la funzione stessa delle clausole sociali che la stazione appaltante aveva inteso perseguire.

Il corretto aggiornamento dei prezzari non è dunque un requisito meramente tecnico-formale, ma la precondizione necessaria, sebbene non sufficiente, perché l'integrazione degli interessi non economici produca effetti reali nella ricostruzione del cratere.

Tale consapevolezza ha indotto il legislatore a intervenire con l'art. 1, commi 490-493, l. 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio 2026), introducendo un meccanismo strutturale di aggiornamento dei prezzi applicabile agli appalti aggiudicati *ante* d.lg. n. 36/2023 le cui offerte siano state presentate entro il 30 giugno 2023, in base al quale il calcolo degli stati di avanzamento dei

[17] La pronuncia enuncia per la prima volta in modo sistematico il principio di attualità dei prezzari come vincolo imperativo sovraordinato alla *lex specialis* emergenziale, con implicazioni dirette sulla legittimità sostanziale della base d'asta e sull'effettività degli obblighi di sostenibilità.

lavori eseguiti dal primo gennaio 2026 si basa sui prezzari regionali aggiornati o su quelli speciali autorizzati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 41, comma 13, d.lg. n. 36/2023, con valenza determinante nel contesto del cratere, ove la persistenza di cantieri avviati in vigenza del d.lg. 18 aprile 2016, n. 50 rende cruciale la stabilità del flusso finanziario[18].

A completamento del quadro riformatore, la medesima l. n. 199/2025 ha istituito un Osservatorio nazionale con funzione di presidio sistemico, articolato nel monitoraggio della dispersione su prodotti standardizzati, nell'analisi delle variazioni temporali rispetto ai principali *driver* economici e nell'individuazione di aggregazioni territoriali con scostamenti persistenti, con la possibilità di attivare un approfondimento in raccordo con le autorità competenti in materia di concorrenza e vigilanza quando emergano anomalie non spiegabili da fattori oggettivi[19].

In ultima analisi, la congruenza tra le basi d'asta e l'effettiva realtà macroeconomica assurge, nel contesto della ricostruzione post-sisma 2016, a presupposto di legittimità sostanziale dell'intera procedura di evidenza pubblica e, al tempo stesso, a condizione di effettività degli interessi non economici che il contratto pubblico è chiamato a integrare. La tenuta del sistema dipende, tuttavia, da un ulteriore presupposto, vale a dire la capacità del controllo esecutivo di tradurre in adempimento concreto gli obblighi di sostenibilità in condizioni di esecuzione frammentata proprie del contesto post-sismico, profilo al quale è dedicata l'analisi che segue.

3. *Clausole sociali, criteri ambientali minimi e controlli esecutivi nella ricostruzione post-sisma 2016 tra effettività e limiti strutturali.* – Le riflessioni sviluppate nei paragrafi precedenti convergono verso una constatazione di fondo: anche quando la scelta procedurale sia ottimale e la base d'asta correttamente formata, l'integrazione degli interessi non economici rimane priva di effetti concreti se il controllo esecutivo non è in grado di verificarne il rispetto nella fase di realizzazione dell'opera.

Nel contesto della ricostruzione post-sisma 2016 tale questione assume una valenza strutturale, poiché la complessità e la frammentazione delle procedure ricostruttive, caratterizzate dall'elevata numerosità dei lotti, da cantieri distribuiti su territori interni difficilmente accessibili e da stazioni appaltanti spesso prive di adeguata capacità tecnica, rendono il controllo esecutivo il nodo più critico dell'intero ciclo dell'appalto, quello in cui il principio del risultato si misura non più sulla carta, ma nella concretezza dell'opera realizzata e della sua conformità agli standard di sostenibilità prefissati.

L'analisi affronta tale nodo attraverso tre piani di crescente complessità sistematica, ovvero la natura e la funzione delle clausole sociali nel quadro normativo vigente, la collocazione sistematica dei CAM nel ciclo di vita dell'appalto e la sostenibilità finanziaria degli obblighi di sostenibilità in condizioni di esecuzione frammentata.

Il primo profilo di riflessione concerne la natura giuridica e la funzione della clausola sociale nel quadro del d.lg. n. 36/2023.

La giurisprudenza ha chiarito, con orientamento ormai consolidato, che la clausola sociale di cui all'art. 57, d.lg. n. 36/2023 opera come strumento di governo elastico del mercato del lavoro nelle commesse pubbliche, calibrato sul bilanciamento tra il diritto al lavoro ex art. 35 Cost. e la libertà di iniziativa economica privata ex art. 41 Cost., in conformità con i principi euro-unitari di cui agli artt. 3 TUE e 2 TFUE e con l'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

[18] Sul nuovo meccanismo di revisione automatica dei prezzi introdotto dalla l. n. 199/2025 e sul connesso sistema dei prezzari regionali e nazionale, M. Agliata, *La revisione automatica dei prezzi per il caro materiali dal 2026*, in *Appalti&Contratti*, 2026.

[19] Il presidio si raccorda con le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) in ordine alle anomalie di prezzo non spiegabili da fattori oggettivi, secondo la logica di vigilanza già sottesa all'art. 41, comma 13, d.lg. n. 36/2023.

europea[20]. La clausola va formulata in maniera elastica[21], rimettendo all'operatore economico la valutazione sull'assorbimento dei lavoratori impiegati dal precedente aggiudicatario, principio recepito nell'art. 102 del medesimo codice[22].

Nelle procedure di ricostruzione aventi ad oggetto lotti di importo ridotto, tale obbligo rischia di trasformarsi in un onere formalizzante privo di contenuto sostanziale, scoraggiando la partecipazione delle micro-imprese artigianali locali che costituiscono il tessuto produttivo prevalente nelle aree interne del cratere. La sua legittimità deve pertanto essere valutata avendo riguardo alle caratteristiche oggettive dell'appalto, potendo essere esclusa, con possibilità di deroga motivata, quando l'oggetto del contratto o la natura del progetto ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi di efficienza e qualità del servizio[23].

Il secondo profilo di riflessione riguarda la collocazione sistematica dei CAM nel ciclo di vita dell'appalto.

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito, con orientamento consolidato, che i controlli relativi al rispetto delle prescrizioni ambientali appartengono alla fase esecutiva[24], sicché la conformità agli standard ambientali di cui all'art. 34, d.lg. n. 36/2023 non deve essere apprezzata in sede di valutazione delle offerte[25]. Tale orientamento non segnala un depotenziamento della tutela ambientale, bensì ne propone una concezione più matura e dinamica, coerente con la visione trasversale della sostenibilità che deve orientare tutte le fasi di realizzazione dell'intervento.

Sul versante ambientale, la ricostruzione post-sisma non è, o non dovrebbe essere, il mero ripristino dello *status quo ante*, ma rappresenta un'opportunità irripetibile per realizzare un salto qualitativo in termini di efficienza energetica, utilizzo di materiali sostenibili e organizzazione del cantiere nel rispetto dei principi dell'economia circolare. Il d.m. 24 ottobre 2025, recante i criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di progettazione ed esecuzione dei lavori di interventi edilizi, attribuisce particolare rilievo, nei contesti di ricostruzione, ai sistemi di gestione ambientale, alla distanza di trasporto dei prodotti da costruzione e alle etichettature ambientali[26], con quest'ultimo criterio di straordinaria importanza nelle aree interne dell'Appennino centro-italiano, ove la filiera locale dei materiali da costruzione rappresenta un *asset* di sostenibilità ambientale ed economica[27].

---

[20] Sul piano dell'integrazione delle esigenze ambientali e sociali nelle politiche dell'Unione, art. 11 TFUE e art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; in dottrina, M.C. Cavallaro*, Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2007.

[21] Sul carattere elastico della clausola sociale e sui limiti della sua applicazione nelle procedure relative a lotti di importo ridotto si vedano Cons. Stato, Sez. V, 25 gennaio 2024, n. 807, Cons. Stato, Sez. V, 3 gennaio 2025, n. 26, e Cons. Stato, Sez. III, 11 luglio 2025, n. 6091. In dottrina, F. Baldassarre e A. Labroca, *Public Procurement. Gli acquisti pubblici fra vincoli giuridici e opportunità gestionali*, Milano, Franco Angeli Edizioni, 2013.

[22] Sul controverso ambito applicativo delle clausole pari opportunità e inclusione sociale di cui all'art. 61, d.lg. n. 36/2023 e all'allegato II.3, A. Massari, *Le clausole pari opportunità e inclusione sociale nel nuovo Codice: quale ambito applicativo?*, in *appaltiecontratti.it*, 3 ottobre 2023.

[23] Riguardo all'esigenza di modulare gli oneri partecipativi in funzione del *favor partecipationis* e della tutela delle piccole e medie imprese, *G. Fidone, Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2012, n. 5.

[24] La distinzione tra verifica di conformità ai CAM in sede di gara e controllo in fase esecutiva, con i diversi rimedi civilistici a disposizione della stazione appaltante, è messa a fuoco da Cons. Stato, Sez. III, 2 novembre 2023, n. 9398, e Cons. Stato, Sez. V, 4 marzo 2025, n. 1857; sull'inquadramento dei CAM come elementi essenziali dell'offerta e non come requisiti di partecipazione, Cons. Stato, Sez. V, 11 gennaio 2024, n. 334.

[25] Nel senso della collocazione dei CAM alla fase esecutiva, con la conseguenza che la conformità agli standard ambientali non deve essere apprezzata in sede di valutazione delle offerte, Tar Lazio, Roma, Sez. III *quater*, 6 giugno 2023, n. 9488. In dottrina, S. Vernile, *«Nuovo» Codice dei contratti pubblici e criteri ambientali minimi per l'economia circolare*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, n. 3, p. 979 ss.

[26] Le etichettature ecologiche valgono quale mezzo di prova della conformità alle caratteristiche ambientali richieste, ai sensi dell'allegato II.5 al d.lg. n. 36/2023; in argomento, S. Villamena*, Appalti pubblici e clausole ecologiche. Nuove conquiste per la «competitività non di prezzo» anche alla luce della recente disciplina europea*, in *Il dir. dell'econ.*, 2015, n. 2.

[27] Con riferimento al rapporto tra CAM e principio di non arrecare un danno significativo (DNSH) di cui all'art. 17 del reg. (UE) 2020/852, ove i primi costituiscono un livello di tutela non inferiore rispetto al secondo, Tar Marche, Sez. I, n. 118/2024. In dottrina, sull'economia circolare, F. De Leonardis*, Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017.

Il rinvio della verifica dei criteri ambientali alla fase esecutiva produce tuttavia effetti concreti solo se la struttura deputata al controllo è adeguata rispetto alla complessità della commessa: il direttore dell'esecuzione del contratto (DEC), al quale il capitolato tecnico affida le verifiche *in situ*, diventa così il presidio ultimo della tutela ambientale nell'appalto pubblico. Tuttavia, con riguardo alle procedure di ricostruzione post-sisma del Centro Italia, la frammentazione dei lotti, la dispersione geografica dei cantieri e la frequente carenza di risorse umane specializzate presso le stazioni appaltanti locali rendono strutturalmente inadeguata l'attuale architettura di controllo esecutivo, vanificando almeno in parte gli sforzi compiuti nelle fasi precedenti del ciclo dell'appalto[28].

Il terzo profilo di riflessione riguarda la sostenibilità finanziaria degli appalti e il suo rapporto con i costi aggiuntivi che l'applicazione rigorosa delle clausole sociali e dei requisiti di sostenibilità ambientale comporta per gli operatori economici.

Il costo dell'adempimento agli obblighi sociali deve essere riconosciuto come costo legittimo e necessario della commessa pubblica, non come fattore distorsivo della concorrenza: ne discende che le stazioni appaltanti sono tenute a stimare adeguatamente l'incidenza degli oneri sociali e ambientali nella fissazione della base d'asta, confermando quanto già emerso sulla corretta formazione del prezzo quale presupposto di legittimità sostanziale dell'intera procedura, ed evitando che il ribasso competitivo eroda i margini necessari per garantire il rispetto degli standard di tutela. Il principio del *value for money* non deve essere inteso come minimizzazione del costo dell'appalto, bensì come massimizzazione del valore complessivo generato dalla commessa in una prospettiva longitudinale[29], che include le esternalità positive delle clausole sociali, tra cui la riduzione del lavoro irregolare e l'incremento dei livelli occupazionali, nonché quelle riconducibili al rispetto dei criteri ambientali, ovvero la riduzione dell'impatto ambientale e il risparmio energetico nel lungo periodo[30].

In definitiva, obblighi di sostenibilità sociale e ambientale e controlli esecutivi non sono istituti isolati, ma elementi di un sistema integrato di governo dell'interesse pubblico che, nel peculiare contesto della ricostruzione post-sisma 2016, richiede la convergenza di una *lex specialis* ben costruita, di un direttore dell'esecuzione adeguatamente formato e di un sistema di sanzioni effettive per l'inadempimento[31]. Il *deficit* di correttezza nella formazione del prezzo, la frammentazione della *governance* procedurale e l'inadeguatezza dei controlli esecutivi non sono criticità indipendenti, ma si alimentano reciprocamente in un rapporto di condizionamento sistemico che rivela come la compatibilità tra sostenibilità finanziaria e integrazione degli interessi non economici richieda una risposta organica sul piano normativo e di *policy*, alla quale è dedicato il paragrafo conclusivo.

4. *Conclusioni: risposta al quesito di ricerca e orientamenti correttivi.* – L'indagine svolta consente ora di rispondere al quesito di ricerca.

Il contratto pubblico può effettivamente operare quale strumento efficace di integrazione degli interessi pubblici non economici anche in contesti di emergenza post-calamitosa, ma tale compatibilità non è automatica: essa dipende dalla tenuta simultanea di tre presupposti che si sostengono a vicenda e che l'esperienza della ricostruzione post-sisma 2016 ha messo in luce con particolare chiarezza.

---

[28] Quanto all'approccio «oggettivo» ed «effettivo» che deve orientare i criteri di valutazione e i controlli, ANAC, linee guida n. 2/2018 recanti «Offerta economicamente più vantaggiosa».

[29] Una concezione del *value for money* appiattita sull'efficienza meramente economica mal si concilia con una scelta di sistema orientata alle *horizontal policies* e alla massimizzazione del valore pubblico: in questa prospettiva M. Cafagno, *L'evoluzione dei fini e del disegno delle pubbliche gare*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 11 ss., e A. Heimler, *Appalti pubblici, prassi applicative e controlli: quale spazio per gli aspetti sostanziali*, in *Merc. conc. reg.*, 2015, n. 1, p. 181 ss., in part. p. 184.

[30] Il costo del ciclo di vita, criterio che internalizza le esternalità ambientali nella valutazione dell'offerta, è approfondito da M. Cafagno, *L'ambiente nei contratti pubblici: due angoli visuali e una morale*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, n. 4.

[31] In ordine all'insufficienza del generico rinvio ai decreti ministeriali e ai limiti del meccanismo di eterointegrazione della *lex specialis*, Cons. Stato, Sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773; Cons. Stato, Sez. III, 20 marzo 2023, n. 2795; Tar Campania, Salerno, Sez. I, 1° ottobre 2024, n. 1767.

Il primo presupposto è la correttezza della formazione del prezzo. Una base d'asta strutturalmente disallineata rispetto ai valori reali di mercato non solo lede la parità di trattamento tra i concorrenti, ma rende finanziariamente insostenibile l'adempimento agli obblighi di sostenibilità: le imprese aggiudicate con ribassi eccessivi non dispongono dei margini per rispettarli, e le stazioni appaltanti si trovano dinanzi all'alternativa tra applicare le sanzioni, col rischio di paralizzare il cantiere, e tollerare l'inadempimento, vanificando la funzione stessa degli obblighi che avevano inteso perseguire.

Il secondo presupposto è la coerenza della *governance* procedurale. La scelta del criterio di aggiudicazione, la calibrazione dei sub-criteri dell'offerta economicamente più vantaggiosa e la valorizzazione della prossimità territoriale devono essere coordinate in modo da massimizzare il valore pubblico della commessa senza comprimere la concorrenza oltre i limiti consentiti dall'ordinamento euro-unitario. Il modello commissariale ha dimostrato che tale coordinamento è possibile, ma richiede una regia istituzionale consapevole che le singole stazioni appaltanti, spesso prive di adeguata qualificazione, non sono in grado di sviluppare autonomamente, con il risultato che la dispersione delle soluzioni adottate nel cratere produce esiti disomogenei che indeboliscono sia la concorrenza sia la qualità degli interventi.

Il terzo presupposto è l'effettività dei controlli esecutivi. Gli obblighi di sostenibilità sociale e ambientale producono effetti reali solo se il direttore dell'esecuzione dispone delle competenze tecniche e delle risorse necessarie per esercitare una vigilanza continuativa e qualificata. Nelle procedure di ricostruzione, caratterizzate da frammentazione dei lotti ed elevata numerosità degli interventi, tale presidio è spesso inadeguato, con il rischio che il rinvio della verifica alla fase esecutiva si traduca in un rinvio *sine die* e gli obiettivi di sostenibilità restino formalmente integrati nella *lex specialis*, ma sostanzialmente inattuati.

Da tale triplice constatazione emergono orientamenti correttivi che l'esperienza del cratere del Centro Italia rende particolarmente urgenti.

Sul piano della formazione del prezzo, il termine di tre mesi previsto dall'art. 17, commi 3 e 3 *bis*, d.lg. n. 36/2023 dovrebbe essere valorizzato nella sua portata sostanziale, imponendo alle stazioni appaltanti una verifica effettiva della perdurante congruenza della base d'asta rispetto ai valori di mercato e della sua compatibilità con gli obblighi di sostenibilità, mediante un'analisi di impatto preventiva da allegare agli atti di gara che renda strutturale il nesso tra correttezza estimativa ed effettività degli interessi non economici integrati nel contratto.

Sul piano della *governance* procedurale, si propone che il Commissario straordinario per la ricostruzione adotti linee guida vincolanti, indicando pesi minimi per i criteri di sostenibilità nell'offerta economicamente più vantaggiosa e standardizzando la struttura delle manifestazioni di interesse per l'individuazione degli operatori locali qualificati.

Sul piano dell'effettività dei controlli, appare indispensabile introdurre un sistema di qualificazione specifica del direttore dell'esecuzione per le commesse di ricostruzione post-sisma, con requisiti di formazione obbligatoria in materia di sostenibilità, nonché un meccanismo di monitoraggio centralizzato affidato all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in raccordo con gli USR, che rilevi sistematicamente gli inadempimenti e li renda pubblici prima della conclusione del collaudo[32].

Il quadro così delineato suggerisce, in conclusione, che sostenibilità finanziaria e perseguimento degli interessi pubblici non economici non configurano un'antinomia strutturale, ma una compatibilità condizionata alla tenuta dei presupposti metodologici, procedurali e di controllo che la presente indagine ha cercato di ricostruire.

[32] Il potere dell'ANAC di impugnare bandi e atti relativi a contratti di rilevante impatto trova fondamento nell'art. 220, comma 2, d.lg. n. 36/2023, anche con riguardo alla cogenza dei criteri ambientali minimi.

La ricostruzione post-sisma 2016 rappresenta il banco di prova più esigente per la tenuta dell'intero modello: se il legislatore e le amministrazioni sapranno trarre le conseguenze normative e operative dall'esperienza accumulata, essa potrà diventare il paradigma di una contrattazione pubblica matura, capace di coniugare efficienza, qualità e sostenibilità; se invece prevarrà la tendenza a separare la dimensione formale degli obblighi dalla dimensione reale della loro attuazione, il rischio sarà un sistema che persegue la sostenibilità sulla carta e la ignora nei cantieri[33], con un esito che non serve né i territori colpiti dal sisma né la credibilità dell'ordinamento dei contratti pubblici[34].

[33] Sul punto, M. Oscurato, *Analisi delle principali patologie per la realizzazione delle opere pubbliche, a commento della Delibera ANAC n. 124/2025*, in *Appalti&Contratti*, 2025, ove si evidenzia come il mancato presidio tecnico trasformi spesso gli obblighi normativi in mera dichiarazione d'intenti.

[34] Lo Stato che opera strategicamente quale acquirente realizza un intervento diretto nell'economia riconducibile alla programmazione: F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore*, Bologna, Il Mulino, 2021; sulla creazione di valore pubblico, M.H. Moore, *La creazione di valore pubblico*, Milano, Guerini, 2003.