

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
3 / 2022

LUGLIO - SETTEMBRE

La semplificazione dei contratti pubblici: ricorrente “utopia” o occasione da cogliere?

Mario Gorlani

DOI: 10.13130/2723-9195/2022-3-10

Il contributo si propone di riflettere sui vani e ripetuti tentativi del legislatore di semplificare la normativa e le procedure per l'affidamento dei contratti pubblici, principalmente mediante discipline emergenziali che, spesso, generano maggiori incertezze di quelle che vorrebbero risolvere, e che comunque contribuiscono ad accrescere le difficoltà interpretative ed applicative. Si suggerisce perciò di perseguire in primo luogo la stabilità della disciplina, e in secondo luogo una sua effettiva semplificazione mediante la valorizzazione della discrezionalità, professionalità e responsabilità delle stazioni appaltanti.

The simplification of public contracts: recurring “utopia” or an opportunity to be seized?

The paper aims to reflect on legislator’s vain and repeated attempts to simplify the regulations and procedures concerning public contracts. The attempts have mainly been through emergency responses which often create uncertainty and difficulties in interpreting and applying rules. The author urges the pursuit of legal stability and a true simplification through the development of discretionary powers, professionalism and responsibility on the part of the contracting authorities.

1. La semplificazione delle procedure amministrative: un mito impossibile o un problema impostato in modo non corretto?

Alcuni anni fa è uscito in Italia un libro di Cass R. Sunstein, intitolato «*Semplice – L’arte del governo nel terzo millennio*»^[1], nel quale l’autore, già consigliere

giuridico del Presidente Obama e direttore dell'OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs), spiega che dovrebbe essere imperativo di qualunque legislatore e di qualunque governo sforzarsi di elaborare regole semplici, facilmente intellegibili, il più possibile sburocratizzate nelle procedure applicative, come viatico per una vita migliore dei cittadini.

Al di là di qualche eccesso di ottimismo e di fiducia nelle soluzioni proposte, il volume di Sunstein testimonia che il problema della semplificazione delle normative e delle procedure amministrative ha una portata ben più ampia del solo caso italiano ed è diventato un vero e proprio mantra di qualunque programma di riforma, a qualunque latitudine e in ogni ordinamento^[2].

In Italia in particolare, tra Ministeri per la Semplificazione amministrativa (che a governi alterni vengono riproposti), programmi legislativi di semplificazione, semplificazione delle procedure amministrative, decreti semplificazione, ecc ..., siamo di fronte ad uno dei temi dominanti della cultura giuridica (amministrativa) contemporanea^[3], alle prese con una dilatazione normativa abnorme e bisognosa di una radicale inversione di rotta, peraltro tanto auspicata a parole quanto difficile da concretizzare nei fatti. La semplificazione, amministrativa e normativa, rappresenta da anni, nell'auspicio di tutti, a partire dallo stesso legislatore, una vera e propria chiave vincente per il rilancio dell'economia^[4].

Lo sforzo di semplificazione, tuttavia, risulta puntualmente e sistematicamente frustrato, come fossimo di fronte ad un'impresa tanto complessa quanto sostanzialmente inutile: dalla fatica di Sisifo^[5] alla tela di Penelope, si sprecano le metafore attinte dalla mitologia greca per descrivere l'irraggiungibilità dell'obiettivo. Da auspicio e programma di riforme, la semplificazione tende così ad assurgere a vero e proprio "mito impossibile".

In effetti, non si affronta correttamente il tema della semplificazione legislativa e amministrativa se non si parte da un dato di fatto ineludibile, ovvero la complessità dei fenomeni sociali ed economici oggetto di regolazione, nonché l'intreccio di interessi compositi che devono essere disciplinati, che hanno via via dato vita, quasi in ogni materia, a normative sempre più articolate, dettagliate, rigide, finendo con il creare testi legislativi di difficile lettura e di ancor più difficile applicazione. La complessità delle normative e delle procedure non è quindi, soltanto, la conseguenza di norme scritte male, di un decadimento

culturale e linguistico del legislatore o di tecniche di disciplina discutibili^[6], ma dell'oggettiva dilatazione degli interessi coinvolti da qualunque attività della società contemporanea. Si emanano normative sempre più articolate e complesse, perché sempre più articolate e complesse sono le società stesse, e vieppiù potenzialmente confliggenti gli interessi che con quelle regolazioni devono essere governati^[7].

Il quadro è reso ancora più critico dalla crisi del modello costituzionale delle fonti del diritto e dall'emergere in modo disordinato e non codificato di norme di non facile inquadramento e, quindi, coordinamento con le regole esistenti^[8]; nonché dal fatto che spesso la semplificazione viene perseguita con la produzione di nuove norme, anziché con la riduzione e la chiarificazione di quelle esistenti, che generano ulteriori complessità interpretative, anziché il contrario.

Se dunque si vuole affrontare in modo efficace il tema e l'obiettivo della semplificazione, occorre partire da alcuni punti fermi: a) la complessità normativa e procedurale è, per molti versi e in molti ambiti, un dato ineludibile^[9]; b) la semplificazione richiede uno sforzo culturale e linguistico preliminare, per produrre testi chiari e tendenzialmente stabili nel tempo; c) la semplificazione non si attua mediante la cancellazione o la deroga di norme esistenti, ma postula un approccio composito che include la responsabilizzazione e la formazione dei pubblici dipendenti, la chiarezza dei testi, ma soprattutto scelte legislative coerenti con obiettivo.

2. La semplificazione dei contratti pubblici: un aspetto specifico di un problema più generale

La tendenza alla “complessificazione” – e la correlata aspirazione alla semplificazione – è una spinta che si registra in tutti i campi del diritto amministrativo (e non solo)^[10], ma che manifesta la sua forma più acuta proprio nell'ambito dei contratti pubblici, ove *input* opposti rendono quanto mai articolata la ricerca di equilibri e di stabilità, e a cui il legislatore risponde sempre più frequentemente con l'introduzione di norme minute, finalizzate a regolare il singolo caso concreto^[11].

La disciplina degli appalti pubblici è, infatti, in perenne precario bilanciamento tra esigenze molteplici, spesso contrapposte. Si positivizzano e formalizzano

adempimenti, termini, modalità di esperimento delle gare, requisiti, ecc..., a tutela delle esigenze di legalità e di *par condicio* e, quindi, della concorrenza, ma anche nella convinzione – ma sarebbe meglio dire: illusione – di offrire alle stazioni appaltanti soluzioni pronte a fronteggiare la variegata casistica che le procedure postulano; ma, al contempo, l'eccesso di rigidità formale, di adempimenti procedurali, di regole minute, diventa una gabbia che rallenta l'attività amministrativa, alimenta i rischi di contenzioso, non consente il raggiungimento dell'obiettivo di favorire la realizzazione in tempi celeri delle opere e dei servizi programmati.

Ogni istituto normativo contiene la propria giustificazione e, al contempo, la propria contraddizione. Gli esempi sono innumerevoli: dalle regole sul subappalto (freno ad una maggiore flessibilità nella gestione di un cantiere ma anche presidio contro infiltrazioni improprie di ditte inadeguate o contro il lavoro in nero) alla disciplina della verifica dei requisiti (garanzia di efficienza e affidabilità del contraente; elemento che rallenta notevolmente la procedura di aggiudicazione), ogni norma o prescrizione o vincolo segna il punto di equilibrio, definito dal legislatore e dalla giurisprudenza (non sempre e non necessariamente in modo convincente), tra interessi opposti, e più in generale tra il polo della tempestività e il polo della legalità (detto in altri termini: tra il principio di buon andamento e l'imparzialità, per usare l'endiadi costituzionale dell'art. 97 Cost.), che si confrontano costantemente nella disciplina degli appalti^[12].

La cronica lentezza delle procedure ad evidenza pubblica, nonché la difficoltà di spendere le risorse investite e di attuare i programmi di opere pubbliche fatti propri dalle amministrazioni, rivelano che, a tutt'oggi, quel "precaro" equilibrio non ha dato i risultati sperati ed è oggetto di seri ripensamenti, in una prospettiva di semplificazione e accelerazione delle procedure.

In materia di appalti, peraltro, quando si parla di semplificazione, si deve tener conto di due approcci distinti: o una semplificazione "ordinaria", se così si può chiamare, volta alla chiarificazione e stabilizzazione della disciplina vigente; o una semplificazione "emergenziale", fatta di sospensione di norme, deroghe temporanee, procedure e competenze speciali nonché di soglie alterate.

Ogni volta in cui si sono verificate condizioni di urgenza o di emergenza – variamente motivate e denominate: emergenza economica; emergenza sanitaria; emergenza internazionale; emergenza energetica; emergenza idrica – i governi

hanno fatto puntualmente ricorso alla decretazione d'urgenza per introdurre, in varie forme e con diverse nomenclature, misure di semplificazione (*rectius*: di deroga) delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici^[13]: l'emergenza richiede infatti di poter disporre, in tempi rapidi, di lavori, servizi, forniture per rispondere ad esigenze concrete indotte dalla situazione; e la rapidità nella risposta è il frutto – secondo la tesi fatta propria dal legislatore - di procedure semplificate, snelle, deformalizzate, il più possibile somiglianti ai percorsi che il privato segue nella scelta del suo contraente. E ciò rappresenta la conferma di un problema di fondo: ovvero che il regime ordinario, per lo stesso legislatore, è troppo macchinoso e lento, come se la necessità di agire in tempi ragionevolmente brevi non accompagnasse la quotidianità dell'azione amministrativa, ma si giustificasse soltanto nei momenti emergenziali^[14].

In gioco c'è anche la compromissione della tutela della concorrenza^[15], perché tempi troppo ristretti per la presentazione delle offerte vanno a detrimento di un allargamento della platea dei possibili concorrenti, a maggior ragione a fronte dell'ampliamento delle casistiche in cui è possibile procedere all'affidamento diretto^[16]. Inoltre, c'è il rischio che la deformalizzazione delle procedure favorisca comportamenti devianti nella scelta del contraente, con il ritorno del fantasma di pratiche corruttive, di una lievitazione dei costi, di un'efficienza complessiva del sistema.

Pur convenendo, quindi, sul fatto che regole improntate ai principi di trasparenza e competitività obbligano le stazioni appaltanti al rispetto di passaggi procedurali rigidi, sia sotto il profilo delle tempistiche che degli obblighi di pubblicità, proprio nella tensione tra legalità, concorrenza ed efficienza, è necessario trovare - anche in una situazione di eccezionale gravità - un punto di equilibrio che salvaguardi la trasparenza dell'azione amministrativa e un livello minimo di confronto con il mercato^[17].

3. Le ragioni (talune ineludibili) della complicazione della disciplina e delle procedure di affidamento dei contratti pubblici

Le considerazioni appena svolte inducono ad una riflessione sulle ragioni della complessità attuale. Se dovessimo assumere come modello solo gli interventi

d'urgenza, dovremmo concludere che essa è figlia dell'utilizzo delle procedure aperte e formalizzate di scelta del contraente e dei vincoli posti dal codice, che vengono perciò sospesi temporaneamente per rimuovere gli ostacoli alla sollecita conclusione dei contratti pubblici. Fuori dalla visione emergenziale, le ragioni della complessità sono altre.

In prima battuta, deve tenersi conto del carattere "alluvionale" della normativa di settore. Nessun altro ambito di regolazione pubblica ha conosciuto tre codici in vent'anni, e nell'avvicinarsi al trentesimo anno anche un probabile quarto. Non solo ma nessuna normativa ha conosciuto tante modifiche in così pochi anni: letteralmente centinaia, con una enorme difficoltà di lettura, coordinamento, definizione dei periodi di efficacia delle singole disposizioni, consolidamento di orientamenti stabili sui singoli istituti. Era successo al Codice del 2006, e il fenomeno si è ripetuto con il Codice del 2016.

Questa "frenesia" normativa, oscillante tra irrigidimento, analiticità regolatoria e deroghe, ha matrici diverse: dalla paura della responsabilità da parte dei funzionari, al recepimento delle spinte anti-corruttive e pro-concorrenziali; dallo sforzo di ridurre il contenzioso offrendo risposte certe e predefinite ai conflitti potenziali che le procedure fanno sorgere; alla normazione multilivello che contraddistingue questo settore più di altri. E non è di aiuto, nel senso della semplificazione, la bassa qualità linguistica: norme scritte male, lunghe, difficili da leggere e ancor più da applicare, rappresentano ormai un fattore costante con cui anche l'operatore più preparato e motivato deve fare i conti^[18].

La portata "alluvionale" della normativa di settore è strettamente connessa al carattere estremamente analitico e rigido della disciplina che - per offrire certezze agli operatori privati che contrattano con la pubblica amministrazione e agli stessi funzionari che chiedono di veder ridotta la loro esposizione alla responsabilità e di poter dare risposte univoche ai dubbi che si creano - cerca di offrire soluzioni puntuali alla infinita casistica degli appalti pubblici. In realtà, se questo in parte avviene, l'esperienza ha dimostrato che tale casistica è molto più variegata di qualunque sforzo regolatorio e, quindi, per una sorta di eterogenesi dei fini, l'eccesso di regolazione, anziché dare risposte pronte e uniformi ai dubbi, finisce con il crearne altri, magari di semplice coordinamento tra le norme. Si aggiunga il ruolo della giurisprudenza, anch'essa alluvionale, che per le amministrazioni e gli operatori diventa viepiù un parametro normativo più rilevante dello stesso dato

positivo, pur in un ordinamento come il nostro improntato ai principi di *civil law*.

La complicazione deriva anche dalle rigidità e dalle troppe fasi in cui si articola la procedura di spesa pubblica. Basti pensare ai tre *step* della progettazione^[19], che si risolvono in una abnorme dilatazione dei tempi, tanto più alla luce del divieto – oggi peraltro sospeso dalla normativa emergenziale – del cumulo tra progettazione ed esecuzione; o alla necessità della validazione dei progetti, che spesso si risolve in una sorta di ripetizione del progetto *step by step*, necessaria per la carenza di competenze adeguate all'interno dell'Amministrazione, ma nondimeno tale da determinare un ulteriore allungamento dei tempi e ulteriori fasi. A questo si aggiungano le varie fasi autorizzatorie sotto il profilo vincolistico e paesaggistico, che determinano, di regola, ulteriori rallentamenti e ostacoli.

Va peraltro sottolineato che un aspetto determinante dell'efficienza del sistema – e, quindi, della speditezza delle procedure, indipendentemente dalla complicazione della normativa - avrebbe dovuto fondarsi sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e sulla riduzione del loro numero mediante le centrali uniche di committenza, capaci di mettere in campo competenze, professionalità e strutture organizzative adeguate alla gestione delle gare, senza lasciare sulle spalle di piccoli uffici periferici il compito di gestire le procedure. Questa esperienza, però, oltre che parziale^[20], non è sempre stata del tutto convincente, sino ad ora, perché comunque tutte le fasi precedenti e successive di preparazione del contenuto degli atti di gara e di gestione del contratto fanno capo alle singole amministrazioni, e quindi ciò che si verifica – il raddoppio dei ruoli e delle competenze; la lentezza nella trasmissione tra un ente e l'altro – non sempre favorisce una reale accelerazione e semplificazione delle procedure, e soprattutto l'accuratezza dei risultati.

Inoltre, è il caso di ricordare anche lo stentato avvio degli strumenti di normazione attuativa previsti dal Codice, molti dei quali a tutt'oggi non ancora emanati; tanto che si è tornati a parlare dell'approvazione di un unico regolamento di attuazione, secondo lo schema tradizionale che si voleva superare con l'innovazione delle linee guida.

Da ultimo, anche gli interventi normativi mossi da un intento semplificatorio comportano comunque l'introduzione di regole nuove, che generano inevitabilmente incertezze applicative, dubbi interpretativi, necessità di assimilare

i nuovi meccanismi, spesso con l'effetto opposto, almeno nel breve periodo, a quello che ci si era proposti, se l'obiettivo è di accelerare le procedure. Come ha osservato il giudice amministrativo in una delle prime pronunce sul decreto Semplificazioni, «... *l'intero obiettivo della disciplina è quello di semplificare l'andamento delle gare ... [ma si tratta di] (obiettivo al cui raggiungimento, per incidens, non sembra funzionale, come reso evidente dal presente giudizio, il continuo e disallineato mutare della disciplina, con reiterata modifica dei valori di riferimento e delle tipologie di procedura, che inevitabilmente ingenera come più immediato effetto il disorientamento tanto delle stazioni appaltanti che degli operatori)*»^[21].

Quella proposta è una ricognizione sommaria e certamente incompleta delle ragioni di complicazione della disciplina degli appalti, molteplici e diverse: alcune oggettive e ineludibili, per la natura della materia che si vuole regolare e dei valori costituzionali e degli interessi coinvolti; altre invece conseguenza di scelte opinabili, di limiti culturali, di carenza di professionalità e di prassi applicative che si possono correggere.

4. Gli interventi legislativi degli ultimi anni, prevalentemente in una logica emergenziale e derogatoria

Come abbiamo sottolineato, il tema della semplificazione è nell'agenda di tutti i governi e di tutte le assemblee legislative, anche se gli approcci non si sono sempre rivelati efficaci e coerenti con l'obiettivo proposto.

Negli ultimi quattro anni, in Italia l'orientamento normativo ha privilegiato la prospettiva emergenziale e derogatoria^[22], lasciando inevasa o comunque rinviata la domanda pressante di effettiva semplificazione della disciplina in via ordinaria, che pare essere ritornata di attualità – crisi di governo e scioglimento anticipato delle Camere permettendo – in questi ultimi mesi.

Il primo esempio di normativa emergenziale, sia pure giustificata dall'assoluta eccezionalità della situazione, si ha con l'adozione del d.l. n. 109/2018 (c.d. decreto Genova) con il quale fu previsto l'affidamento, in via derogatoria rispetto al codice degli appalti, ad un commissario straordinario del compito di garantire tempestivamente l'avvio dei lavori di demolizione e ricostruzione del ponte Morandi. Il commissario poteva affidare la realizzazione delle attività mediante

procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, e poteva agire in una tale specificità di regime da richiamare gli schemi della protezione civile, a cui in effetti, per i presupposti, poteva essere assimilato.

Il secondo intervento in questa direzione è rappresentato dal d.l. n. 32/2019 (c.d. decreto Sblocca-cantieri): il Governo intendeva imprimere un'accelerazione al rilancio degli investimenti pubblici, facilitando, in chiave semplificatrice, la ripartenza dei cantieri di numerose opere rimaste incompiute. All'epoca non era ancora scoppiata la pandemia, ma la necessità di snellimento delle procedure e di accelerazione degli investimenti pubblici aveva suggerito al legislatore misure derogatorie o sospensive: quali la sospensione dell'obbligo di ricorso alle centrali di committenza; la sospensione del divieto di appalto integrato di progettazione ed esecuzione; la sospensione dell'obbligo di scelta dei commissari nell'albo degli esperti tenuto dall'Anac, rimanendo l'obbligo di individuare i commissari secondo regole di competenza e trasparenza; la semplificazione dell'individuazione degli affidatari per affidamenti di lavori tra 40.000 e 150.000 euro e di servizi e forniture sotto le soglie dell'art. 35, mediante la valutazione di tre o cinque preventivi, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti; per quanto riguarda l'istituto del subappalto, venne innalzato al 40% il limite fino al 31 dicembre 2020; venne stabilizzato, per alcuni interventi strutturali prioritari ed individuati con DPCM, il modello commissariale, con possibilità di operare in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici.

Viene così tracciata la strada per il successivo d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto Semplificazioni)^[23], la prima misura organica di ripartenza dopo la fine del primo *lock-down*. Esso prevede una forte semplificazione delle procedure sottosoglia, con l'innalzamento delle soglie di affidamento diretto fino a 150.000 euro per i lavori e fino a 139.000 per servizi e forniture, nel solo rispetto dei requisiti di esperienza e rotazione; un più ampio spazio alla procedura negoziata se legata agli effetti della pandemia; l'ampliamento dello spazio della figura commissariale; un'informativa antimafia semplificata e provvisoria; l'istituzione del collegio tecnico-consulativo; la restrizione dell'area di responsabilità erariale dei funzionari^[24].

L'ultimo intervento ispirato dalla logica emergenziale è rappresentato dal d.l. n. 77/2021 (c.d. decreto Semplificazioni-*bis*)^[25], che ha previsto un regime speciale

semplificato per procedure relative ad investimenti pubblici finanziati con risorse del PNRR e del PNC; proroghe dei termini e modifiche di alcune disposizioni del dl 76 e del dl 32; modifiche al subappalto; modifiche dell'art. 29 del Codice in tema di fascicolo virtuale.

Dalla sintesi delle disposizioni contenute negli interventi normativi d'urgenza, possono dedursi alcune linee di tendenza più marcate.

In primo luogo, va segnalata la propensione all'innalzamento delle soglie di affidamento diretto e di quelle "semplificate" e la riduzione delle modalità di gara nelle procedure sottosoglia. Il legislatore italiano ha colto lo spazio di parziale libertà che la normativa euro-unitaria lascia per gli appalti cosiddetti minori, e lo ha valorizzato.

In secondo luogo, nella logica del taglio dei tempi procedurali, va registrata l'eliminazione dello *stand-still* per tutti gli appalti sottosoglia, così favorendo un'accelerazione dei tempi necessari a giungere alla stipula del contratto, e l'imposizione di tempi ristretti per la conclusione delle gare sottoposte allo speciale regime ivi predisposto^[26].

Nella prospettiva emergenziale, alcuni settori - l'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria, giudiziaria e penitenziaria, le infrastrutture per attività di ricerca scientifica e per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche, gli interventi funzionali alla realizzazione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) – consentono alle stazioni appaltanti di operare in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l'attività di progettazione, e per l'esecuzione dei relativi contratti.

Merita infine una segnalazione la normativa che incide sulla responsabilità erariale: se il funzionario agisce non incorre mai in responsabilità contabile, salvi i casi di dolo; responsabilità che è sempre presunta – e, quindi, assume in via presuntiva i contorni della colpa grave – in caso di omissioni e di mancata adozione dei provvedimenti dovuti, affrancando dalla paura di firmare un atto che attanaglia moltissimi operatori pubblici.

Il "disegno emergenziale" appare dunque sufficientemente chiaro nei suoi presupposti e nei suoi intendimenti, ma non esportabile *tout court* al regime ordinario, che richiede invece ben altro^[27].

5. Alla ricerca di una “vera” semplificazione al di fuori dalla logica emergenziale, in una prospettiva di stabilizzazione ordinaria della disciplina vigente

Se quella esposta nel paragrafo precedente è la via “emergenziale” alla semplificazione, è ben più rilevante interrogarsi su quali possano essere i percorsi di una semplificazione ordinaria e di lungo periodo.

La prima esigenza – che sconta peraltro la difficoltà di un settore in rapida evoluzione tecnologica – è quella della stabilizzazione, da un lato, e della riduzione, dall’altro, del quadro legislativo. Come abbiamo ricordato, nessun’altra materia ha visto la riscrittura, in trent’anni di tre codici, che stanno per diventare quattro nei prossimi mesi. E nessun’altra materia – salvo, forse, alcune discipline urbanistiche regionali^[28] - ha visto, tra un codice e l’altro, così tante modifiche e così tante normative attuative, peraltro di varia natura: da atti regolamentari veri e propri a decreti e circolari ministeriali, da delibere e linee guida Anac a pronunce dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato. Il quadro diventa così inevitabilmente caotico e impegna l’operatore, in primo luogo, alla non facile individuazione della (spesso, *rectius*, dell’interpretazione giudiziale della) norma applicabile al caso concreto.

Per quanto riguarda i rimedi proposti alla produzione alluvionale di norme, al di là della cosiddetta “opzione zero”^[29] che ha esclusivamente una valenza per la fase emergenziale, le due ipotesi principali vanno nella direzione o del recupero della regolazione comunitaria minima, con eliminazione di tutte le aggiunte e le “superfetazioni” della disciplina nazionale attuativa, o della riscrittura di un nuovo codice fortemente semplificato e ridotto. Peraltro, vale la pena di ricordare che anche l’attuale codice era ispirato ad una logica “minimalista”, da completare con atti di *soft law*, ma ha prodotto l’effetto opposto; e che vi sono voci per le quali tale operazione risulterebbe poco produttiva, atteso che il Codice costituisce per il 90% recepimento di direttive europee *self-executing*.

Pur in un quadro stabilizzato e “snellito”, rimane imprescindibile, se si vogliono regimi regolatori più agili ed efficienti, ampliare la discrezionalità delle stazioni appaltanti nella impostazione e nella gestione delle procedure, nella fissazione dei requisiti (formali e sostanziali) richiesti agli operatori, nella valutazione delle

offerte, nella definizione del contenuto del contratto. La variegata casistica degli appalti pubblici (e degli interessi pubblici che le amministrazioni, tramite essi, vogliono soddisfare) non è irreggimentabile in moduli rigidi e standardizzati oltre una certa misura, ma richiede flessibilità e adattabilità al caso concreto^[30]. Una maggiore discrezionalità delle stazioni appaltanti consentirebbe, in tal modo, di parametrare la complessità delle procedure alle esigenze del caso singolo, garantendo comunque il rispetto dei fondamentali principi di legalità, trasparenza e tutela della concorrenza^[31]. Non si tratta, all'evidenza, di un approdo semplice, perché esso postula maggiore competenza e professionalità in capo alle stazioni appaltanti, e una chiara assunzione di responsabilità a garanzia del rispetto dei valori primari che devono essere salvaguardati^[32]. Sono gli stessi funzionari che spesso preferiscono discipline rigide che, riducendo o azzerando i margini di discrezionalità e perciò di scelta tra più opzioni, consentono loro di evitare rischi di responsabilità erariale grazie allo schermo dell'attività vincolata; ma, a parte il fatto che anche le normative rigide fanno comunque i conti con interpretazioni giurisprudenziali evolutive o sistematiche che ne modificano in parte la portata applicativa, questo porta a sacrificare il valore della tempestività e della semplicità delle procedure. Il legislatore, però, va sempre più nella direzione di irrigidire e ridurre gli spazi di discrezionalità, per evitare che possano infiltrarsi forme corruttive e, su invocazione degli stessi funzionari delle stazioni appaltanti, per ridurre i rischi di responsabilità erariale.

Nello sforzo "semplificatorio" – emergenziale o ordinario che sia – l'attenzione è sempre concentrata essenzialmente sulla fase dell'aggiudicazione del contratto, cui sono dedicate le norme del Codice. A ben vedere, però, un appalto pubblico deve attraversare quattro fasi - programmazione; progettazione; aggiudicazione; esecuzione – ciascuna delle quali presenta criticità. Concentrare gli sforzi di riforma su un unico aspetto, peraltro declinato in interventi *spot* di dubbia efficacia rispetto all'obiettivo finale, può rappresentare l'ulteriore occasione per perpetuare il colpevole equivoco che si possa «*curare con l'aspirina il tumore del sistema*»^[33].

La durata delle gare influisce senz'altro sull'andamento lento delle opere, ma una procedura di appalto comporta l'esecuzione di complesse attività finalizzate a garantire che i lavori vengano eseguiti dalle imprese più qualificate ed al prezzo più ragionevole per le casse pubbliche. Motivo per cui, per quanto

apparentemente abnorme, la durata media delle gare non è probabilmente il profilo più problematico del sistema degli appalti, anche se ovviamente presenta molte criticità. Senza considerare che l'esperienza pregressa insegna che, nei casi in cui l'accelerazione delle procedure di aggiudicazione si realizza a scapito delle garanzie di efficienza, i ritardi nell'esecuzione possono abbondantemente superare i risparmi di tempo ottenuti in fase di affidamento, e la maggioranza del costo finale delle opere rispetto all'importo di aggiudicazione erodono significativamente il risparmio legato ai ribassi delle offerte.

Peraltro, anche la fase dell'aggiudicazione offre sicuramente spazio per una riduzione dei tempi e una semplificazione degli adempimenti, a partire da un utilizzo sempre più ampio della tecnologia digitale. Si pensi, ad esempio, alle proposte di esaminare le offerte prima della verifica dei requisiti degli offerenti, di sottoporre a verifica soltanto il primo classificato e di far supportare le stazioni appaltanti da un'agenzia nazionale nella verifica dei requisiti di partecipazione. Un fattore di auspicabile "centralizzazione" e "digitalizzazione"^[34] di un importante segmento delle procedure di aggiudicazione potrebbe realizzarsi proprio a partire dall'esternalizzazione delle attività di verifica attribuendo ad un'Agenzia nazionale il monitoraggio, l'aggiornamento e la verifica di buona parte dei requisiti generali e speciali degli operatori economici, insieme all'implementazione del tanto atteso "rating di impresa", evitando così duplicazioni di attività e dispersione di tempi ed energie amministrative. È vero che, a diritto vigente, alcuni requisiti generali e cause di esclusione sottendono una valutazione necessariamente discrezionale da parte delle stazioni appaltanti (ad es. i gravi illeciti professionali) e quindi osterebbero ad un sistema esclusivamente di tipo binario "on/off", ma l'Agenzia potrebbe prestare supporto giuridico nella valutazione di alcune fattispecie *border-line*, lasciando l'ultima decisione alle singole stazioni appaltanti. Nell'attuale contesto normativo dominato da pressanti esigenze di accelerazione delle procedure, nelle more dell'attivazione della Banca Dati Nazionale degli Operatori Economici^[35], la valutazione dei requisiti in sede di gara per ciascun concorrente sulla base del DGUE (con apertura di frequenti subprocedimenti di soccorso istruttorio o di contraddittorio) dovrebbe lasciare il passo alla verifica solo in capo all'aggiudicatario, mettendo "a regime" e generalizzando l'istituto dell'inversione procedimentale. Si potrebbe ritornare al principio dell'autodichiarazione

“definitivamente” sostitutiva, prevedendo controlli a campione, ed efficaci sanzioni dissuasive in caso di dichiarazioni false o mendaci.

Come si vede, semplificazioni pur minime sono possibili con semplici emendamenti della normativa vigente, e assicurerebbero comunque significativi risultati sul piano della rapidità delle procedure di aggiudicazione e sul piano degli adempimenti posti a carico delle stazioni appaltanti.

6. Una nuova delega e un nuovo Codice dei Contratti Pubblici risolveranno il problema?

Nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2022 è stata pubblicata la legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”, in forza della quale *«il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate»*^[36].

Ci sarebbe molto da dire sulla consustanziale precarietà di una disciplina che, con tanta frequenza, richiede una riscrittura radicale di un vero e proprio nuovo Codice. Se nelle occasioni precedenti si era almeno riusciti a raggiungere un arco temporale di un decennio – pur inframmezzato da innumerevoli correzioni – questa volta, sulla spinta del PNRR^[37], dopo soli 6 anni è già maturo il tempo di un nuovo testo. A prescindere dall'indagine sulle ragioni di tanta precarietà – che, tuttavia, non sono estranee al tema della (mancata) semplificazione che abbiamo affrontato in questa sede – preme rimarcare che, tra i principali criteri direttivi della legge delega, ricorre per ben dieci volte il tema della semplificazione^[38], che si conferma così tra le priorità – se non la priorità – di qualunque ipotesi di riforma; anche se, a ben vedere, anche la legge delega del 2016 aveva come motivo conduttore la semplificazione della normativa e delle procedure, tanto che gran parte dei criteri direttivi che si possono leggere nella legge 78 del 2022 riprendono

testualmente quelli della precedente delega; ma l'esito, come sappiamo, è stato opposto a quello che ci si era proposti.

Non è questa la sede per esaminare in concreto i singoli punti^[39], se non per coglierne il proposito di una sorta di nuova partenza da zero, capace di accantonare le molte criticità manifestate in questi anni e di consentire di ripartire su nuove basi, semplificate, snelle, il più possibile aderenti alla disciplina europea, come conferma l'esplicita enunciazione del c.d. divieto di *gold plating*^[40]. L'esito finale di questo sforzo dipenderà in larga misura da come i condivisibili principi recati dalla legge delega verranno tradotti nel o nei decreti attuativi, a partire dalla scelta se intervenire mediante interpolazioni sul Codice vigente, o scriverne uno nuovo^[41].

Per il successo di questo ennesimo tentativo, risulta imprescindibile una condizione: che si riesca a scrivere una normativa snella ma esaustiva e completa, senza lacune e regolamenti attuativi da adottare in un secondo momento, e che possa darsi ad essa un orizzonte temporale di medio periodo, per poter formare una classe di funzionari pubblici preparata e competente e perciò in grado di applicarla efficacemente.

7. Conclusioni

Pur se siamo di fronte alla proverbiale fatica di Sisifo, sta maturando diffusamente la consapevolezza del percorso che deve essere intrapreso per rimodellare in modo più efficace la normativa sui contratti pubblici. Che non è, né può essere, quello di deroghe emergenziali ad un quadro normativo generale rigido e complesso, ma di una riscrittura accurata di una disciplina più snella che, fermi i principi di trasparenza, legalità, buon andamento, concorrenza, lasci un margine adeguato alla discrezionalità di stazioni appaltanti competenti, organizzate e strutturate per perseguire in modo tempestivi i propri obiettivi, anche mediante una razionalizzazione delle procedure di programmazione e di gestione della contabilità pubblica; e che dedichi una maggior cura alla fase esecutiva, ove spesso si allignano i rallentamenti maggiori, dalle riserve e i contenziosi che ne derivano, ai ritardi nell'approvazione del collaudo finale.

Può sembrare l'ennesima chimera e l'ennesimo proposito destinato a fallimento, come avvenuto in passato; ma la modernizzazione del Paese passa

necessariamente da questo sforzo, e le risorse del PNRR^[42] rappresentano un volano unico per avviarsi davvero su tale strada.

1. C. R. Sunstein, *Semplice. L'arte del Governo nel terzo millennio*, Feltrinelli, Milano, 2014.
2. In una prospettiva di diritto comparato, cfr. G. F. Ferrari, *Better Regulation and Administrative Simplification. A Comparative Study*, Clueb, Bologna, 2007; M. Clarich, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1998, 679 ss.
3. Di cui si discute da almeno un trentennio: cfr. E. Casetta, *Le difficoltà di semplificare*, in *Dir. Amm.*, 3/4, 1998, 333 ss.; S. Cassese, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 1998, 699 ss.; A. Natalini, *Le semplificazioni amministrative*, Mulino, Bologna, 2002.
4. A. Travi, *La semplificazione amministrativa come strumento per far fronte alla crisi economica*, in *GiustAmm.it*, 5, 2016.
5. R. Scarciglia, *Il "mito di Sisifo" e la semplificazione amministrativa. Alla ricerca di nuovi modelli di regolazione*, *DPCE Online*, 2, 2021.
6. Cfr. la relazione del Presidente Anac al Parlamento in relazione alla legge delega n. 78 del 2022, in *Anticorruzione.it*, nella quale si sottolinea che «*troppi adempimenti, troppe leggi spesso scritte male, troppe complicazioni burocratiche frenano il Paese e rendono estremamente difficoltosa la vita quotidiana delle persone, delle imprese e delle amministrazioni pubbliche*».
7. Come rileva A. Natalini, *Linee generali della semplificazione amministrativa*, in L. Donato (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione. Alla ricerca di un equilibrio tra legalità ed efficienza*, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n. 89 – giugno 2020, 243, «*la complicazione burocratica italiana ... in parte ha cause fisiologiche legate alla complessità delle decisioni amministrative che richiedono una delicata ponderazione di una molteplicità di interessi pubblici e privati ... il problema è che questa fisiologica complessità non è stata governata. Non ha trovato un bilanciamento in interventi di semplificazione volti a minimizzare i tempi dei procedimenti*».
8. A. Cardone, *Relazione introduttiva (bozza)* del Convegno Annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", tenutosi a Firenze il 17 e 18 giugno 2022, sul tema *Modello costituzionale e trasformazione del sistema delle fonti nelle crisi economica e pandemica. Emergenza e persistenza*, in *www.gruppodipisa.it*.
9. Come sottolinea B. G. Mattarella, *La semplificazione amministrativa come strumento di sviluppo economico*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2019, «*il discorso sulla semplificazione amministrativa è affetto da qualche vizio ricorrente. Uno di questi è la ricerca della formula magica, del rimedio che miracolosamente e istantaneamente risolve tutti i problemi della complicazione amministrativa ... Un altro vizio è quello di ampliare troppo il discorso, facendo coincidere il tema della semplificazione amministrativa con quello del funzionamento della pubblica amministrazione e intendendo la semplificazione come*

- rimedio a tutti i problemi dell'amministrazione».
10. Il tema è oggetto di studio da tempo: cfr. R. Ferrara, *Le complicazioni della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2, 1999, 321 ss.
 11. F. Cusano, *La complicata semplificazione della contrattualistica pubblica: poveri fiori, gemme de' prati, pur ieri nati, oggi morenti*, in *Federalismi.it*, 19 maggio 2021.
 12. Cfr. F. De Peppo, *La disciplina degli appalti e la semplificazione del Codice dei contratti pubblici nelle ultime riforme*, in L. Donato (a cura di), *Gli appalti pubblici tra istanze di semplificazione e normativa anticorruzione. Alla ricerca di un equilibrio tra legalità ed efficienza*, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, n. 89 – giugno 2020, 92, il quale sottolinea come, negli anni, «la procedura di gara è divenuta strumento per la realizzazione di interessi sensibili terzi rispetto a quelli del mercato comune».
 13. Cfr. A. Arcuri, *Il governo delle emergenze: i rapporti tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del ponte Morandi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019.
 14. La stessa Anac, nelle osservazioni sul testo del decreto “semplificazioni”, espresse il 4 agosto 2020, nonché nelle proposte legislative precedenti, aveva opportunamente suggerito di non adottare la tecnica delle deroghe temporanee al Codice dei contratti pubblici, ma di optare per l'introduzione di modifiche e integrazioni mirate alla normativa generale di settore, con l'obiettivo di imprimere una accelerazione alle procedure di affidamento, senza, tuttavia, compromettere l'impianto complessivo della materia; si faceva notare giustamente che detto impianto legislativo, essendo di derivazione europea, impone una particolare attenzione negli interventi manipolativi e correttivi. Tali ragionevoli e condivisibili suggerimenti non stati, però, seguiti dal legislatore. Cfr. Anac, *Esame e commento degli articoli del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale” in tema di contratti pubblici, trasparenza e anticorruzione*, in *Anticorruzione.it*.
 15. Cfr. G. Serra, *Il difficile bilanciamento tra tutela della concorrenza e semplificazione delle procedure ad evidenza pubblica, nel dialogo tra legislatore e giurisprudenza*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2021, 201 ss.
 16. Si rappresenta, a tal proposito, che nel 2019 la fascia di procedure comprese fra 40.000 e 150.000 ha rappresentato il 54% del totale e che pertanto oltre la metà di esse, con la modifica normativa prevista, sarebbero sottratte a un confronto concorrenziale (fonte Anac).
 17. Cfr. F. Fracchia, P. Pantalone, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato “responsabilizzato”*, in *Federalismi.it*, 36, 2020.
 18. Si veda, sul tema, l'accurata analisi delle ragioni del decadimento linguistico delle nostre leggi e delle conseguenze che questo determina sull'applicazione delle stesse, sul contenzioso, sulla rapidità delle procedure, ecc ..., contenuta nel *Rapporto sull'attività svolta del Comitato per Legislazione (26 novembre 2010-25 settembre 2011)*, allora

- presieduto dal prof. Roberto Zaccaria, pubblicato in *Camera.it*. Cfr. anche R. Zaccaria, *Introduzione, in Osservatorio sulle fonti*, 2, 2011.
19. Su possibili prospettive di riforma della progettazione dei lavori pubblici si veda S. D'Ancona, *La progettazione nei lavori pubblici: quadro attuale e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, 26 gennaio 2022.
 20. Il d.l. n. 32 del 2019, come noto, ha temporaneamente sospeso l'art. 37, co. 4, d. lgs. n. 50 del 2016, che imponeva il ricorso alle centrali uniche di committenza.
 21. Così TAR Piemonte (sezione I), 17 novembre 2020, n. 736.
 22. Cfr. P. Rossi, *Gli appalti pubblici pre e post covid: luci ed ombre del consolidamento del "modello" derogatorio*, in *Amministrazioneincammino.it*, 29 ottobre 2021.
 23. Sul tema cfr., tra gli altri, L. Carbone, *Riflessioni a prima lettura dopo il c.d. "decreto semplificazioni"*, in *Federalismi.it*, 30, 2020; F. Cintioli, *Il decreto semplificazioni, gli appalti pubblici e il riparto di giurisdizione*, in *Federalismi.it*, 7, 2021; S. Biancardi, *Il decreto Semplificazioni e le modifiche agli appalti pubblici. La nuova normativa con particolare attenzione agli appalti di servizi e forniture*, in *Appalti e contratti*, 7, 2020; F. Gaffuri, *Il decreto semplificazioni alla prova dei fatti- La disciplina degli appalti pubblici dopo il "decreto semplificazioni"*, in *Giur. It.*, 5, 2021, 1242 ss.
 24. R. Patumi, *Procedure di affidamento semplificate introdotte dal decreto Semplificazioni e responsabilità dei funzionari pubblici*, in *Azienditalia*, 2021, 4, 717.
 25. Cfr. M. Agliata, *Nuove procedure dei contratti pubblici, dei contratti PNRR e PNC e degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali dell'UE dopo il decreto semplificazioni bis*, Rimini, 2021; M. Ferrante, C. Guccione, A. Serafini, *I contratti pubblici*, in *Giornale Dir. Amm.*, 6, 2021, 753 ss.
 26. Sul punto l'art. 1, co. 1, del d.l. n. 76 del 2020, convertito nella l. n. 120 del 2020, statuisce che - salvo l'ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell'autorità giudiziaria - l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente dovrà avvenire entro il termine di due mesi dalla data di adozione dell'atto con il quale è stato dato avvio al procedimento selettivo (il termine è aumentato a quattro mesi, nel caso in cui - ai sensi del 2° comma, lett. b) della norma qui riferita - sia fatto ricorso alle procedure negoziate senza bando). Per rafforzare il valore precettivo del regime temporale introdotto, il legislatore ha, altresì, stabilito (sempre al 1° comma dell'art. 1, d.l. n. 76/2020) che il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento, la mancata tempestiva stipulazione del contratto o il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso sono circostanze rilevanti sia ai fini della configurabilità, a carico del responsabile unico del procedimento, di una responsabilità per danno erariale sia come causa di esclusione dalla procedura o di risoluzione del contratto per inadempimento, nei confronti dell'operatore economico cui sia imputabile il ritardo. Sempre in un'ottica acceleratoria, l'art. 1, 3° comma, del decreto "semplificazioni", statuisce che, ove si proceda all'affidamento diretto, la determina a contrarre può essere redatta in forma semplificata, secondo le prescrizioni dettate dall'art. 32, 2° comma, del codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 50/ 2016).
 27. Come scrive A. Massari, *La chimera della semplificazione tra "opzione zero" e "buon*

funzionamento del settore pubblico”, in Appalti e contratti.it, 3, 2021, «mai avremmo immaginato che i RUP si fossero trovati in uno scenario così inedito e inusuale, nel quale dover addirittura motivare il ricorso alla “procedura ordinaria” sotto-soglia (vista con “sfavore” nel contesto del regime transitorio), piuttosto che l’affidamento diretto, oppure leggere in pareri del MIT che “l’eventuale confronto dei preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici rappresenta comunque una best practice, salvo che ciò comporti una eccessiva dilazione dei tempi di affidamento che, invece, sarebbe in contrasto con la ratio che informa l’intero Decreto Semplificazioni”».

28. Emblematica, in questo senso, la vicenda della legge regionale lombarda sul governo del territorio – la n. 12 del 2005 – che in questi diciassette anni ha subito oltre 1000 modifiche.
29. Con questa locuzione si fa riferimento all’ipotesi di una sospensione temporanea dell’intera normativa degli appalti pubblici, lasciando alle amministrazioni la libertà di agire esclusivamente nell’ambito delle norme generali sul procedimento amministrativo.
30. Secondo F. Cintioli, *Per qualche gara in più. Il labirinto degli appalti pubblici*, Catanzaro, 2022, *passim*, la via di una autentica semplificazione passa dall’aumento della discrezionalità e della flessibilità delle procedure.
31. Cfr. A. Natalini, *Linee generali della semplificazione amministrativa*, cit., il quale sottolinea che *«la strategia di aumentare la discrezionalità delle amministrazioni comporta la necessità di mettere le amministrazioni in grado di esercitarla in modo corretto scegliendo da caso a caso la procedura di gara più opportuna. Significa puntare sulla progressiva qualificazione delle imprese appaltanti e delle stazioni appaltanti e far crescere progressivamente la capacità effettiva delle amministrazioni di valutare in modo trasparente e partecipato i costi e i benefici, anche in termini di sostenibilità ambientale, delle opere da realizzare».*
32. Come sottolinea R. Scarviglia, *Il mito di Sisifo*, cit., *«dalla eccessiva frammentazione della procedura amministrativa derivava una difficile attribuzione di responsabilità in capo ai funzionari pubblici».* Di qui una strategia della semplificazione volta alla concentrazione delle procedure in capo ad un solo ufficio e ad un solo funzionario.
33. Come osserva D. Immordino, *Semplificazione ed accelerazione degli appalti, tra attuazione e riforma ragionata del codice ed ennesima rivoluzione*, in *Appalti e Contratti.*, 4, 2021, *«gli studi e le analisi più autorevoli indicano univocamente che i principali ritardi della filiera degli appalti derivano dalla eccessiva procedimentalizzazione degli iter di approvazione dei piani di investimenti pubblici, da una dinamica di spesa lenta e da varie criticità gestionali, dalla vasta gamma di adempimenti e autorizzazioni – urbanistiche, edilizie, paesaggistiche, vincolistiche – che congelano l’esecuzione dei lavori per molti anni, dal variegato catalogo di ostacoli che impediscono di passare rapidamente dalla fase dell’aggiudicazione a quella dell’esecuzione, dall’elevato livello di contenzioso che paralizza l’affidamento e la realizzazione delle opere».*
34. Sulle opportunità offerte dalla digitalizzazione dei contratti pubblici cfr. P. Clarizia, *La digitalizzazione dei contratti pubblici: lo stato dell’arte*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2, 2022,

273 ss.

35. La Banca Dati Nazionale degli Operatori Economici, nel disegno del nuovo Codice, avrebbe dovuto sollevare le stazioni appaltanti dalla pesante incombenza della verifica dei requisiti per ciascuna procedura di aggiudicazione – ancora oggi percepita dagli operatori come elemento di forte criticità e rallentamento dei tempi di conclusione delle procedure di scelta del contraente.
36. Così l'art. 1, co. 1, della l. n. 78 del 2022.
37. Come evidenzia A. Massari, *La legge delega n. 78/2022 e l'avvio della riforma dei contratti pubblici*, in *Appalti e Contratti*, 27 giugno 2022, «tra gli impegni assunti dal Governo italiano per l'attuazione del PNRR, nel quadro delle c.d. "riforme abilitanti" figura proprio la revisione dell'attuale Codice dei contratti pubblici, il quale, come si rileva nello stesso PNRR "ha causato diverse difficoltà attuative"».
38. Si vedano, in particolare: lett. e) semplificare la disciplina dei contratti pubblici che abbiano un importo inferiore alle soglie di rilevanza europea; lett. f) semplificare le procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca e in innovazione sociale; lett. n) razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione; lett. o) revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico; lett. q) semplificazione delle procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche; lett. r) definizione, nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità e tenuto conto delle esigenze di semplificazione richieste dalla specificità dei contratti nel settore della ricerca, della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nell'ambito dei servizi di ricerca e sviluppo da parte degli organismi di ricerca e delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché della disciplina applicabile alle ipotesi di collaborazione tra organismi di ricerca; lett. s) revisione e semplificazione del sistema di qualificazione generale degli operatori; lett. aa) razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti-tipo e di bandi-tipo, ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato; lett. dd) individuazione dei contratti pubblici esclusi dall'ambito di applicazione oggettivo delle direttive europee e semplificazione della disciplina giuridica ad essi applicabile; lett. ii) semplificazione e accelerazione delle procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti del corrispettivo contrattuale (art. 1, co. 2, legge 78 del 2022).
39. Per una valutazione generale a prima lettura cfr. la relazione del Presidente dell'Anac al Parlamento del 27 giugno 2022, cit.
40. Il divieto del c.d. *gold plating* consiste nel divieto di introduzione o mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee: cfr., proprio in tema di appalti, la sentenza della Corte costituzionale n. 100 del 2020, che può consultarsi in *Giurcost.org*, con nota di S. Valaguzza, *La Corte costituzionale marginalizza l'in house providing*. Cfr. Anche P. Mantini, *La semplificazione dei nuovi appalti pubblici tra divieto di gold plating e copy out*, in *Cameraamministrativaromana.it*, 2015.
41. Cfr. P. Piselli, S. De Marinis, *Riforma appalti: le novità del disegno di legge delega*, in *Il*

CERIDAP

Sole 24 ore, 19 maggio 2022.

42. Cfr. C. Benetazzo, *Gli appalti pubblici nel PNRR tra semplificazione e prevenzione della corruzione*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021; C. Contessa, *La nuova governance del PNRR e gli interventi in tema di contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, 6, 751.