

# Le tabelle per orientarsi nei passaggi significativi dal Codice degli Appalti, al D.L. "Semplificazioni", alla Legge di conversione

*di Gianluca Rovelli*

*Data di pubblicazione: 2-10-2020*

1. Premessa

2. Appalti sotto soglia: 2.1 Tabella soglie per la scelta delle modalità di affidamento; 2.2 Tabella criteri di aggiudicazione affidamenti diretti; 2.3 Tabella garanzie.

3. Appalti sopra soglia: 3.1 Tabella procedure di affidamento avviate entro il 31 dicembre 2021; 3.2 Tabella riduzione termini procedure; 3.3 Tabella utilizzo procedura negoziata per ragioni di estrema urgenza; 3.4 Tabella deroghe per particolari tipologie di appalti.

4. Tabella verifiche antimafia.

5. Tabella stipula del contratto d'appalto.

6. Tabella modifiche al codice del processo amministrativo.

7. Tabella disciplina relativa all'incremento dei costi derivanti dall'adeguamento alle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nell'erogazione dei servizi di pulizia o di lavanderia in ambito sanitario o ospedaliero.

8. Tabella sospensione esecuzione lavori (deroga all'art. 107 del codice).

9. Tabella collegio consultivo tecnico.

10. Tabella modifiche all'art. 80 codice contratti.

## 1. Premessa

Scrivevo in un mio precedente intervento su questa Rivista che, nel corso della mia ormai lunga esperienza, prima come funzionario pubblico poi come magistrato, sono passato dal “fare appalti”, a esaminarne le patologie.

Da diversi anni mi viene rivolta una domanda ricorrente. E' inevitabile il continuo “fluttuare” della normativa sui pubblici appalti?

E' mia modestissima opinione che la risposta alla domanda debba essere affermativa.

Io credo che il fermento della disciplina degli appalti sia, nell'attuale sistema economico sociale, contenibile ma non del tutto evitabile.

Il passaggio da un sistema che vedeva la procedura ad evidenza pubblica come un modo per ottenere, da parte delle amministrazioni, il miglior contraente possibile, ad uno che deve assicurare questa esigenza insieme a molte altre, rende inevitabili alcuni “aggiustamenti in corsa”.

In un mondo che corre ormai fortissimo, qualche caduta diventa quasi inevitabile.

Non dobbiamo dimenticare che l'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni deve garantire la qualità delle prestazioni, il rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, la libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità. Occorre tenere conto delle esigenze sociali, della tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e della promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico.

Nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici devono rispettare gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali.

I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le microimprese, le piccole e le medie imprese.

Se proviamo a scorrere la vecchia legge di contabilità generale dello Stato, sicuramente troveremo le cose più semplici. Ma non è il caso di farsi ingannare. Si tratta di una semplicità connessa alla minore complessità dei fenomeni economici e sociali che a quell'epoca la disciplina degli appalti doveva governare.

Insomma, è vero che il legislatore negli ultimi anni ci fa faticare ma è altrettanto vero che “fare

leggi” è oggi molto difficile.

Come scrive il mio vecchio Maestro (mi perdonerà il “vecchio”) Riccardo Guastini, l’ordinamento giuridico è indeterminato nel senso che è dubbio quali norme “esistano” in esso, quali norme appartengano ad esso, o siano in esso vigenti. E ciò dipende dalla equivocità dei testi normativi, dal fatto cioè che ogni testo normativo ammette una pluralità di interpretazioni ed è perciò soggetto a (possibili) controversie interpretative. Alla indeterminatezza dell’ordinamento si accompagna la ulteriore indeterminatezza di ciascuna norma per sé presa. Ogni norma vigente è indeterminata, nel senso che non si sa esattamente quali fattispecie ricadano nel suo campo di applicazione. Ciò dipende dalla ineliminabile vaghezza dei predicati in ogni linguaggio naturale. Tutti i predicati hanno un riferimento dubbio, o “aperto” (*open textured*), e in questo senso sono affetti da vaghezza estensionale.

Che fare allora?

Quel che hanno sempre insegnato i più grandi Maestri del diritto che ho avuto il privilegio di avere come professori.

Enzo Roppo, Riccardo Guastini, Victor Uckmar, Giovanni Marongiu, per citarne solo alcuni, nei loro differenti modi di essere ed insegnare hanno sempre insistito su una cosa prima di ogni altra: occorre leggere attentamente le disposizioni vigenti.

Negli ordinamenti giuridici moderni, le decisioni giurisdizionali devono essere *motivate*, e devono essere motivate *sulla base della legge*, ossia sulla base di norme precostituite. Insomma, i giudici, a differenza dei legislatori, hanno l’obbligo di compiere ragionamenti — e più precisamente ragionamenti deduttivi, tra le cui premesse deve figurare almeno una norma giuridica positiva — e, soprattutto, hanno l’obbligo di esibire tali ragionamenti, di renderli pubblici. Il ragionamento del giudice, esplicitato nella motivazione, costituisce parte integrante della sentenza.

E i pubblici funzionari?

Noi abbiamo letto migliaia di pagine sul ragionamento dei giudici ma, inspiegabilmente, mancano studi compiuti sul ragionamento dei funzionari della pubblica amministrazione.

Eppure, nell’ordinamento italiano vigente (come, del resto, in altri ordinamenti), anche gli atti amministrativi devono essere motivati. Sotto questo profilo, le decisioni amministrative non differiscono in maniera significativa da quelle giurisdizionali.

A differenza di quella giurisdizionale, tuttavia, l’attività amministrativa ha (prevalentemente) carattere “discrezionale”: consiste, cioè, nel perseguire i fini determinati dalla legge, scegliendo i mezzi appropriati alla luce delle circostanze di fatto debitamente accertate.

Questo tipo di attività sembra richiedere un ragionamento in tutto simile — almeno nella sua struttura formale — a quello proprio del legislatore (Guastini): “Si deve conseguire il fine F. M è un mezzo per F. Quindi si deve fare M” (dove M è la determinazione di un atto

amministrativo). Con l'importante differenza che l'attività della pubblica amministrazione *non* è "libera" nella scelta del fine, ma appunto "discrezionale" essendo il fine prefissato dalla legge (SORACE).

A prima vista, abbiamo dunque — nel diritto — due tipi di ragionamento, con strutture formali distinte. Il ragionamento dei giudici è di tipo "deontologico": prende le mosse da una norma. Il ragionamento del legislatore (razionale) e dei funzionari amministrativi è di tipo "teleologico": prende le mosse da un fine.

Ma la differenza tra il ragionamento giudiziale e quello dei funzionari amministrativi si attenua, se si tiene a mente il fatto che anche i funzionari (non così i legislatori<sup>[1]</sup>) muovono da una norma precostituita: la norma di legge che predetermina il fine da perseguire (Guastini).

Siamo oggi di fronte all'ennesimo intervento normativo che "promette" semplificazioni.

Il tempo dirà se l'obiettivo di semplificare sarà centrato.

Si può solo anticipare che, rispetto ad altri "tentativi" di semplificazione, questo è più imponente, strutturato, persino eccessivo secondo alcuni. Tanto è stata caparbia la volontà di semplificare che si è agito anche sulla leva della responsabilità dei pubblici funzionari privilegiando il "fare" rispetto al "non fare", l'azione rispetto all'inerzia.

Il mio intervento è, per scelta, limitato alla redazione di tabelle comparative. Niente commenti dunque.

Il legislatore ha utilizzato questa tecnica:

- a) modifiche permanenti al codice dei contratti
- b) modifiche transitorie che hanno introdotto un regime derogatorio valido fino al 31.12.2021.

In questa situazione non c'è niente di meglio che leggere attentamente le disposizioni.

Per farlo, ho pensato di redigere alcune tabelle che possano aiutare gli operatori a orientarsi.

Vedere com'era una disposizione, com'è, sapere ciò che è mutato definitivamente e ciò che invece tornerà come prima alla data di scadenza del regime derogatorio è di grande utilità.

E' utile a me che consulto queste tabelle quotidianamente da quando le ho costruite.

Confido che lo sia anche per i lettori.

---

<sup>[1]</sup> A rigore, tuttavia, non si può escludere che, in talune circostanze, anche il legislatore muova da un fine precostituito: un fine predeterminato nella Costituzione.

[2. Appalti sotto soglia: 2.1 Tabella soglie per la scelta delle modalità di affidamento; 2.2 Tabella criteri di aggiudicazione affidamenti diretti; 2.3 Tabella garanzie.](#)

[3. Appalti sopra soglia: 3.1 Tabella procedure di affidamento avviate entro il 31 dicembre 2021; 3.2 Tabella riduzione termini procedure; 3.3 Tabella utilizzo procedura negoziata per ragioni di estrema urgenza; 3.4 Tabella deroghe per particolari tipologie di appalti.](#)

[4. Tabella verifiche antimafia.](#)

[5. Tabella stipula del contratto d'appalto.](#)

[6. Tabella modifiche al codice del processo amministrativo.](#)

[7. Tabella disciplina relativa all'incremento dei costi derivanti dall'adeguamento alle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nell'erogazione dei servizi di pulizia o di lavanderia in ambito sanitario o ospedaliero.](#)

[8. Tabella sospensione esecuzione lavori \(deroga all'art. 107 del codice\).](#)

[9. Tabella collegio consultivo tecnico.](#)

[10. Tabella modifiche all'art. 80 codice contratti.](#)

