

Il nuovo Codice dei contratti pubblici

di TULLIO PIRONE

I principi della legge delega

Il nuovo Codice dei contratti pubblici è il risultato del conferimento della delega al Governo di cui all'art.1, della legge 21 giugno 2022, n.78. La legge delega dava atto dell'esigenza di adeguare la disciplina dei contratti pubblici *"al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori interne e sovranazionali"*. Più in particolare, la delega voleva: assicurare l'apertura alla concorrenza ed al confronto competitivo tra gli operatori economici e che fossero riviste le competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione, rideterminando, al contempo, la disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti anche al fine di conseguire la loro riduzione numerica. La delega disponeva anche che fosse favorita la partecipazione alle gare delle micro e piccole imprese premiando l'aggregazione d'impresa e semplificando la disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture quando inferiori alle soglie di rilevanza europea.

La legge delega aveva poi disposto che il Governo, nell'esercitarla, provvedesse a rendere più snelle le procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali e prevedesse altresì l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti un regime obbligatorio di revisione prezzi al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva.

La legge di delegazione aveva anche richiesto che fosse prevista la facoltà per le stazioni appaltanti di riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto o concessione a operatori il cui scopo princi-

pale fosse l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità ed aveva disposto di promuovere il ricorso delle stazioni appaltanti verso forniture e misure atte a garantire il rispetto di criteri ambientali minimi ed il rispetto dei diritti dei lavoratori. Un altro punto importante è che nella legge di revisione fosse contemplato il divieto di prestazioni gratuite di attività professionali e quello della riduzione dei tempi delle procedure di gara nonché la razionalizzazione e semplificazione delle cause di esclusione unitamente alla rivisitazione e semplificazione della normativa in materia di programmazione e localizzazione di opere pubbliche.

Un'altra novità del contenuto della legge delega è che fosse previsto, per il personale interno alle amministrazioni, la sottoscrizione di polizze assicurative per le coperture dei rischi professionali con oneri a carico delle amministrazioni stesse e che fossero semplificate le procedure relative alla fase di approvazione dei progetti in materia di opere pubbliche. Si determinava, poi, che fosse ridefinita, nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità, la specificità dovuta ai contratti di ricerca e sviluppo e facilitato il sistema di qualificazione degli operatori valorizzando criteri di verifica formale e sostanziale delle tecniche professionali. Si voleva, inoltre, che fossero rideterminate le ipotesi in cui le stazioni appaltanti potessero ricorrere ad automatismi nella valutazione delle offerte ed i casi in cui fosse loro possibile ricorrere, ai fini dell'aggiudicazione, al solo criterio del prezzo o del costo. Sempre in omaggio al principio della trasparenza con la delega voleva che fosse rideterminata la disciplina delle varianti in corso d'opera nonché la disciplina relativa

ai servizi sociali e della ristorazione ospedaliera. Infine, punto saliente della delega era che si procedesse a determinare un forte incentivo al ricorso a procedure flessibili quali il dialogo competitivo, il partenariato per l'innovazione, le procedure per l'affidamento di accordi quadro e le procedure competitive con negoziazione¹.

Il perché della riforma del Codice degli appalti

Tanto ricordato, ci si chiede perché proprio adesso un nuovo Codice degli appalti tenuto conto che quello adottato con il D.lgs. n.50/2016 è un Codice recente ed ancora rispondente alla Direttiva 2014/24/UE che ne ha determinato i confini² Perché, verrebbe da dire, "ce lo chiede l'Europa" o, per meglio dire, lo impone il rispetto degli impegni che il nostro Paese si è assunto quando ha presentato il PNRR (d.l. 31 maggio 2021, n.77, conv. in legge 29 luglio 2021, n.108). In base al PNRR, infatti, uno dei punti chiave delle riforme che il nostro Paese si è impegnato ad attuare è proprio quella della riscrittura del Codice degli appalti la cui nuova adozione mira proprio ad *"evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate"* (si veda la conseguente Legge delega n.78, del 21 giugno 2022).

In particolare, il PNRR, quale atto di impegno dell'Italia nei confronti dell'Unione, ha previsto la *"Riduzione e razionalizzazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni"* ma, anche, una nuova *"Previsione della disciplina applicabile ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, nel rispetto dei principi di concorrenzialità e trasparenza"* e la *"Individua-*

1 L'art. 1 della legge delega 21 giugno 2022, n.78 ha poi determinato anche altri obiettivi quali: la razionalizzazione anche tramite contratti-tipo e l'estensione delle forme di partenariato pubblico-privato di modo da rendere queste procedure attrattive per gli investitori professionali; la precisazione delle cause che giustificano la stipulazione di contratti segregati o che seguano particolari misure di sicurezza; la revisione delle garanzie fidejussorie per la partecipazione e l'esecuzione di contratti pubblici; l'individuazione dei contratti pubblici esclusi dall'applicazione delle direttive europee; l'individuazione di ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono affidare congiuntamente progettazione ed esecuzione dei lavori; determinare il divieto della proroga dei contratti di concessione fatti salvi i principi europei in materia di affidamento in house; razionalizzare la disciplina dell'affidamento da parte dei concessionari; rideterminare la disciplina dei meccanismi sanzionatori e premiali finalizzati a incentivare la tempestiva esecuzione dei contratti pubblici.

2 La Direttiva 2014/24 UE nel considerando 4, paragrafo 1, prescrive che *"La presente direttiva stabilisce norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, per quanto riguarda appalti pubblici e concorsi pubblici di progettazione il cui valore è stimato come non inferiore alle soglie stabilite all'articolo 4"*.

zione espressa dei casi nei quali è possibile ricorrere alla procedura negoziata senza precedente pubblicazione di un bando di gara” nonché la “Revisione della disciplina del subappalto” ed il “Tendenziale divieto di clausole di proroga e di rinnovo automatico nei contratti di concessione” (si vedano pagg.69-71 del PNNR rinvenibile sul sito www.governo.it).

Il vecchio codice di cui al D.lgs. 18 aprile 2016, n.50 e le modifiche del D.lgs. 19 aprile 2017, n.56

È utile ricordare, per completezza di indagine, le modifiche che il vecchio Codice del 2016 ha subito durante la sua vigenza. Anzitutto, come si noterà, la disciplina di cui al D.lgs. n.50/2016 ha avuto vita molto breve posto che la sua vigenza è durata meno di sette anni e le modifiche al suo testo, oltretutto, sono intervenute quasi subito. Basti pensare, al riguardo, alla fondamentale disciplina modificativa dovuta al D.lgs. 19 aprile 2017, n.56 che ha provveduto a riscrivere decine di articoli del codice originario. Vediamo i capisaldi della riforma di quell'anno.

Tra le modifiche più rilevanti c'è stata quella della possibilità per le Stazioni appaltanti di procedere all'affidamento diretto anche senza consultazione di due o più operatori economici. Per affidamenti di importo pari o superiore a 150.000 euro, ma inferiori ad 1 milione, si stabiliva che fosse possibile procedere mediante procedura negoziata con consultazione di almeno quindici operatori economici (e non più dieci); nei mercati elettronici per affidamenti di importo inferiore ai 40.000 euro si era stabilito che l'assenza dei motivi di esclusione fosse effettuata su un campione significativo durante la fase di ammissione; si stabiliva (art.23) ai fini della programmazione triennale di lavori pubblici nonché nei concorsi di progettazione e di idee, che il progetto di fattibilità fosse redatto in una unica fase di progettazione e nel caso di elaborazione in due fasi che fosse compito del progettista quello di individuare le possibili soluzioni alternative; inoltre, si prevedeva che il RUP (art.31) fosse individuato per ogni singola procedura di concessione o di appalto nell'atto di adozione o in quello di aggiornamento dei programmi di acquisto biennale di beni o servizi o nel programma triennale dei lavori pubblici.

Si prevedeva anche che (modificazioni all'art.38) tra i parametri che qualificano

l'assolvimento degli oneri di comunicazione dai dati sui contratti di lavori, servizi e forniture vi fossero quelli individuati dall'Autorità Nazionale Anticorruzione. Si stabiliva, inoltre, (modifiche all'art.48) che le ipotesi di modificazione dei raggruppamenti trovassero applicazione anche nel caso in cui le modifiche soggettive si dovessero verificare in fase di gara. Si ampliavano poi le possibilità di ricorso all'appalto integrato nelle ipotesi in cui le innovazioni, anche tecnologiche delle opere da eseguire, fossero nettamente prevalenti rispetto all'importo dei lavori. Per quello che riguardava la commissione esaminatrice (modifiche all'art.77), si prevedeva che la Stazione appaltante potesse nominare alcuni componenti ad esclusione del Presidente nei contratti di servizi e per le forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria previste all'art.35.

Per ciò che riguardava, poi, i motivi di esclusione dalla gara, ad integrazione delle altre ipotesi, veniva stabilito che l'operatore economico potesse essere escluso dalla gara per: false comunicazioni sociali; dichiarazioni o documentazioni non veritiere durante la procedura di gara e negli affidamenti di subappalto, o che, (lettera f ter) “l'operatore economico iscritto nel casellario informatico tenuto dall'Osservatorio dell'ANAC” potesse essere escluso “per aver presentato false dichiarazioni o falsa documentazione” e che il motivo dell'esclusione perdurasse “fino a quando opera l'iscrizione nel casellario informatico”. Per quello che riguardava il soccorso istruttorio (modifiche all'art.83) veniva reintrodotta l'obbligo per la società mandataria di possedere i requisiti di partecipazione e di eseguire le prestazioni in misura maggioritaria nel caso in cui essa facesse parte di una RTI. Si stabiliva che le eventuali carenze di elementi solo formali presenti nella domanda potessero essere sanate tramite il soccorso istruttorio della Stazione appaltante senza che vi dovesse essere il pagamento di una sanzione.

Le modifiche non si sono fermate qui. Dal quadro di sintesi, che si è cercato di evidenziare, appare certo che appena un anno dopo l'approvazione del Codice del 2016 si è sentita la necessità di apportare sostanziosi cambiamenti al testo base.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici: il D.lgs. 31 marzo 2023, n.36

Malgrado la direttiva appalti (2014/24 UE

del 26 febbraio) fosse già stata recepita nel Codice del 2016 e nonostante le modifiche poste al testo base nel 2017, il Governo, con il D.lgs. 31 marzo 2023, n.36 ha inteso dare esecuzione alla legge delega del 21 giugno 2022 n.78 inserendo importanti e numerose novità normative anche al fine di dare attuazione al PNNR. In tal modo il Codice dei contratti di oggi smette di essere solo la sintesi della disciplina dell'appalto e della concessione su beni pubblici, per divenire anche il Codice dei principi, così come disposto dall'art.4 di esso che vuole che le disposizioni del codice “si interpretano e si applicano in base ai principi” indicati negli articoli 1, 2 e 3 del testo medesimo. Vediamo in che modo.

Già una rapida verifica della nuova stesura fa cogliere come nel Libro I del Codice siano stati inseriti alcuni principi che nel vecchio Codice non erano presenti. Viene anzitutto introdotto (art.1) il “Principio del risultato” che è quello per il quale le stazioni appaltanti sono tenute a perseguire, quale obiettivo prioritario, quello “...dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo”. La novità non è da poco. Il principio del risultato sembra riecheggiare quanto già disposto dall'art.1, della legge n.241 del 7 agosto del 1990 secondo il quale “L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ...”. In questo senso il principio del risultato rappresenta non solo un nuovo principio cui le amministrazioni devono tendere ma, anche, ai sensi della legge sul procedimento amministrativo, uno dei “fini” che possono essere determinati di volta in volta dal legislatore e si pone quale vincolo all'agire libero della Pubblica amministrazione.

Ma il principio del risultato sembra anche, per lo meno nelle intenzioni del legislatore, avere una portata di rilievo ancora maggiore rispetto ai ben noti principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. In questo senso il comma 3 dell'art.1 del nuovo Codice dei contratti è chiarissimo sul peso che deve avere il principio del risultato quale fonte della nuova contrattualistica pubblica quando dispone: “Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità” e, per di più, esso diventa un fine perseguito “nell'interesse della comunità e per

il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea" (art.1, comma 3 del nuovo Codice). Ed anzi, il principio del risultato costituisce l'attuazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione o, detto altrimenti, il buon andamento quale principio costituzionale ed i principi di efficienza, efficacia ed economicità trovano la loro attuazione proprio attraverso il perseguimento del risultato. Occorre, tuttavia, approfondire il tema e cercare di comprendere come si possa dare attuazione a tale principio, posto che, d'ora in avanti, una volta che la P.A. si sia determinata a bandire una gara, sarà necessario che essa tenga conto di questo nuovo principio normativamente imposto³.

In attesa che si esprima la giurisprudenza, e per evitare che esso possa diventare una disposizione priva di sostanza, si può ritenere che il risultato possa essere inteso quale affidamento del contratto al vincitore della selezione posta all'esito della procedura di evidenza pubblica che (ordinariamente) inizia con un bando di gara e termina con l'aggiudicazione di un contratto. Il principio del risultato individuato dal legislatore con il nuovo Codice dei contratti (d.lgs. 31 marzo 2023, n.36) inciderà, dunque, sull'agire libero della pubblica amministrazione ma sarà anche, ai sensi del quarto comma dell'art.1 del nuovo Codice, il "criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto..." da applicare. Quanto detto ha anche altre implicazioni.

L'evidenza pubblica che abbiamo conosciuto sinora quale espressione utilizzata per descrivere le fasi riferite alla scelta del contraente nei contratti pubblici sembra non bastare più. Non basta più ripetere che il "procedimento amministrativo che accompagna la conclusione dei contratti della pubblica amministrazione, indica appunto il fatto che questa fase deve svolgersi in modo da esternare l'iter seguito dall'amministrazione"⁴. Occorre, a questo punto, invece, prendere atto che nel provvedere la P.A. sarà vincolata ad un limite in più di prima:

quello "dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo" così come disciplinato dall'art.1, comma 1, del D.lgs. n.36/2023.

Tale principio non solo sarà, come detto, un criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale ma, anche, per come si esprime il Codice, per individuare "la regola del caso concreto" (art.1, comma 4) e quale criterio per valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi della programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti e per valutare la corresponsione della premialità prevista dalla contrattazione collettiva agli operatori che concretamente hanno lavorato all'affidamento del contratto (art.1, comma 4, lett. a) e b) del nuovo Codice).

Vi è anche un secondo principio che è stato inserito ex novo tra quelli generali che governano gli appalti pubblici. È quello della "fiducia" (art.2). Tale principio appare, con ogni evidenza, legato strettamente a quello già visto del "risultato" perché esprime il vincolo che deve poter legare Stazione appaltante ed i partecipanti alla gara. Se, infatti, il risultato da raggiungere è, in ultima analisi, l'"affidamento del contratto", così come vuole l'art.1, comma 1 del Codice n.36/2023, l'affidamento di esso non può essere perseguito se non rispettando la fiducia che, per di più, il Codice dispone debba essere "reciproca" tra operatore pubblico e soggetti privati partecipanti alla gara.

La fiducia, quale principio generale inserito nel nuovo Codice, deve produrre effetti sull'esercizio del potere tanto che, per un verso, l'azione concreta della P.A. deve essere legittima, trasparente e corretta e, per altro verso, deve, d'ora in avanti, poter valorizzare "l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici" che devono poter compiere le loro "valutazioni" e le loro "scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato" (art.2, comma 2 del nuovo Codice). Il principio chiarisce, c'è da credere defini-

tivamente, che il fine dell'amministrazione non è l'applicazione delle "regole" ma quello di tendere all'obiettivo del risultato da conseguire tramite valutazioni e scelte che dovranno privilegiare la rapidità delle procedure ed il rispetto della concorrenza.

Terzo ed innovativo precetto generale inserito nel Codice del 2023 è quello rubricato "Principio dell'accesso al mercato" contenuto nell'art.3. Si tratta di un indirizzo di ordine generale secondo il quale le stazioni appaltanti "favoriscono...l'accesso al mercato degli operatori economici" di modo che vengano rispettati concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità, trasparenza e proporzionalità nella gestione delle procedure di gara. Dell'innovatività di questo principio, tuttavia, si può legittimamente dubitare tenuto conto che già il vecchio Codice (d.lgs. n.50, del 2016) aveva stabilito, in tema di trasparenza (art.29), che tutti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori per lavori, opere e forniture come pure le procedure di affidamento ed esecuzione dovevano essere pubblicati nella sezione denominata "Amministrazione trasparente".

Non solo. Il Codice del 2016 già conosceva i principi di concorrenza ed imparzialità tanto che l'art. 30 di esso così disponeva: "L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni ai sensi del presente codice... si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, e concorrenza" e, in aggiunta, stabiliva che "Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice". Per cui, a voler essere un po' critici, si potrebbe dire che sotto questo aspetto non c'è nulla di nuovo sotto il sole posto che gli stessi principi di trasparenza, tempestività, concorrenza, proporzionalità e pubblicità sono presenti in entrambi i Codici in esame.

Semmai, la novità vera risiede nel fatto che l'art.4 del nuovo Codice prevede che le di-

3 Il nuovo Codice degli appalti è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 31 marzo 2023, entra in vigore dal 1° aprile ma, le sue disposizioni, come disciplinato dall'art.229, acquistano efficacia dal 1° luglio dell'anno in corso. Si prevede, poi, un periodo transitorio che durerà sino al 31 dicembre durante il quale alcune disposizioni del "vecchio" codice del d.lgs.50/2016 dovranno essere ancora applicate unitamente al d.l.76/2020, (semplificazioni) ed al d.l. semplificazioni bis n.77/2021. Al dunque, per un periodo, vecchio e nuovo dovranno "convivere". Restano in vigore sino al 31 dicembre i seguenti articoli del D.lgs. n.50 del 2016: l'art.70 sugli avvisi di preinformazione; l'art.72 sulla redazione e modalità di pubblicazione dei bandi e degli avvisi; l'art.73 che dispone la pubblicazione a livello nazionale; l'art.127, comma 2, sulla pubblicità e avviso periodico indicativo "Gli enti aggiudicatori possono rendere nota l'intenzione di programmare appalti..." e, in ultimo, l'art.129, comma 4, in tema di bandi di gara ed avvisi relativi agli appalti aggiudicati. Inoltre, sino alla fine di quest'anno proseguono le pubblicazioni sulla piattaforma informatica del Ministero delle infrastrutture e trasporti riferito all'allegato B) del d.lgs. n.33 del 2013.

4 Elio Casetta, Manuale di diritto amministrativo, ventiduesima edizione, 593, Giuffrè editore.

sposizioni di esso si debbano interpretare alla luce dei principi individuati nei suoi articoli 1,2 e 3 e, dunque, alla luce dei principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato. Se ne ha, allora, che questi principi e la declinazione del principio di accesso al mercato, inteso come concorrenza, imparzialità e non discriminazione, non costituiscono più solo disposizioni generali ma, d'ora innanzi, interpretative. Per questo motivo, d'ora in poi, la valenza di questi principi sarà senza meno accresciuta perché essi diverranno regole d'interpretazione di tutte le disposizioni del Codice e non solo principi di ordine generale. Il tempo dirà sulla portata di essi riconosciuta dalla giurisprudenza⁵.

Si ricordi che il legislatore con l'art.30, comma 8 del Codice degli appalti n.50, del 2016 aveva disposto che per tutto quello che non era espressamente previsto dal Codice stesso nella fase di esecuzione si dovessero applicare le disposizioni del codice civile contenute nel Capo IV del libro delle obbligazioni (artt. da 1362 a 1371 cc)⁶. Ebbene, i principi interpretativi contenuti nel codice civile, come si è cercato di spiegare, saranno, d'ora in poi, solo una parte di quelli ai quali l'interprete dovrà ricorrere per comprendere la portata di futuri contratti di appalto. A tal proposito, infatti, occorre ricordare che la disposizione contenuta nell'art.4, del D.Lgs.n.36/2023 sembra, al contrario, imporre quali unici criteri interpretativi di futuri contratti quelli del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato. Il tempo ci potrà svelare quale interpretazione dovrà essere privilegiata.

Sul punto merita una qualche riflessione il richiamo predisposto dal legislatore con il successivo art.5 del nuovo Codice dei contratti che si rifà ai principi della buona fede e della tutela dell'affidamento. È, noto come la buona fede sia criterio generale di integrazione del contratto (art.1375 c.c.) e che esso oggi, da attenta dottrina, venga

definito quale *“criterio oggettivo affidato al giudice per verificare se, nel caso concreto, debitore e creditore (o ciascuno dei due contraenti) si siano comportati lealmente cooperando reciprocamente l'uno per soddisfare l'interesse dell'altro”*.

La buona fede si impone, per dirla diversamente, quale criterio di comportamento in modo che ciascuna parte sia tenuta a preservare gli interessi dell'altra in modo che ciascuna di esse sia tenuta a compiere quegli atti giuridici e materiali che si rendano necessari alla salvaguardia dell'interesse della controparte. Tale impegno solidaristico, dovuto all'applicazione della buona fede, trova il suo limite unicamente nella misura in cui tali atti non comportino un apprezzabile sacrificio a carico di una delle parti (Cass. 22 aprile 2014, n.9722). Tanto detto, occorre dire che la tutela della buona fede trova un suo campo di elezione nella tutela del legittimo affidamento che è enunciato, come si è accennato, nell'art.5 del nuovo Codice degli appalti. Si tratta del principio per il quale non sarà possibile alla Stazione appaltante revocare/annullare legittimamente atti sui quali l'operatore economico abbia fatto affidamento nel senso di averli considerati conformi al legittimo uso del potere. Per questo motivo, una volta che l'amministrazione pubblica, con atti o comportamenti, abbia indotto a ritenere l'operatore economico che quanto posto in essere da essa è conforme a legge, questi atti, quando oggetto di annullamento (giurisdizionale o in autotutela), saranno lesivi del principio dell'affidamento⁸. Il legittimo affidamento, al dunque, è il principio che presiede all'esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione e consiste nell'interesse del privato alla tutela di una situazione che si è concretata nella realtà giuridica a seguito di atti o comportamenti della P.A. La violazione dell'affidamento porta sempre a responsabilità della

Stazione appaltante tranne nel caso in cui l'illegittimità dell'atto sia *“agevolmente rilevabile in base alla diligenza professionale richiesta ai concorrenti”* ma tale risarcibilità è limitata *“ai pregiudizi economici effettivamente subiti e provati, derivanti dall'interferenza del comportamento scorretto sulle scelte contrattuali dell'operatore economico”* (ex art.5, comma 3, del D.Lgs. n.36 del 2023)⁹.

L'analisi del nuovo Codice degli appalti pubblici deve necessariamente poter trattare, seppur brevemente, dell'art.6 il quale dispone che la pubblica amministrazione possa *“apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n.117”*. Il Terzo settore, si ricorderà, è l'insieme degli enti privati che perseguono, senza finalità di lucro, finalità solidaristiche o di utilità sociale o che promuovono e realizzano attività di pubblico interesse sia mediante forme di azione volontarie che scambiando beni o servizi. In questo senso, le pubbliche amministrazioni sono libere di concludere moduli organizzativi condivisi, ancorché privi di modelli rapporti sinallagmatici, proprio in attuazione di principi di solidarietà sociale che sono propri del Terzo settore¹⁰.

La norma in argomento tiene conto di un'evoluzione giuridica intervenuta in materia che consente agli enti di questo tipo di concludere accordi collaborativi con le pubbliche amministrazioni. In questo senso già le linee guida ANAC (n.32, del 20 gennaio 2016) consentivano la conclusione di *“accordi”* quale *“strumento giuridico mediante il quale il soggetto pubblico riconosce in capo all'organizzazione i requisiti necessari per il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico, mette a disposizione di tale soggetto*

5 Sull'interpretazione del bando di gara che deve soggiacere alle regole dettate dall'art.1362 c.c. e ss.cc. si veda T.A.R. Lecce, Sez. I., sent.19 febbraio 2019, n.288.

6 Si veda in tema di interpretazione dei contratti in generale, Paladini, Renda, Minussi, in *“Manuale di diritto civile”*, 1540, IV edizione, Giuffrè Editore.

7 Sulla buona fede contrattuale si veda, ancora, Paladini, Renda, Minussi, in *“Manuale di diritto civile”*, 1561, IV edizione, Giuffrè Editore.

8 Il legittimo affidamento è, anzitutto, un principio di diritto internazionale privato e contenuto nelle norme UNIDROIT. Si tratta di norme accettate in ambito internazionale perché comuni alle tradizioni civilistiche di molti Stati. La loro portata interpretativa ha assunto notevole importanza di modo che esse costituiscono, ormai, norme interpretative in ambito nazionale quando vi siano lacune di valutazione delle norme di legge. In particolare, l'art.1.8 che si intitola *Nemo venire contra factum proprium*, dispone: *“una parte non può agire in modo contraddittorio rispetto ad un intendimento che ha ingenerato nell'altra parte, e sul quale questa ha ragionevolmente fatto affidamento a proprio svantaggio”*. Ciò rende chiaro che l'eventuale violazione dell'affidamento ingenerato, quando dovesse produrre un danno, espone la parte che lo ha violato al risarcimento del danno.

9 Il legittimo affidamento, si noti, entra a far parte del diritto europeo a seguito dell'attività creativa della Corte di Giustizia, la quale, con la sentenza Topfer del 1978 ha stabilito che *“il principio della tutela dell'affidamento fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario”*.

10 La legge delega n.106, del 2016 definisce il Terzo settore come *“il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi”*.

le risorse necessarie per il perseguimento degli obiettivi predefiniti, controlla, verifica e valuta l'operato dell'organizzazione con riferimento all'attività affidata". Le convenzioni, quali moduli organizzativi, a ben vedere, hanno vita lunga. Esse erano già previste dalla legge n.266, del 1991 all'art.7, e disciplinavano il volontariato, mentre nella precedente legge n.383, del 1984 (art.30) si prevedeva la possibilità di accordi (convenzioni) riservati alle cooperative sociali.

Ad oggi il Terzo settore prevede una disciplina di carattere generale (art.56 del Codice del Terzo settore) che regola le convenzioni della P.A. per lo "svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale". In particolare, gli accordi P.A.- Terzo Settore sono stati definiti avuto riferimento all'art.11, della legge n.241 del 1990 che dispone siano adottati "nel perseguimento del pubblico interesse...senza pregiudizio dei diritti dei terzi". La ratio è stata quella di sottrarre i soggetti appartenenti al Terzo settore alla disciplina dei contratti pubblici instaurando un regime speciale di legame con la pubblica amministrazione in virtù del valore sociale particolarmente rilevante degli scopi che caratterizzano tali organismi. D'ora in poi la normativa di riferimento per il Terzo settore sarà quella del Codice dei contratti pubblici che evidenzia (all'art.6) la possibilità di accordi molto ampi e, quando necessario, addirittura privi di sinallagma. Al dunque, nelle convenzioni la P.A. può liberamente definire le modalità del proprio intervento ed individuare i propri bisogni alla luce degli strumenti di programmazione già definiti, mentre sono rimessi alla responsabilità congiunta con tali organismi la realizzazione degli interventi inseriti nella convenzione. Si rammenta, in ultimo, che non possono per legge far parte del Terzo settore: partiti, sindacati e fondazioni bancarie.

Molto interessante è l'art.7 del nuovo Codice dei contratti rubricato: "Principio di auto-organizzazione amministrativa". Con l'articolo in argomento si dispone che le pubbliche amministrazioni possano organizzare in via autonoma: l'esecuzione di lavori, la prestazione di beni e servizi tramite

l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del Codice e del diritto dell'Unione.

Con quest'articolo viene stigmatizzato il principio per il quale le amministrazioni pubbliche sono libere (motivando adeguatamente) di affidare a società in-house lavori, servizi o forniture. Viene superata, in tal modo, la disciplina dell'ANAC (si veda la deliberazione del 8 settembre 2021¹¹) con la quale l'Authority stabiliva, in materia di affidamenti in-house, non solo che prima di affidare concessioni di questo tipo fosse necessario rendere pubbliche la convenienza economica e sociale di quella scelta (in assenza della quale valutazione l'atto è da considerarsi illegittimo) ma, soprattutto, aveva stabilito che gli affidamenti in-house fossero "l'eccezione" e non "la regola" posto che, questo modo di concepire gli affidamenti, falsa (a dire dell'Autorità) la libera concorrenza tra gli operatori. Basti pensare, ricorda l'ANAC, per fare un solo esempio, che nella gestione dei rifiuti gli affidamenti in-house hanno sfiorato il 70% del totale e che gli enti locali hanno assegnato direttamente fino al 93% degli appalti procedendo con le gare solo per il 5% del totale degli affidamenti. D'ora innanzi, rispettati i principi di cui agli articoli 1 2 e 3 del nuovo Codice (principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato), le Stazioni appaltanti, pur dovendo motivare, "dando conto dei vantaggi per la collettività" ai sensi dell'art.7, comma 2, saranno invece libere di affidare direttamente alle loro società l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi in "relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, di celerità o di perseguimento di interessi strategici". Anche in questo caso occorrerà attendere la valutazione che ne farà la giurisprudenza, tuttavia sin d'ora, è chiaro che si tratta di una apertura enorme fatta dal legislatore verso l'affidamento diretto di lavori, servizi o forniture nei confronti delle società in house.

Mette conto, a questo punto, di segnalare una novità, all'apparenza innocua, inserita all'interno del nuovo Codice dei contratti. Si

tratta dell'art.8 di esso nel quale si dispone che "Nel perseguire la proprie finalità istituzionali le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge". La norma richiama, senza dubbio, alla memoria l'art.1 bis della legge n.241/1990 il quale dispone l'uso del diritto privato da parte delle pubbliche amministrazioni quando non sia necessario adottare atti di natura autoritativa. Ebbene, la norma rende esplicito un percorso giurisprudenziale che ha prima di tutto dovuto comprendere se alla P.A. fosse consentito stipulare contratti atipici ai sensi del comma 2, dell'art.1322 c.c. A questo dubbio si è risposto che la P.A. ben può stipulare contratti atipici perché, come insegna il C.d.S. (sent. n.6073/2001), non può essere impedito ad una Pubblica amministrazione di utilizzare contratti atipici per regolare la propria attività (si trattava, nel caso di specie, di un contratto di sponsorizzazione). Per questo motivo il Supremo giudice amministrativo ha concluso che deve potersi ammettere per la P.A. la medesima autonomia negoziale che è propria dei privati. Ci si è poi chiesti se fosse possibile agire iure privatorum tra più pubbliche amministrazioni. Viene in rilievo, in questo caso, la disciplina dell'art.15 della legge n.241/90 che dispone la possibilità per le amministrazioni pubbliche di concludere "accordi per disciplinare lo svolgimento di attività di interesse comune". La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha coniato due diversi modi di accordarsi tra pubbliche amministrazioni. Il primo sono gli affidamenti in house che poi possono essere tra loro distinti come partenariato di tipo "verticale o istituzionale" e di tipo "orizzontale"¹². La giurisprudenza interna ha chiarito che "le attività di interesse comune" disciplinate attraverso gli accordi della disciplina dell'art.15 possono riguardare persino "attività materiali da svolgere nell'espletamento di un pubblico servizio e direttamente in favore della collettività"¹³. L'attuale disciplina del Codice porta a superare qualsiasi ostacolo interpretativo evidenziando la massima apertura posto che

11 Si veda sul sito dell'Autorità, datato 22 settembre 2021, l'articolo: "Affidamenti in-house, è l'eccezione non la regola Nuove linee guida di Anac per favorire maggiore concorrenza".

12 Si ha il primo tipo quando "un'amministrazione si avvale, al fine di reperire determinati beni e servizi, ovvero per erogare alla collettività prestazioni di pubblico servizio, di soggetti sottoposti al suo penetrante controllo". Il secondo tipo ha come oggetto la cooperazione tra entità pubbliche finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a queste ultime.

13 C.d.S., sez. VI, 8 aprile 2001, n.1902.

la lettera della norma consente alle amministrazioni di concludere “qualsiasi contratto” senza vincoli di sorta (art.8, comma 1).

Il titolo II del nuovo Codice: ambito di applicazione e fasi dell'affidamento

Si sono visti, sinora, i principi che sono stati inseriti nel nuovo Codice dei contratti. Essi costituiscono, per molti versi, una novità perché alcuni di essi, quale quello del risultato o quello della fiducia, rappresentano certamente un'innovazione nella contrattualistica pubblica. A meno che, ovviamente, non si creda che già il vecchio Codice degli appalti del 2016 conteneva all'art.31, comma 8, la disposizione che imponeva che nella fase dell'esecuzione dei contratti dovessero applicarsi le disposizioni del codice civile, per ciò solo racchiudesse al suo interno anche principi quali quello della correttezza, imparzialità, buona fede ed affidamento che, come è noto, sono principi già patrimonio del codice comune. In effetti, occorre riconoscere che il principio del risultato si presenta, effettivamente, un *quid novi* rispetto al passato e quello della fiducia, teso a valorizzare le scelte decisionali dei funzionari pubblici, sembra avere quanto meno una portata più ampia rispetto al principio dell'affidamento di origine civilistica.

Occorre adesso ricordare alcuni articoli del Codice 2023 che hanno suscitato interesse. È il caso dell'art.14 che ha provveduto a riscrivere le soglie di rilevanza europea nella gestione dei contratti pubblici. Con il nuovo Codice la soglia per lavori e concessioni è stata rideterminata in 5.382.000 euro, mentre per gli appalti di forniture e servizi e concorsi di progettazione è di 140.000 euro, mentre è di 215.000 euro quella per gli appalti pubblici di forniture, servizi e progettazione per le amministrazioni sub-centrali. Soglie particolari sono poi previste poi in settori speciali. Una lettura del codice del 2016, all'art.35, potrà far verificare che le soglie di allora erano molto simili a quelle attuali.

Per venire alla parte del Codice che si occupa dei contratti di importo inferiore alle soglie europee il legislatore ha disposto (art.48, comma 1) che anche gli appalti sotto soglia siano soggetti ai principi previsti

dalla Parte I e II del primo libro del Codice e, dunque, ancora una volta, ai principi del risultato, della fiducia, di accesso al mercato, di buona fede, dell'affidamento e della solidarietà (parte I del Codice) nonché ai principi e diritti digitali e di trasparenza (parte II del Codice). Estende, poi, anche ai contratti di importo inferiore alle soglie europee, (quando non derogate) il rispetto delle altre disposizioni del Codice nonché del principio della rotazione degli affidamenti ad eccezione di quelli con importo inferiore ai 5.000 euro (art. 48, comma 4, ed art.49, comma 6).

Per quello che attiene poi alle procedure di affidamento deve ricordarsi che il legislatore con il nuovo Codice ha dato attuazione alla normativa emergenziale introdotta con il Decreto Semplificazioni (d.l. n.76/2000). In tal modo viene superata la soglia del vecchio Codice dei 40.000 euro per cui gli affidamenti diretti possono essere effettuati per importi inferiori ai 150.000 euro anche senza interpellare più operatori economici. Per la fornitura di servizi, invece, la soglia per l'affidamento diretto diviene di 140.000 euro (era di 150.000 euro e prevedeva la valutazione di almeno cinque operatori economici (si veda l'art.36, comma 2, lett. b del d.lgs. n.50/2016).

La procedura negoziata senza bando, (art.50, comma 1, lett. c), d) ed e)) trova applicazione: 1) per i lavori di importo da 150.000 euro ma inferiori ad 1.000.000 di euro previa consultazione di almeno 5 operatori; 2) per lavori da 1.000.000 di euro fino alle soglie europee previa consultazione di almeno dieci operatori economici; 3) per i servizi e le forniture per un importo da 140.000 euro e fino alle soglie europee previa consultazione di almeno cinque operatori. Le Stazioni appaltanti possono aggiudicare gli appalti

Il ruolo del Responsabile unico di progetto

Tra le novità che più stanno riscuotendo interesse vi è il nuovo ruolo disegnato dal legislatore per il RUP. Occorre ricordare, seppur sinteticamente, che il ruolo del RUP con il nuovo Codice (art.15), diviene “*responsabile unico di progetto*” e, non è più, come avveniva con il Codice 2016, responsabile del “procedimento” (art.31). Il RUP, nella nuova cornice normativa, interviene in tutte

le fasi della procedura e, dunque nella: programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione della gara. A voler leggere la relazione illustrativa di accompagnamento al Codice, ci si accorgerebbe che esso è responsabile di “progetto” perché i suoi compiti superano certamente la portata di cui all'art.6 della legge n.241/'90 che, come è noto, disciplina il responsabile del procedimento. Il Responsabile unico di progetto svolge compiti di responsabilità di ampia portata in una molteplicità di procedimenti eseguendo sia compiti amministrativi che compiti di diritto privato. La prova di quanto detto è data dal Codice stesso quando precisa che il Responsabile unico di progetto (Allegato 1.2 al Codice, art.4, comma 3) “...può svolgere, per uno o più interventi e nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista o di direttore dei lavori”.

Egli, in particolare, (art.6, comma 2 dell'Allegato citato) è destinatario di una numerosa serie di compiti ed infatti tra i propri compiti ha quello di: formulare proposte e fornisce dati e informazioni; accertare la disponibilità di aree e di immobili; proporre alla stazione appaltante la conclusione di un accordo di programma quando necessita l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni; proporre l'indizione di una conferenza di servizi; svolgere l'attività di verifica di progetti di importo inferiore ad un milione di euro; accertare ed attestare le condizioni che richiedono di non suddividere l'appalto; decidere i sistemi di affidamento di lavori, servizi e forniture, la tipologia del contratto da stipulare, il criterio di aggiudicazione da adottare; richiedere alla stazione appaltante la nomina della commissione giudicatrice nel caso di affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; provvedere all'acquisizione del CIG nel caso non vi sia un responsabile della fase di affidamento e, in ultimo, egli è responsabile degli adempimenti di cui alla legge n.190 del 2012 (art.1, comma 32) in tema di pubblicazione dei dati riferiti agli appalti.

La nuova dizione del RUP quale responsabile “di progetto” supera l'equivoco dovuto alla vecchia disposizione del Codice del 2016 che si riferiva alla responsabilità del singolo procedimento singolo per abbracciare una dizione molto più ampia che si riferisce all'intera progettualità posta in

campo dell'amministrazione precedente¹⁴. Il legislatore, ha dovuto prendere atto che il responsabile del procedimento non è mai stato, all'interno del Codice dei contratti, responsabile di un singolo procedimento ma, semmai, di una serie di attività che andavano ridisegnate partendo dalla realtà. Si è quindi trattato di adeguare il diritto alla oggettività conferendo un ruolo al RUP che materialmente corrispondesse a ciò che gli ha sempre fatto, ovvero, quello di soggetto che governa tutte le fasi del contratto pubblico. Tale visione del RUP, peraltro, appare essere certamente più in linea con i nuovi principi generali dettati dal Codice n.36/2023 e, anzitutto, con quello del risultato dettato nell'articolo 1 di esso. Fare del RUP un soggetto unico delle stazioni appaltanti consente al legislatore di poter determinare, ex art.15, comma 5 del Codice, che egli sia responsabile dell'assicurare *“il completamento dell'intervento pubblico nei termini previsti e nel rispetto degli obiettivi connessi al suo incarico”*.

Novità sono state anche previste per la nomina del RUP per cui, se pur è vero che egli è ancora nominato (preferibilmente) tra i dipendenti dell'unità organizzativa titolata alla spesa, deve però essere in possesso *“di competenze professionali adeguate”* (art.15, comma 2 del nuovo Codice). Viene precisato poi che l'incarico debba essere svolto obbligatoriamente e non possa essere rifiutato. È, il RUP che dovrà assicurare il completamento dell'intervento nei tempi previsti e degli obiettivi che sono stati individuati per il suo incarico.

Deve darsi conto del fatto, come rammentato dalla relazione illustrativa al nuovo Codice, che molto è stato tratto nella costruzione della disciplina odierna dalla sentenza della Corte costituzionale n.166, del 9 luglio 2019. Con tale arresto, il Giudice delle leggi ha avuto modo di confermare che è possibile che le Stazioni appaltanti possano nominare un responsabile per la fase di programmazione, progettazione, ed esecuzione e, se opportuno, un secondo respon-

sabile per la fase dell'affidamento. Si veda il punto 8.2 della sentenza nella quale la Corte ricorda che *“nell'ambito dell'unitario procedimento di attuazione dell'intervento”* le amministrazioni aggiudicatrici *“possono individuare sub-procedimenti senza che ciò incida sull'unicità del centro di responsabilità... La disposizione impugnata non è, dunque, in contrasto con il principio di responsabilità unica, posto dall'invocato art.31, comma 1, del nuovo codice dei contratti a tutela di unitarie esigenze di trasparenza e funzionalità della procedura di gara, preordinata alla corretta formazione della volontà contrattuale dell'amministrazione, e di accentramento del regime della responsabilità dei funzionari”*.

Inoltre, è interessante notare, a proposito della figura del RUP che, per quanto disciplinato dall'art.51, comma 1, del nuovo Codice, si prevede che nel caso di contratti sottosoglia da aggiudicare con il criterio dell'offerta più vantaggiosa, questi possa partecipare alla commissione esaminatrice anche nella qualità di presidente. Dall'allegato I.2, all'art.2, è possibile ricavare anche che: 1) il RUP deve essere dotato di competenze professionali *“adeguate”*; 2) quando i lavori interessino l'ingegneria o l'architettura deve essere un tecnico; 3) quando nella struttura non sia presente una figura professionale la competenza è del dirigente o del responsabile del servizio nel cui ambito rientra l'intervento da realizzare; 4) in tutti gli altri casi la stazione appaltante possa individuare il RUP anche tra i dipendenti *“... non in possesso dei requisiti richiesti”*.

Ancora una notazione: ai sensi dell'art.120 del nuovo Codice il RUP può autorizzare varianti senza una nuova procedura di gara nonché varianti onerose in corso d'opera o autorizzare lavori, servizi e forniture supplementari o il subentro di un *“nuovo”* soggetto che si sostituisca a quello originario aggiudicatario dell'appalto, purché *“le modifiche soggettive implicanti la sostituzione del contraente originario”* siano contenute in clausole *“chiare, precise e inequivocabili”*

oppure quando all'aggiudicatario succeda un altro operatore *“per causa di morte o insolvenza o a seguito di ristrutturazioni societarie”* o, in ultimo, quando la stazione appaltante assuma *“gli obblighi del contraente principale nei confronti dei suoi subappaltatori”*. Egli, per contro, ha però l'onere di dare immediata comunicazione all'ANAC (trenta giorni dal perfezionamento delle modifiche adottate ai sensi dell'art.11 dell'Allegato II.14, del Codice degli appalti).

Conclusioni

La materia degli appalti pubblici è certamente una di quelle in continuo divenire e le riforme al Codice intervenute in questi anni sono lì a dimostrarlo. Il nostro Paese con il PNRR si è impegnato, tra le tante riforme, a semplificare la materia degli appalti pubblici e, con essa, ad accelerare i tempi per la scelta del contraente. L'impegno è anche quello di ridurre il numero degli oneri documentali ed economici a carico dei soggetti partecipanti alle procedure di evidenza pubblica. Un ruolo fondamentale sarà giocato dai *“Responsabili unici di progetto”* che hanno acquistato in poteri ma, anche, in responsabilità verso l'amministrazione di appartenenza e, più in generale, verso il Paese. Il principio del risultato dettato dall'art.1 del Codice inteso come affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo ci dirà se l'obiettivo promesso all'Europa è stato mantenuto.

¹⁴ Per una efficace sintesi del ruolo rivestito dal RUP si veda Corte di appello di Messina, sez. II, 24 agosto 2022, n.540 che nel suo arresto così scrive: *“La figura del responsabile del procedimento nella pubblica amministrazione è stata introdotta per la prima volta in campo amministrativo con l'emanazione della L. 241 del 1990 nella quale viene infatti individuato per ciascun procedimento amministrativo attivato da ciascuna unità organizzativa della pubblica amministrazione un soggetto che ne fosse responsabile. Successivamente con l'entrata in vigore della L. n.109 del 1994 (cd. Legge Merloni) venne introdotta la figura del responsabile del procedimento tecnico-amministrativo relativo alla programmazione, progettazione, esecuzione e collaudo delle opere pubbliche. In questo frangente venne stabilito che il responsabile del procedimento tecnico-amministrativo dovesse avere necessariamente competenze tecniche. Vi è pertanto un aumento delle responsabilità in capo al soggetto individuato per il quale sono state altresì dettagliate le competenze necessarie allo svolgimento dell'incarico. Le successive modifiche legislative con l'entrata in vigore del D.L.vo n.163 del 2006 prima e del D.L.vo n.50 del 2016 poi, aggiornato con il decreto correttivo D.L.vo n.56 del 2017, hanno aumentato in modo esponenziale sia i compiti sia le responsabilità del responsabile unico del procedimento estendendone gli incarichi, inizialmente affidati per appalti e concessioni di lavori, anche agli appalti e concessioni di forniture e di servizi. Il ruolo del rup, consolidato dalla normativa vigente, ha introdotto importanti innovazioni in materia, attribuendo una maggior rilevanza a tale figura sin dalle fasi iniziali di selezione e definizione dei progetti e rimodulando il suo operato secondo principi efficientistici e manageriali;...”*