

La parabola instabile del Codice dei Contratti Pubblici: tra ambizioni sistemiche e continue modifiche settoriali. Il caso emblematico delle gite scolastiche e l'ennesimo intervento sull'art. 108

Di Riccardo Renzi

Il Codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs. 36/2023, nato con l'ambizione di essere un corpo normativo unitario, stabile e centrato su principi generali, continua a subire modifiche frequenti, spesso settoriali, che ne minano la coerenza sistemica. L'ultima novella, introdotta con il D.L. 9 settembre 2025, n. 127 – apparentemente dedicato alla riforma dell'esame di Stato – interviene nuovamente sull'art. 108, estendendo l'obbligo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) ai contratti relativi ai servizi di trasporto per le gite scolastiche. La modifica, se da un lato mira a rafforzare la sicurezza e l'inclusività del servizio, dall'altro conferma la tendenza del legislatore a introdurre discipline puntuali in contesti emergenziali, trasformando il Codice in un sistema frammentato. Il contributo analizza criticamente la portata giuridica dell'intervento, le implicazioni per gli operatori e le stazioni appaltanti, e riflette sulla tenuta complessiva del Codice come strumento normativo unitario.

Un Codice in cerca di stabilità

Il D.lgs. 36/2023, noto come “nuovo Codice dei contratti pubblici”, si è imposto all'attenzione del legislatore e degli operatori come tentativo ambizioso di riforma strutturale del settore degli appalti. Le premesse erano chiare: una normazione unitaria, fondata su principi generali, digitalizzazione, semplificazione e maggiore certezza per gli interpreti. Tuttavia, a soli due anni e mezzo dalla sua entrata in vigore, il Codice ha già subito **sedici interventi** correttivi. Il dato, di per sé eloquente, evidenzia la difficoltà di consolidamento del testo normativo e l'emergere di una nuova stagione di frammentazione regolatoria.

Tra le modifiche più recenti si segnala l'intervento del **D.L. 9 settembre 2025, n. 127**, pubblicato nella G.U. n. 209 del 9 settembre 2025, che – celandosi dietro la parvenza di un decreto per la riforma dell'esame di Stato – **modifica nuovamente l'art. 108 del Codice**, con specifico riferimento ai contratti per i servizi di trasporto relativi alle

uscite didattiche e ai viaggi di istruzione. Un intervento settoriale, ma sintomatico della difficoltà del legislatore a resistere alla tentazione delle norme di dettaglio.

L'intervento sul criterio di aggiudicazione: la nuova lettera f-bis dell'art. 108, comma 2

Con l'art. 5, comma 1 del D.L. 127/2025, viene introdotta la **lettera f-bis)** al **comma 2 dell'art. 108**, imponendo che i contratti aventi ad oggetto i servizi di trasporto connessi a gite scolastiche e uscite didattiche siano **obbligatoriamente aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)**, individuata in funzione del miglior rapporto qualità/prezzo. Tale modifica recepisce una preoccupazione concreta: **evitare l'aggiudicazione al massimo ribasso**, considerata inadatta in contesti dove la sicurezza degli utenti – in questo caso studenti, spesso minori – assume rilevanza primaria. L'intento dichiarato è dunque quello di **privilegiare la qualità del servizio**, introducendo una valutazione plurima e non esclusivamente economica. La ratio legis è chiaramente improntata alla **tutela dell'interesse pubblico sostanziale**, con particolare riferimento alla **sicurezza collettiva**, all'**inclusione scolastica** e all'**affidabilità del contraente**.

Le modifiche al comma 4: valorizzazione degli elementi qualitativi e tetto al punteggio economico

Più incisiva ancora è la modifica al **comma 4 dell'art. 108**, che stabilisce l'estensione delle regole previste per i **contratti ad alta intensità di manodopera** anche ai servizi di trasporto scolastico per gite e viaggi di istruzione.

In particolare:

- Si **fissa un tetto massimo del 30%** al punteggio attribuibile all'elemento economico dell'offerta;
- Si impone la **valutazione di criteri qualitativi oggettivi**, in particolare: la **presenza di sistemi e dispositivi di sicurezza** avanzati sui mezzi di trasporto; la **disponibilità di veicoli accessibili** per studenti con disabilità; le **competenze tecniche e professionali dei conducenti**.

La portata innovativa di tale previsione è duplice: da un lato si **rafforza la centralità dell'elemento qualitativo**, dall'altro si introduce una disciplina settoriale dotata di vincoli specifici, potenzialmente suscettibile di estensione ad altri ambiti di trasporto pubblico.

Un ritorno al passato? Il rischio di frammentazione normativa

La novità normativa, pur giustificata da finalità nobili e condivisibili, solleva alcuni interrogativi sistemici. Il Codice del 2023 si era proposto come un **testo a “clausole generali”**, capace di adattarsi ai contesti mediante il filtro dei **principi di risultato, fiducia e accesso al mercato**. L'inserimento di **micro-discipline settoriali**, come quella in esame, segna invece un ritorno al modello iper-dettagliato del **Codice del 2016**, con un effetto “cerotto normativo” che rischia di compromettere la coerenza dell'impianto generale. Tale dinamica si manifesta non solo in termini teorici, ma anche pratici: la moltiplicazione di regole specifiche **aumenta l'incertezza per le stazioni appaltanti**, che devono rincorrere modifiche continue, spesso nascoste in provvedimenti eterogenei e privi di collegamento sistematico col Codice.

Il paradosso dell'art. 227: tra clausola di salvaguardia e inefficacia pratica

Un profilo non secondario riguarda il **rispetto dell'art. 227** del Codice, che prevede che ogni modifica alle materie disciplinate dal testo debba avvenire mediante **modifica espressa** dello stesso. Il D.L. 127/2025, pur rispettando formalmente tale precetto, ne mostra il **limite strutturale**: l'art. 227 non ha rango costituzionale e **non vincola realmente il legislatore**, il quale può comunque intervenire a colpi di decretazione d'urgenza, frammentando l'impianto originario. È il ritorno della “**fuga dal Codice**”, già sperimentata nel triennio 2019-2021 con norme extra-codicistiche adottate per emergenze specifiche (cfr. decreti “Sblocca cantieri”, “Semplificazioni”, “PNRR”). Nonostante i pareri giurisprudenziali (es. Cons. Stato n. 855/2016) abbiano attribuito un valore “monitorio” e “esegetico” all'art. 227, esso si dimostra **incapace di impedire l'erosione del Codice come sede esclusiva della disciplina degli appalti**.

Considerazioni critiche: verso un Codice dei correttivi?

Sedici modifiche in trenta mesi rappresentano una media di **un intervento ogni due mesi**, incompatibile con l'idea di **stabilità e certezza del diritto**. Ogni decreto legge settoriale diventa occasione per ritoccare il Codice, con effetti:

- **Disfunzionali per le stazioni appaltanti**, che si trovano a dover aggiornare procedure già avviate;
- **Prejudizievole per gli operatori economici**, che pianificano offerte su regole instabili;
- **Disorientanti per i professionisti**, che lavorano su un terreno in continua trasformazione.

Il caso delle gite scolastiche è emblematico: la novità normativa nasce da un'esigenza concreta (la sicurezza degli studenti), ma anziché essere risolta con **linee guida tecniche** o **istruzioni operative**, si preferisce intervenire sul piano legislativo, **alimentando l'iper-produzione normativa**.

Prospettive de iure condendo: il bisogno di guida, non di norme

Nel medio periodo, l'efficacia della riforma del Codice dipenderà **non tanto dalla quantità delle regole**, quanto dalla **capacità dei principi generali** di orientare la prassi. In questo contesto, piuttosto che introdurre nuove micro-discipline, sarebbe più utile potenziare gli **strumenti di soft law**:

- **Linee guida tecniche non vincolanti**, redatte da ANAC, MIT o altre autorità di settore;
- **Centri di supporto operativo** per le stazioni appaltanti;
- **Banche dati dinamiche** con modelli standard, casi d'uso e raccolta giurisprudenziale.

Solo così si potrà evitare il rischio di un **Codice “puntellato” e incoerente**, che tradisce le promesse di semplificazione e razionalizzazione.

Dal principio del risultato all'instabilità normativa

Il **principio del risultato**, posto a fondamento dell'intero Codice (art. 1), impone una riflessione sull'efficacia del sistema. Il continuo succedersi di modifiche settoriali,

benché animate da buone intenzioni, produce un effetto **opposto alla semplificazione: rallentamenti, contenziosi, incertezza interpretativa**. Nel caso delle gite scolastiche, si è scelto lo strumento normativo per risolvere un problema gestionale, ma resta la sensazione che una **migliore amministrazione**, fondata su **istruzioni operative chiare e regole stabili**, avrebbe ottenuto risultati migliori. Il rischio, in definitiva, è che il Codice dei contratti si trasformi nel “**Codice dei correttivi**”: una riforma ambiziosa, messa in crisi da un legislatore che non riesce a resistere alla tentazione della micro-normazione.

20 ottobre 2025, per www.italiai.us.it