

undefined

# Appalti, i decreti attuativi restano sulla carta

**Norme chiave.** Dopo la doppia revisione del Conte 1 e 2 mancano all'appello regolamento unico, digitalizzazione, qualificazione delle stazioni appaltanti

**I numeri.** Dei 62 provvedimenti previsti dal codice attuati la metà e molti sono sterilizzati. Sbloccanti fermi a 10 su 22, Dl Semplificazioni al palc

**Mauro Salerno**  
**Giorgio Santilli**

Mancano all'appello ancora tutti i provvedimenti attuativi chiave del codice appalti rivisto radicalmente tre volte negli ultimi tre anni e mezzo. Mancano gli interventi che avrebbero potuto dare stabilità al quadro normativo ordinario e favorire un'evoluzione positiva del settore nel senso di una modernizzazione: il regolamento unico che dal 2019 avrebbe dovuto sostituire le linee guida Anac con un sistema di qualificazione che avrebbe dovuto ridurre le 40 mila stazioni appaltanti; la digitalizzazione di tutti i procedimenti e l'interoperabilità delle banche dati; una semplificazione delle procedure ordinarie, a partire dalle autorizzazioni archeologiche e ambientali. Tutti decreti rilanciati con vari annunci anche dall'attuale ministra delle Infrastrutture, Paola De Micheli. Dei 62 provvedimenti attuativi previsti dal codice del 2016 solo la metà ha visto la luce e moltissimo sono poi congelati. Ma sulle grandi scottature riformatrici di fondo - che hanno scatenato le revisioni del codice - nulla si è mosso e sono più ripensamenti che i ritardi raggiunti. Con gli appalti va oltre l'attuazione: è bloccata o a rilente che sta danneggiando la prospettiva di molti settori economici in un mondo che corre veloce. Qui l'attuazione fa mezzo passo avanti e tre indietro. Di volta in volta si cercano capri espiatori, ma il disegno non avanza e anzi si contorce.

In un paradosso anche numerico, negli appalti la mancata attuazione delle riforme-chiave (si veda il tabellone lato) si accompagna all'instabilità legislativa. In tre anni e mezzo sul codice sono abbattute 547 modifiche con 28 nuovi provvedimenti normativi. Tre leggi hanno apportato modifiche profonde e a largo raggio. Il decreto correttivo (governo Gentiloni) approvato nel maggio 2017 ha impallinato il codice con 441 correzioni. Poi il decreto Sbloccanti (Conte 1), varato nel 2019 dal Conte 1 con 51 modifiche, e alla fine il decreto Semplificazioni, qui siamo al Conte 2, luglio 2020. Altre 21 modifiche, in aggiunta a un carico di deroghe e nuove procedure.

Secondo altri numeri forniti dall'Ance, dal 1994 a oggi il settore è stato bersagliato da 500 provvedimenti legislativi e normativi. Si è passati da otto provvedimenti l'anno negli anni '90 ai quasi 30 nell'ultimo decennio. L'anno record è stato il 2019 - a cavallo fra il Conte 1 e il Conte 2 - con 39 interventi sul settore. Nevrosi legislativa senza attuare nessun disegno. Negli ultimi cinque anni hanno governato tutte le forze politiche (tranne Forza Italia e Fratelli d'Italia), nessun disegno che si staccasse dalla realtà. La nevrosi di una politica che vive di guerre e non riesce mai a trovare un minimo comun denominatore.

Restano sospesi in aria anche i più recenti decreti Sbloccanti (22 decreti previsti, meno di una decina adottati) e il decreto Semplificazioni, zeppo di scorie ma anche di qualche novità da condurre in porto, come il Durc di congruità, il fondo per la prosecuzione delle opere o le semplificazioni in campo ambientale. Nessuna di queste è stata realizzata in concreto.

## CANTIERI VELOCI Mit-sindacati, accordo esteso al Recovery

Si applicherà anche alle opere infrastrutturali del Recovery Plan il protocollo siglato tra Mit e organizzazioni sindacali dell'edilizia per accelerare i cantieri attraverso l'ottimizzazione dei turni di lavoro sulle 24 ore. L'estensione dell'accordo è stata sottoscritta dalla ministra delle Infrastrutture, Paola De Micheli, e dai vertici dei sindacati di categoria Feneall'Ul, Filca-Cis e Fillea-Cgil.

Le regole dell'intesa, già in vigore per le opere commissariate in base all'articolo 9 del Dl Semplificazioni, saranno applicate a tutte le infrastrutture individuate nel Piano di ripresa e resilienza (Pnrr) per dare attuazione al programma Next Generation Eu.

nonostante il Dl sia stato varato a luglio all'insegna della grande urgenza.

La nomina dei commissari straordinari - fulcro dell'intervento derogatorio dei Semplificazioni - ha fatto un passo avanti in settimana, con l'indicazione dei nomi. Vedremo se sono quelli giusti per rompere la cappa che imprigiona le grandi opere. Certo, non c'è discontinuità: vengono proprio da quei mondi che alla coppia hanno contribuito. Intanto, l'indicazione di Palazzo Chigi arriva dopo sette mesi di palleggiamento di una lista annunciata già a luglio e il decreto - che doveva essere operativo entro il 2020 - non lo sarà prima di un paio di mesi, considerando i pareri parlamentari (non necessariamente favorevoli). In attesa che le Regioni, i chiarimenti mancanti (i compensi, per esempio) e le opere escuse dalla lista.

Non tutto è immobile. Quando qualcosa di utile si è cercato di fare, come nel caso del regolamento unico, affidato al sottosegretario Salvatore Mariotti. Il tentativo si è fermato per le modifiche che al quadro legislativo a monte e per l'iter approvativo. La commissione ministeriale incaricata di mettere a punto il testo ha terminato i lavori il 20 settembre. Poi, complicata la pandemia e la nuova ondata di Semplificazioni. Il regolamento si è inabissato. La bozza è all'attenzione di Raffaele Greco, presidente della commissione, ora nella struttura tecnica di missione di Porta Pia. Se e quando sarà scongelerato, il regolamento dovrà percorrere ancora un lungo cammino. Prima i concetti, con un delicato passaggio all'Economia, che negli ultimi tempi ci tiene a mettere bocca non formalmente sulle misure per gli investimenti pubblici, dopo anni di dissenso e freni, poi la Conferenza unificata. Infine il Consiglio di Stato e il passaggio in Consiglio dei ministri. Insomma ancora un percorso di mesi, se non di anni.

Il mercato ormai vive (male) con questa incertezza di fondo. E si vede. Non è settore economico che possa rimanere in piedi di fronte a un ottovolante normativo capace di queste giravolte. Figuriamoci un comparto come quello delle costruzioni, nell'occhio del ciclone da trenta anni, e un drastico peggioramento negli ultimi dieci. Danni (normativi) che non si traducono in realtà sono lastricati i cantieri italiani. L'ultimo esempio è il caso dei subappalti. Neanche se non bloccate le arrivate da Commissione e Corte. E' un anno convinto il Governo a prendere il petto il problema. Finora solo annunci e tappe di un vuoto tentativo.

Per fortuna, la mancata attuazione si porta via anche qualche idea stampata che avrebbe ulteriormente appesantito il settore senza risolvere nessun problema. A un certo punto (Conte 1) si era addirittura pensato che per risolvere l'attuale problema di carenza di progettisti bloccati sul nascere qualunque programma di rilancio infrastrutturale o messa in sicurezza del territorio, fosse una buona idea dar vita a una Centrale di progettazione pubblica dove confluissero tutte le richieste di progetti avanzate dagli enti locali privi di competenze tecniche. Il carrozzone è stato definito, per fortuna, come non è mai stata la società pubblica Italia Infrastrutture Spa, introdotta dal decreto Sbloccanti - «per la celebrazione e certificazione delle opere pubbliche».

In assenza di un quadro certo ed un disegno riformatore concreto si affacciano i due estremi che finora erano stati solo enunciati e che via via stanno diventando le uniche possibilità concrete. Da una parte il disegno vago e aggettato da alcuni di una normativa per gli appalti limitata alle sole direttive Ue. Dall'altra - ed è la prospettiva reale di questo momento - un Paese di commissari e stazioni appaltanti che agiscono in deroga a ogni norma. Una groviera. Ai tempi dell'Expo, almeno, c'era il controparte di Raffaele Cantone per garantire trasparenza e legalità. Pratiche estreme come quelle dello Sbloccanti, attuazioni mancanti, normative assenti, indolenti del D'Anace appalti messi nelle mani di discretari singoli commissari, sono molti - anche fra i costruttori - quelli che cominciano a temere il ritorno di Tangentopoli e un nuovo intervento purificatore della magistratura. Uno scenario che non aiuterà di certo a velocizzare le infrastrutture di cui il Paese ha un enorme bisogno e spazzerebbe via definitivamente sempre un intero settore.

## Alla carenza attuativa si associa la nevrosi legislativa: in tre anni e mezzo 547 modifiche al codice con 28 provvedimenti diversi

## Il quadro normativo pieno di buchi e privo di un disegno riformatore favorisce la svolta verso un regime in cui vincono deroghe e commissari



**VIAGGIO NEI DECRETI MANCANTI**  
Prosegue, con la terza puntata sugli appalti, l'inchiesta del Sole 24 Ore sui provvedimenti attuativi mancanti e sulle ricadute per imprese e cittadini



**IL SOLE 24 ORE, 10 GENNAIO 2021, PAGINA 3**  
Nella prima puntata delle inchieste del Sole 24 Ore sullo stato dei provvedimenti attuativi, focus in materia fiscale con il monitoraggio degli esperti di Norme&Tributi



**IL SOLE 24 ORE, 17 GENNAIO 2021, PAGINA 3**  
Nella seconda puntata delle inchieste sullo stato dei provvedimenti attuativi focus su sviluppo e aiuti alle imprese

## I TASSELLI MANCANTI

I provvedimenti attuativi ancora da adottare nel settore degli appalti secondo il monitoraggio del Sole 24 Ore

Legenda: **Contenuto** - Tipo di provvedimento attuativo richiesto - **Norma da cui è previsto** - **Termine originario di attuazione**

## Codice dei contratti pubblici

• **Linee guida per l'introduzione di procedure semplificate, con termini certi, per l'archeologia preventiva**  
Dpcm su proposta dei Beni culturali di concerto con le Infrastrutture  
Dlgs 50/2016, articolo 25, comma 13  
31 dicembre 2017\*

• **Protocollo generale per definire le regole di interoperabilità e le modalità di interscambio dei dati e degli atti tra le rispettive banche dati, nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e di unicità dell'invio delle informazioni**  
Protocollo tra ministero dell'Economia, Infrastrutture, Anac e Conferenza delle Regioni  
Dlgs 50/2016, articolo 29, comma 4-bis  
Senza scadenza

• **Sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti con i criteri per l'iscrizione all'albo tenuto dall'Anac**  
Dpcm su proposta dei ministeri delle Infrastrutture e dell'Economia, di concerto con il ministero della Semplificazione e Pa  
Dlgs 50/2016, articolo 38, comma 2  
18 luglio 2016

• **Revisione delle procedure di appalto (più efficienza), degli accordi quadro e delle convenzioni di Consip, soggetti aggregatori e centrali di committenza**  
Dpcm su proposta del ministro dell'Economia  
Dlgs 50/2016, articolo 1, comma 1  
19 aprile 2017

• **Definizione delle modalità di digitalizzazione delle procedure di tutti i contratti pubblici, anche attraverso l'interconnessione per interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni**  
Dm del ministero della Semplificazione e Pa di concerto con Infrastrutture e Economia, sentita l'Agid  
Dlgs 50/2016, articolo 44  
19 aprile 2017

• **Indicazione della documentazione da inserire nella banca dati nazionale degli operatori economici chiamata a sostituire l'Avcpass**  
Dm Infrastrutture, sentite Anac e Agid  
Dlgs 50/2016, articolo 8, comma 2  
Senza scadenza

• **Definizione delle modalità di subentro del ministero delle Infrastrutture nelle convenzioni stipulate da Anac in merito al sistema Avcpass**  
Provvedimento delle Infrastrutture d'accordo con l'Anac  
Dlgs 50/2016, articolo 81, comma 2  
31 dicembre 2016a

• **Istituzione del sistema di premialità e penalità relativo alla reputazione delle imprese (rating di impresa)**  
Linee guida Anac  
Dlgs 50/2016, articolo 83, comma 10  
20 agosto 2017

• **Linee guida sui requisiti aggiuntivi richiesti all'impresa ausiliaria di una società finita in concordato, ai fini della partecipazione alle gare o dell'affidamento di subappalti (cavalvamento rinforzato)**  
Linee guida Anac  
Dlgs 50/2016, articolo 110, comma 5  
Senza scadenza

• **Criteri di determinazione dei costi degli accertamenti di laboratorio e le verifiche tecniche affidate al direttore dei lavori**  
Dm Infrastrutture, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici  
Dlgs 50/2016, articolo 111, comma 1-bis  
Senza scadenza

• **Directive generali per la disciplina delle attività del ministero della Difesa, in relazione agli appalti e alle concessioni diversi da quelli che rientrano nel campo di applicazione del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208**  
Dm Difesa, di concerto con il ministero delle Infrastrutture, sentita l'Anac  
Dlgs 50/2016, articolo 159, comma 4  
18 luglio 2016

• **Modalità di rilascio delle garanzie del sistema finanziario sulle obbligazioni emesse dai concessionari impegnati nella realizzazione di un'opera pubblica**  
Dm Economia, di concerto con le Infrastrutture  
Dlgs 50/2016, articolo 185, comma 3  
Senza scadenza

• **Operatività della garanzia rilasciata dai soggetti aggiudicatori sulle obbligazioni emesse dai general contractor per finanziare la quota di lavoro soggetta ad anticipazione**  
Decreto del ministro dell'Economia di concerto con le Infrastrutture  
Dlgs 50/2016, articolo 196, comma 2  
Senza scadenza

• **Documento pluriennale di pianificazione (Dpp) con l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, ivi compresi gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica**  
Documento del ministero delle Infrastrutture  
Dlgs 50/2017, articolo 201, comma 7  
19 aprile 2017

• **Linee guida con i costi standard dei lavori pubblici e i prezzi di riferimento per beni e servizi**  
Linee guida Anac da elaborare con il supporto dell'Istat  
Dlgs 50/2016, articolo 213, comma 3, lettera h-bis  
Senza scadenza

• **Linee guida con i costi standard dei lavori pubblici e i prezzi di riferimento per beni e servizi**  
Linee guida Anac da elaborare con il supporto dell'Istat  
Dlgs 50/2016, articolo 213, comma 3, lettera h-bis  
Senza scadenza

• **Linee guida con i costi standard dei lavori pubblici e i prezzi di riferimento per beni e servizi**  
Linee guida Anac da elaborare con il supporto dell'Istat  
Dlgs 50/2016, articolo 213, comma 3, lettera h-bis  
Senza scadenza

• **Linee guida con i costi standard dei lavori pubblici e i prezzi di riferimento per beni e servizi**  
Linee guida Anac da elaborare con il supporto dell'Istat  
Dlgs 50/2016, articolo 213, comma 3, lettera h-bis  
Senza scadenza

• **Linee guida con i costi standard dei lavori pubblici e i prezzi di riferimento per beni e servizi**  
Linee guida Anac da elaborare con il supporto dell'Istat  
Dlgs 50/2016, articolo 213, comma 3, lettera h-bis  
Senza scadenza

• **Linee guida con i costi standard dei lavori pubblici e i prezzi di riferimento per beni e servizi**  
Linee guida Anac da elaborare con il supporto dell'Istat  
Dlgs 50/2016, articolo 213, comma 3, lettera h-bis  
Senza scadenza

• **Linee guida con i costi standard dei lavori pubblici e i prezzi di riferimento per beni e servizi**  
Linee guida Anac da elaborare con il supporto dell'Istat  
Dlgs 50/2016, articolo 213, comma 3, lettera h-bis  
Senza scadenza

• **Linee guida con i costi standard dei lavori pubblici e i prezzi di riferimento per beni e servizi**  
Linee guida Anac da elaborare con il supporto dell'Istat  
Dlgs 50/2016, articolo 213, comma 3, lettera h-bis  
Senza scadenza

• **Linee guida con i costi standard dei lavori pubblici e i prezzi di riferimento per beni e servizi**  
Linee guida Anac da elaborare con il supporto dell'Istat  
Dlgs 50/2016, articolo 213, comma 3, lettera h-bis  
Senza scadenza

• **Linee guida con i costi standard dei lavori pubblici e i prezzi di riferimento per beni e servizi**  
Linee guida Anac da elaborare con il supporto dell'Istat  
Dlgs 50/2016, articolo 213, comma 3, lettera h-bis  
Senza scadenza



• **Piattaforma unica nazionale dei punti di ricarica o di rifornimento di combustibili alternativi e per gli investimenti del Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli elettrici**  
Dm Infrastrutture, di concerto con l'Economia e lo Sviluppo economico  
Dl 32/2019, articolo 4, comma 7-bis  
18 luglio 2019

• **Ricognizione dello stato di attuazione degli interventi previsti dal piano pluriennale di edilizia sanitaria, ritenuti prioritari**  
Decreto del ministro della Salute  
Dl 32/2019, articolo 4-quinquies  
Senza scadenza

• **Statuto della società Italia Infrastrutture Spa, «per la celere cantierizzazione delle opere pubbliche»**  
Dpcm su proposta del ministro delle Infrastrutture di concerto con il ministero dell'Economia  
Dl 32/2019, articolo 5-quinquies  
Senza scadenza\*\*

## Decreto Semplificazioni

• **Ulteriori misure di semplificazione relativamente alla competenza delle Prefetture in materia di rilascio della documentazione antimafia**  
Decreto del ministro dell'Interno  
Dl 76/2020, articolo 3, comma 5  
3 agosto 2020

• **Modalità operative di accesso e utilizzo del Fondo per la prosecuzione delle opere di importo superiore alle soglie Ue con i criteri di assegnazione delle risorse**  
Dl 76/2020, articolo 7, comma 4  
Dm Infrastrutture con il concerto dell'Economia  
15 ottobre 2020

• **Introduzione del Durc di congruità dell'incidenza della manodopera negli appalti**  
Decreto del ministro del Lavoro  
Dl 76/2020, articolo 8, comma 10-bis  
16 novembre 2020

• **Regolamento per gli appalti della Difesa**  
Dpr su proposta del ministro della Difesa, in concerto con le Infrastrutture, acquisiti i pareri del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato  
Dl 76/2020, articolo 8, comma 11  
18 novembre 2020

• **Certificazione tramite Scia dell'agibilità degli immobili legittimamente realizzati ma che non sono privi, in assenza di lavori**  
Dm Infrastrutture, di concerto con i ministri della Salute, dei Beni culturali e della Pa  
Dl 76/2020, articolo 10, comma 1, lettera n)  
15 ottobre 2020

• **Codice alfanumerico unico dei contratti collettivi nazionali di lavoro**  
Criteri stabiliti dal Cnel d'intesa con il ministero del Lavoro e l'Inps  
Dl 76/2020, articolo 16-quater  
Senza scadenza

• **Individuazione delle tipologie di progetti e le opere necessarie per l'attuazione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (Pniec), nonché le aree non idonee alla**

realizzazione di tali progetti o opere  
Dpcm su proposta dei ministri dell'Ambiente, dello Sviluppo economico, delle Infrastrutture e Beni culturali, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni  
Dl 76/2020, articolo 50, comma 1, lettera c)  
13 gennaio 2021

• **Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale, elaborate dal Sistema nazionale a per la protezione dell'ambiente, finalizzate allo svolgimento della valutazione di impatto ambientale**  
Decreto Ambiente, in concerto con Beni culturali e Salute  
Dl 76/2020, articolo 50, comma 3-16 novembre 2020

• **Individuazione degli interventi urgenti finalizzati ai potenziamenti all'adeguamento della sicurezza d'infrastrutture stradali, autostrade ferroviarie e idriche esistenti che ricadono nelle categorie progettuali ai agli allegati II e II-bis, alla parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152**  
Dpcm su proposta dei ministri dell'Ambiente e delle Infrastrutture  
Dl 76/2020, articolo 51  
31 dicembre 2020

## Legge di Bilancio per il 2019

• **Struttura per la progettazione di beni e edifici pubblici (Centrale di progettazione, poi defenanziata con legge di Bilancio per il 2020)**  
Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri  
Legge 145/2018, articolo 1, comma 31 gennaio 2019

## Legge di Bilancio per il 2021

• **Definizione, in via sperimentale indicatori volti a misurare il grado sostenibile ambientale e la natura ecosostenibile dei progetti pubblici privati di investimenti**  
Delibera Cipe su proposta del ministro dell'Ambiente, di concerto con l'Economia  
Legge 178/2020, articolo 1, comma 744  
2 marzo 2021



• **Risorse (145 milioni in tre anni) per accelerare e garantire sotto il profilo ambientale, economico e sociale la realizzazione delle opere connesse agli impianti sportivi delle Olimpiadi invernali 2026**  
Legge 178/2020, articolo 1, comma 774  
Dm del ministro per lo Sport di concerto con l'Economia  
Senza scadenza

• **Recupero del deficit infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali**  
Dpcm su proposta dei ministri competenti, di concerto con Economia, Infrastrutture, Affari regionali e Sud  
Legge 178/2020, articolo 1, comma 30 giugno 2021

Nota: \*Scadenza originaria del 18 luglio 2016 posticipata dal Correttivo (Dlgs 56/2017) \*\*Società istituita dal Dl il primo settembre 2019