

# Appalti, decreti attuativi ancora sulla carta

## NORME CHIAVE

Mancano ancora all'appello tutti i provvedimenti attuativi chiave del codice appalti rivisto radicalmente tre volte negli ultimi tre anni e mezzo. Mancano gli architravi 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 già dal 2019 avrebbe dovuto sostituire le linee guida Anac; un sistema di qualificazione che avrebbe dovuto ridurre le 40mila stazioni appaltanti; la digitalizzazione di tutte le procedure e l'interoperabilità delle banche dati; una semplificazione delle procedure ordinarie, a partire dalle autorizzazioni archeologiche e ambientali. **Salerno e Santilli** — a pag. 2

# 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. Sbloccacantieri fermo a 10 su 22, Dl Semplificazioni al palo

**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 architravi 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 già dal 2019 avrebbe dovuto sostituire le linee guida Anac; un sistema di qualificazione che avrebbe dovuto ridurre le 40 mila stazioni appaltanti; la digitalizzazione di tutte le procedure 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 molti sono stati poi congelati. Ma sulle grandi scelte riformatrici di fondo - che hanno resistito alle revisioni del codice - nulla si è mosso e sono più i ripensamenti che i traguardi raggiunti.

Con gli appalti si va oltre l'attuazione bloccata o a rilento 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 a lato) si accompagna all'instabilità legislativa. In tre anni e mezzo sul codice si 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 Sbloccacantieri (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 sia stato capace di arrivare fino in fondo e imporsi sulla 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 Sbloccacantieri (22 decreti previsti, meno di una decina sdoganati) e il decreto Semplificazioni, zeppo di scorciatoie 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, nonostante il Dl sia stato varato a luglio all'insegna della grande urgenza.

La nomina dei commissari straordinari - fulcro dell'intervento derogatorio del 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 cappa 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 pareri parlamentari (non necessariamente favorevoli), le intese con le Regioni, i chiarimenti mancanti (i compensi, per esempio) e le opere escluse 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 Margiotta, il tentativo si è fermato per le modifiche al quadro legislativo a monte e per l'iter approvativo. La commissione ministeriale incaricata di mettere a punto il testo ha terminato i lavori lo scorso maggio. Poi, complici 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 scongelato, il regolamento dovrà percorrere ancora un lungo cammino. Prima i concerti, con un delicato passaggio all'Economia, che negli ultimi tempi ci tiene a mettere bocca non formalmente sulle mi-

sure per gli investimenti pubblici, dopo anni di disattenzione 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 c'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. D'annunci (normativi) che non si traducono in realtà sono lastricati i cantieri italiani. L'ultimo esempio è il caso del subappalto. Neanche le sonore bocciature arrivate da Commissione e Corte Ue hanno convinto il Governo a prendere di petto il problema. Finora solo annunci e l'apertura di un tavolo tecnico.

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

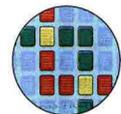
In assenza di un quadro certo e di un disegno riformatore concreto si affacciano i due estremi che finora erano stati solo enunciati e che via via stanno diventando le uniche possibilità concrete. Da una parte il disegno vagheggiato da alcuni di una normativa per gli appalti limitata alle sole direttive 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 contropotere di Raffaele Cantone per garantire trasparenza e legalità. Fra deroghe estreme come quelle dello Sbloccacantieri, attuazioni mancate, normative assenti, indebolimento dell'Anace appalti messi nelle mani discrezionali di singoli commissari, sono molti - anche fra i costruttori - quelli che cominciano a temere il ritorno di Tangento-

poli 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 per sempre un intero settore.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**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 dagli 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 delle convenzioni di Consip, soggetti aggregatori e centrali di committenza**  
 Dpcm su proposta del ministro dell'Economia  
*Dlgs 50/2010, articolo 1, comma 1*  
**D19 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 ministro 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 («avvalimento 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**

● **Direttive 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 lavori soggetta ad anticipazione**  
 Decreto del ministro dell'Economia di concerto con le Infrastrutture  
*Dlgs 50/2016, articolo 196, comma 2l*  
**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**

**Decreto Sblocca-cantieri**

● **Nuovo Regolamento unico attuativo del Codice dei contratti pubblici**  
 Dpr su proposta del ministro delle Infrastrutture, con il concerto dell'Economia, sentita la Conferenza Stato-Regioni  
*Dl 32/2019, articolo 1, comma 20, lettera gg), punto 4)*  
**16 dicembre 2019**

● **Elenco delle grandi opere da realizzare tramite commissari**  
 Dpcm su proposta delle Infrastrutture, sentito il ministro dell'Economia, previo parere delle Commissioni parlamentari  
*Dl 32/2019, articolo 4, comma 1*  
**31 dicembre 2020**

● **Nomina del commissario straordinario per gli interventi sulla rete stradale provinciale siciliana**  
 Dpcm su proposta del ministro delle Infrastrutture, sentito il ministro dell'Economia, d'intesa con il presidente della Regione Sicilia  
*Dl 32/2019, articolo 4, comma 6*  
**28 febbraio 2020**

● **Nomina del commissario straordinario per le strade in Sardegna**  
 Dpcm su proposta del ministro delle Infrastrutture, sentito il ministro dell'Economia, d'intesa con il presidente della Regione Sardegna  
*Dl 32/2019, articolo 4, comma 6-quinquiesl*  
**30 giugno 2020**



● **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*  
**19 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 ministro 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*  
**16 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 dei Beni culturali, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni *Di 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 rete per la protezione dell'ambiente, finalizzata allo svolgimento della valutazione di impatto ambientale**

Decreto Ambiente, in concerto con Beni culturali e Salute *Di 76/2020, articolo 50, comma 3-bis*  
 16 novembre 2020

**• Individuazione degli interventi urgenti finalizzati al potenziamento o all'adeguamento della sicurezza delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche esistenti che ricadono nelle categorie progettuali di cui 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 *Di 76/2020, articolo 51*  
 31 dicembre 2020

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 815  
 30 giugno 2021

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

## Legge di Bilancio per il 2019

**• Struttura per la progettazione di beni e edifici pubblici (Centrale di progettazione, poi defanziata con la legge di Bilancio per il 2020)**

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri  
 Legge 145/2018, articolo 1, comma 162  
 31 gennaio 2019

## Legge di Bilancio per il 2021

**• Definizione, in via sperimentale, di indicatori volti a misurare il grado di sostenibilità ambientale e la natura ecosostenibile dei progetti pubblici e 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**

