

**SBLOCCA-ITALIA**

## La legge sugli appalti? Un cantiere infinito

La riforma degli appalti è un capitolo importante del decreto sblocca-Italia, in calendario per questa settimana. Ma non è una

novità. Da quando è stato varato, nel 2006, il Codice dei contratti ha subito 223 piccole e grandi modifiche.

Uva ▶ pagina 4

# 223

**MODIFICHE  
 APPORTATE  
 AL CODICE  
 IN OTTO  
 ANNI**

# Appalti senza tregua: norme riscritte 200 volte

## In otto anni sono intervenuti tutti i quattro governi

**Valeria Uva**

La riforma degli appalti è al sesto punto dei dieci di cui si compone il decreto Sblocca-Italia che il Governo si appresta a varare venerdì. L'intervento sul Codice dei contratti è uno dei tasselli messi in campo da Renzi insieme alla manovra sulle infrastrutture (con 30 miliardi di opere da rimettere in moto anche attraverso semplificazioni) e a quella sui piccoli cantieri (il piano dei 6 mila campanili e le oltre 1.400 segnalazioni arrivate direttamente dai sindacati su lavori fermi).

Ma la riforma del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non avrà il sapore della novità. Al contrario, per le imprese che negoziano con la pubblica amministrazione rischia di essere un film già visto. Molte volte. Già perché il Codice dei contratti pubblici (il Dlgs 163/2006), vecchio di soli otto anni, ha subito finora 223 interventi, una media di oltre due al mese per tutti i cento mesi di vita del provvedimento.

Quando fu varato il decreto 163 nel 2006 fu salutato come strumento di grande innovazione proprio perché accorpava in un Testo unico tutte le norme per i contratti pubblici. L'illusione di stabilità è durata poco: a colpi di decreti legge di somma urgenza, leggi di stabilità e leggine varie il Codice è sì rimasto unico ma è stato riscritto e ritoccato appunto 223 volte (si veda la scheda a fianco). Senza contare, poi, le altre norme che

senza andare a incidere direttamente sul decreto 163 hanno avuto comunque un impatto sulla materia: dalla trasparenza per la Pa al nuovo codice antimafia, all'anticorruzione tanto per citare un esempio.

### Obiettivi diversi

Tutti i quattro Governi che si sono succeduti in questo arco di tempo hanno voluto sperimentare la propria ricetta per i contratti pubblici. Con obiettivi anche molto diversi tra loro. La riforma più corposa è quella a firma Berlusconi-Tremonti-Matteoli del 2011: il decreto sviluppo infatti conteneva oltre 100 modifiche

del Codice. La spinta, soprattutto nelle intenzioni di Tremonti, era quella ad arginare il vorticoso aumento dei costi delle grandi opere. Si spiegano così i tetti imposti alle varianti in corso d'opera e alle riserve contabili, ovvero alle richieste di aumenti avanzate dai costruttori.

Sempre al 2011 risale il primo e più sostanzioso intervento sulla norma più tormentata del Codice appalti: l'articolo 38 sulle cause di esclusione dalle gare. Soltanto con il Dl sviluppo ha subito 18 modifiche. Certo, l'importanza è centrale, perché è la norma che allarga o restringe il perimetro dei concorrenti e dunque il mercato. E forse è proprio per questo che l'articolo 38 è rimasto in balia delle urgenze e delle pressioni del momento: dopo la riscrittura datata maggio 2011 si è avvertita di nuovo l'esigenza di un ritocco sei mesi dopo per aprire alle Pmi (Statuto imprese) e il mese successivo per l'autocertificazione (legge di stabilità). A febbraio 2012, in nome della semplificazione, anche Monti ha voluto lasciare un piccolo segno, rendendo più flessibile la sanzione dell'esclusione dalle gare con il Dl "semplifica-Italia". Tutto qui? No di certo. L'ultima puntata (per ora) porta la data del 18 agosto scorso, quando la legge di conversione del Dl 90/2014 ha reso sanabili alcuni errori formali nella documentazione. Per chi avesse perso il conto, in tutto fanno 223 modifiche. Nate con l'intento di semplificare e agevolare la

partecipazione agli appalti, ma impossibili da "digerire" con facilità per qualsiasi operatore.

Ed è sempre la semplificazione, insieme con il sostegno ai capitali privati per le infrastrutture, la chiave di volta delle modifiche targate Monti. Il primo obiettivo è basato soprattutto sulla banca dati dei contratti pubblici (Avcpass), che doveva eliminare alle imprese l'onere di documentare i requisiti di gara, ma che tra farraginosità, ritardi e cancellazione dell'Authority non è ancora partita. Project bond, riforma della finanza di progetto e defiscalizzazione degli investimenti privati, poi, sono l'eredità dell'ex ministro banchiere, Corrado Passera. Letta si è distinto invece per la solidarietà alle aziende in crisi di liquidità, con alcuni ammorbidimenti procedurali.

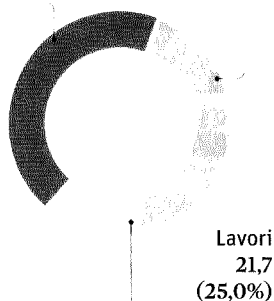
### Lo sblocca-Italia

Ora tocca a Renzi che ha annunciato l'ennesima riforma del Codice degli appalti («con delega legislativa»), presentando le linee guida dello Sblocca-Italia. Finora il suo Governo è intervenuto solo sull'Authority di settore, prima rafforzandone i compiti di vigilanza sulla spesa (DI Irpef) e due mesi dopo cancellandola. Ora il ridisegno dovrebbe essere più organico. Dalla sua, stavolta, il premier ha il fatto che le modifiche sono necessarie per recepire, entro il 2016, l'ulteriore tornata di direttive europee sugli appalti.

### Mercato in frenata

Contratti pubblici nel 2013  
**Importi in miliardi di euro**

<b>Servizi</b> 38,5 (44,1%)	<b>Forniture</b> 26,9 (30,9%)
-----------------------------------	-------------------------------------



Fonte: elaborazione Ance su dati Avcp

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## Sblocca-Italia

L'ennesima riforma del Codice dei contratti è al sesto punto del decreto legge

Il tema «caldo»

Per le cause di esclusione dalle gare in tre anni 22 correzioni al testo

### La sequenza delle modifiche

#### GOVERNO BERLUSCONI IV (MAGGIO 2008 - NOVEMBRE 2011)

Provvedimento	Numero modifiche	Sintesi
<b>Decreto sviluppo Italia DI 70/2011</b>	102	È l'intervento di riforma più corposo. Due le principali linee guida: 1) Contenimento dei costi delle grandi opere attraverso limiti alle varianti e alle riserve e sanzioni per le liti temerarie 2) Snellimenti procedurali quali ad esempio ampliamento della trattativa privata in caso di gara deserta, white list, riduzione dei tempi per la conferenza di servizi
<b>Decreto appalti Difesa Dlgs 208/2011</b>	7	Applicazione del Codice appalti anche ai contratti per la difesa con alcune specificità
<b>Statuto delle imprese Legge 180/2011</b>	9	Interventi di tutela delle Pmi anche negli appalti attraverso il frazionamento in piccoli lotti delle gare, minori controlli in fase di gara, il pagamento diretto dei subappaltatori da parte dell'amministrazione al posto della grande impresa

#### GOVERNO MONTI (NOVEMBRE 2011 - APRILE 2013)

<b>Decreto salva Italia DI 201/2011</b>	32	Il primo intervento dei tecnici di Monti si concentra soprattutto sulla spinta ai capitali privati nelle opere pubbliche: si allarga il perimetro del project financing e si interviene sulle concessioni di lavori pubblici. Inoltre risolti alcuni problemi legati ai fallimenti degli appaltori
<b>Legge stabilità 2012 Legge 183/2011</b>	3	Sempre in chiave di coinvolgimento dei privati nel finanziamento delle infrastrutture concessa la defiscalizzazione per gli investimenti privati in opere pubbliche
<b>Decreto cresci Italia (DI 1/2012)</b>	16	Ennesimo intervento sulle infrastrutture da realizzare con capitali privati: nascono i project bond e il contratto di disponibilità
<b>Legge anti-usura Legge 3/2012</b>	1	Anche l'usura tra i reati che fanno scattare la fine del contratto
<b>Decreto semplifica Italia DI 5/2012</b>	9	In materia di appalti la semplificazione passa per una banca dati dei contratti pubblici in cui le amministrazioni possono controllare direttamente la storia e i requisiti dei candidati agli appalti. L'obiettivo è di eliminare le certificazioni a carico delle imprese
<b>Semplificazioni tributarie DI 16/2012</b>	1	Chiarisce quali irregolarità fiscali fanno scattare l'esclusione dalle gare
<b>Spending review DI 52/2012</b>	2	Trasparenza e monitoraggio più incisivo della spesa pubblica per contratti di appalto di lavori, servizi e forniture
<b>Decreto sviluppo-bis DI 179/2012</b>	9	Spese di pubblicità legale dei bandi diventano a carico delle imprese
<b>Trasparenza Legge 190/2012</b>	1	Salva il valore legale della pubblicità dei bandi sui quotidiani

#### GOVERNO LETTA (APRILE 2013 - FEBBRAIO 2014)

<b>Decreto Fare DI 69/2013</b>	11	Mano tesa alle imprese provate dalla crisi: ripristinata l'anticipazione di un 10% dell'appalto a inizio lavori e prorogati i requisiti morbidi per accesso alle gare. Riforma del Durc
<b>Decreto destinazione Italia DI 145/2013</b>	3	Sostegno ai subappaltatori per crisi di liquidità degli appaltatori
<b>Legge di stabilità Legge 147/2013</b>	1	Nuovi obblighi delle grandi imprese verso gli affidatari

#### GOVERNO RENZI (FEBBRAIO 2014 - OGGI)

<b>Decreto Irpef DI 66/2014</b>	4	Il primo provvedimento del Governo Renzi dà una ulteriore spinta all'accelerazione di acquisti di beni e servizi attraverso centrali di acquisto e sorveglianza sui prezzi. Interventi anche sulla pubblicità dei bandi
<b>Riforma della Pa DI 90/2014</b>	12	Sopprime l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e ne trasferisce le funzioni all'Autorità anticorruzione di Cantone. Sotto osservazione anche le varianti alle opere sopra i 5 milioni. Interventi anche sugli appalti centralizzati dei Comuni non capoluogo (proroga) e sulle cause di esclusione dalle gare. Rafforzate le sanzioni per le liti temerarie