

## Le norme

# Codice degli appalti, il cantiere infinito dal 1994 una modifica ogni 2,5 anni

Con la riforma voluta dal governo Draghi siamo alla decima riscrittura delle leggi da Mani Pulite. Una iperproduzione che ha rallentato le gare per i timori dei funzionari. Ora si spera nei principi Ue

**ADRIANO BONAFEDE**

**E** IO! Con la riforma degli appalti in approvazione in questi giorni nel Parlamento, siamo alla decima modifica rilevante in 28 anni delle norme che riguardano le gare per l'affidamento ai privati della realizzazione delle grandi opere. Riuscirà Draghi laddove hanno fallito numerosi governi di vario colore dopo la riforma Merloni del 1994, nata per porre fine a un sistema intriso di malaffare e corruzione come dimostrò l'inchiesta di Mani Pulite dei primi Anni Novanta? Difficile prevederlo. Del resto, il tourbillon di norme - in media una modifica ogni due anni e mezzo, come ha calcolato l'Ance, l'associazione dei costruttori - dimostra se non altro che l'intreccio di interessi è così complesso che trovare la quadra non è facile.

Adesso, il mantra del governo Draghi è il ritorno ai più semplici, meno arzigogolati principi stabiliti dall'Unione europea. Questi principi lascerebbero ampio margine di discrezionalità alle varie stazioni appaltanti pubbliche, dai Comuni agli enti, laddove invece l'attuale minuziosa regolamentazione italiana detta dei percorsi obbligati a cui queste stazioni non possono sottrarsi.

«Ma questi percorsi - spiega Alessandro Botto, avvocato e docente alla Luiss di Diritto e regolazione dei contratti pubblici - non sono stati pensati per rendere più efficiente il sistema, bensì per bloccare ogni possibile corruzione». Il peccato originale del comparto delle costruzioni era così grande che si doveva evitare di tornare a prima del 1992. All'inizio la cosa sembrò facile: la Merloni introdusse il principio del "massimo ribasso" nelle gare d'appalto per evitare che le imprese si mettessero

d'accordo. «Poi però - dice Botto - si capì che questo sistema non permetteva di avere sempre opere ben realizzate e che la collusione era comunque possibile. Nel 2006 si introdusse il principio dell'"offerta economicamente più vantaggiosa", che sembrava più consona. Tuttavia la Corte di Giustizia europea, in una delle svariate sentenze sulle norme italiane, specificò che non c'è un vestito adatto a ogni circostanza e che anche il massimo ribasso poteva andar bene in varie circostanze».

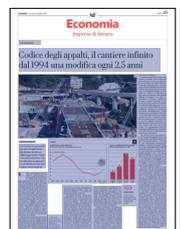
Un'altra questione che torna periodicamente in questo infinito andirivieni di norme è quello del subappalto che l'impresa che vince una gara può affidare ad altri. Per evitare che attraverso il subappalto subentrassero imprese mafiose, si stabilì il principio che non si poteva superare il 30%, poi portato al 40%. «Ma anche qui - spiega Botto - la Corte ha specificato che devono essere le stazioni appaltanti a stabilirne, eventualmente, la misura».

La rincorsa normativa toccò un altro picco nel 2016, con l'entrata in vigore del nuovo Codice Appalti (legge 50 del 2015) che affidò all'Anac, l'Autorità anticorruzione, l'emanazione di linee guida per evitare il malaffare. Norme su norme si continuavano a sovrapporre sempre nel tentativo di evitare la corruzione. In più, tanto era il timore dei pubblici ufficiali di sbagliare che prima di procedere a una gara, chiedevano all'Anac un parere preventivo. Questo nuovo codice provocò un profondo rallentamento delle gare al punto che una serie di 180 successive modifiche alterarono nuovamente lo scenario. «Dal 1994 in poi - spiega Gabriele Buia, presidente dell'Ance - si è creata una continua sovrappo-

sizione di norme a causa di un'idea fissa: la presunzione di colpevolezza sia dei pubblici funzionari che delle imprese. Ma non si può più andare avanti così: serve un Codice snello e un regolamento dedicato. Chi sbaglia paghi ma non si può bloccare tutto solo per evitare preventivamente la corruzione».

Ma perché questa moltiplicazione di norme di dettaglio spesso eliminate dalla Corte di Giustizia europea? «Le norme dell'Ue - racconta un alto funzionario dell'apparato pubblico - lasciano un ampio margine di discrezionalità alle pubbliche amministrazioni per le gare. Il punto è che questa discrezionalità non è gradita proprio a loro, che hanno paura di firmare. È stato fatto a un certo punto un intervento normativo per limitare la possibilità per i funzionari di essere accusati di abuso d'ufficio, ma non ha funzionato: la paura di sbagliare è tanta».

È inoltre mancato finora il coinvolgimento dei privati nel finanziamento delle opere pubbliche tramite il Partenariato pubblico privato (PPP). È una norma già esistente ma che non ha funzionato. Nel nuovo ddl delega si rimuovono una serie di limitazioni. Qui si nota in filigrana un conflitto d'interessi tra investitori istituzionali e costruttori. Questi ultimi sono riusciti finora a riservar-



Peso: 82%

si un ruolo che i primi non gradiscono: «In Italia - sostiene Botto - noi trattiamo le concessioni di costruzione e gestione - dove l'investitore rischia i suoi soldi - come se fossero degli appalti. Infatti, oggi il fondo infrastrutturale deve presentarsi alla gara con un veicolo societario insieme al costruttore». In nessun altro Paese del mondo è così: sarà per questo che in Italia questi investitori che spendono ogni anno migliaia di

miliardi nel mondo non sono di fatto presenti? La legge di delega di Draghi passerà ma poi la scrittura dei decreti delegati la farà il Consiglio di Stato. Un organo tecnico di indubbio spessore. E stavolta saranno ascoltati anche esperti e imprese. Basterà per uscire dal guado?

# 169

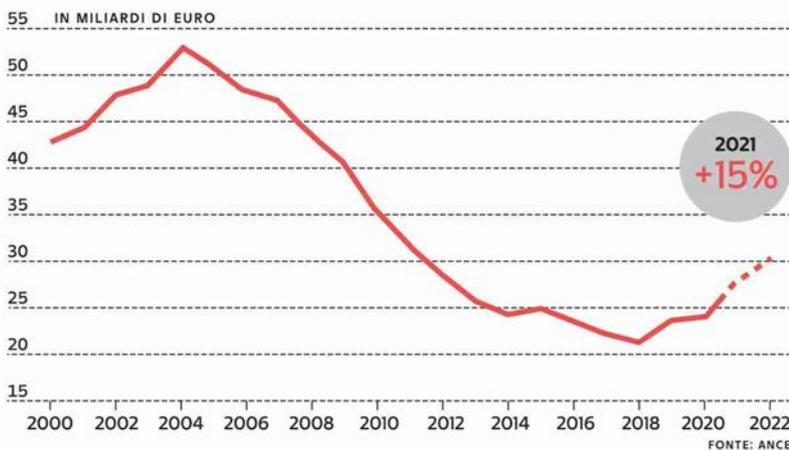
## EMENDAMENTI

Tanti sono gli emendamenti al ddl di riforma del Codice degli appalti

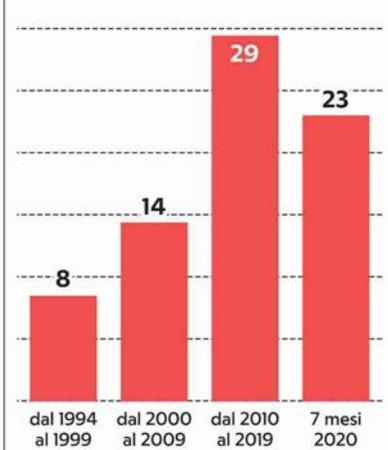
1 Operai al lavoro sul nuovo ponte di Genova, realizzato a tempo di record per le deroghe alle procedure

### I numeri

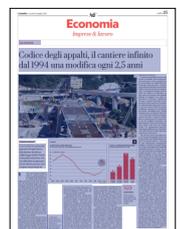
**LA SPESA PER LE OPERE PUBBLICHE**  
IN ITALIA DAL 2000, NEL 2021 UN RIMBALZO DEL 15%



**APPALTI, L'IPERPRODUZIONE DI NORME**  
NUMERO MEDIO ANNUO DAL 1994



MASSIMO LOVATI



Peso:82%

Il presente documento e' ad uso esclusivo del committente.

507-001-001