

CONVEGNO
“OPERE PUBBLICHE OLTRE IL 2026”:
DALLA LEGGE MERLONI AL PNRR, QUALI REGOLE, QUALE MERCATO

Le Axidie – 27 e 28 settembre 2024

PRESIDENTE BRANCACCIO

<p>La legge Merloni</p>	<p>Sono passati trent’anni dall’adozione della Legge Merloni, la Legge 109 del 94, la Legge Fondamentale sui lavori Pubblici.</p> <p>Ancora oggi costituisce un’esperienza importante nel dibattito in materia di lavori pubblici, in quanto alcune scelte di fondo che l’hanno caratterizzata e alcune novità che ha introdotto hanno influenzato profondamente tutta la legislazione successiva.</p>
<p>Perché è stata così importante quella riforma</p>	<p>La Merloni – come tutti ricordiamo - ha sostituito la Legge fondamentale del 1865 che, fino a quel momento, aveva disciplinato la realizzazione dei lavori pubblici di competenza statale.</p> <p>E’ intervenuta in un momento storico molto critico, in quanto le note vicende giudiziarie di “Tangentopoli” avevano fatto emergere un quadro di legalità fortemente compromesso, che aveva pregiudicato la tutela dell’interesse pubblico alla realizzazione di opere di qualità.</p> <p>Vi era, quindi, la necessità di ripristinare un contesto di certezza attraverso la definizione di un nuovo quadro normativo, fatto di regole più rigorose, attraverso le quali “neutralizzare” la discrezionalità amministrativa, considerata “concausa” dei fenomeni di malaffare.</p> <p>La Legge Merloni ha cercato di dare una prima risposta a tali esigenze ponendosi come obiettivo prioritario quello di “riformare” la normativa di settore, garantendo il rilancio di un mercato sano e dinamico.</p> <p>Ciò, attraverso alcuni indirizzi fondamentali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - limitare al massimo la discrezionalità amministrativa, per assicurare la

correttezza dell'operato pubblico

- garantire una efficace gestione del processo realizzativo, valorizzando la fase della preventiva programmazione
- garantire un ruolo di centralità alla progettazione da porre a base di gara, da rendere il più possibile completa e dettagliata possibile, per evitare varianti in corso di esecuzione.

Al contempo

- favorire, come regole generali, quelle dell'appalto di sola esecuzione e del massimo ribasso
- assicurare la sostanziale invariabilità del prezzo d'appalto, con superamento definitivo della revisione dei prezzi;
- riqualificare le imprese, puntando su un sistema più selettivo rispetto all' Albo costruttori, ritenuto obsoleto
- creare una Autorità indipendente, con funzioni di vigilanza sul settore

**La Merloni: una genesi
normativa travagliata**

La riforma è riuscita a realizzare gli obiettivi che si prefiggeva? Cioè, come detto, arginare la corruzione e fare bene le opere?

Dal punto di vista formale, la riforma ha avuto il pregio di creare **un quadro normativo chiaro, semplice, di facile consultazione per gli operatori.**

Il testo della legge era composto da **pochi articoli, ed è stato completato sei anni dopo con l'adozione di alcuni Regolamenti** a corredo: il Regolamento di Attuazione 554/99, il Capitolato Generale di Appalto 145/2000, e il Regolamento per la qualificazione degli esecutori 34/2000.

Al contempo, non possiamo dimenticare quanto sia stata travagliata la genesi di questa riforma sulla quale, fin da subito, si sono scontrate visioni opposte di Governo e Parlamento.

Fin da subito, infatti, sono emersi i problemi applicativi.

La legge quadro, infatti, è stata mandata in vigore solo formalmente e subito osteggiata nella sua operatività con un'altalena di proposte di revisione e sospensione - **si pensi ai 5 decreti legge, non convertiti, successivi alla prima entrata in vigore a febbraio del 1994** - che ha generato grande confusione e grave incertezza operativa.

Uno scenario di caos normativo.

Inevitabile è stato quindi l'intervento dell'Esecutivo per frenare le conseguenze sul piano economico giuridico ed operativo di tale caos, sfociato nell'adozione **della Merloni bis (n. 216/95)**.

Con tale provvedimento è cessato il balletto delle sospensioni e a partire dal 3 giugno 1995 , la riforma ha cominciato a muovere i suoi primi passi attraverso **una graduale entrata in vigore e opportune modifiche alle norme cruciali**

Tra queste, l'introduzione dello strumento innovativo **dell'accordo bonario** per la definizione delle controversie con l'appaltatore in corso d'opera, nonché l'ampliamento delle possibilità di accesso alle varianti in corso d'opera.

Ma le modifiche alla Merloni non sono ancora finite.

C'è poi la **Merloni ter** (n. 415/98) con la quale vengono introdotte ulteriori modifiche, tra cui, ad esempio, il calcolo della soglia di anomalia delle offerte, cui segue la **Merloni quater** (n. 166/2002)

In sintesi, sono servite 3 successive modifiche correttive (Merloni bis, Merloni ter e Merloni quater) per correggere e rimodulare, progressivamente alcune delle soluzioni prescelte che, paradossalmente, **“bloccavano” il mercato** invece di renderlo dinamico e più concorrenziale.

Quale è stato il problema di **Quale è stato il problema di fondo che ha impedito alla riforma di**

<p>fondo che ha impedito alla riforma di funzionare pienamente?</p>	<p>funzionare pienamente?</p> <p>Il problema è che si è trattato di una riforma adottata sull'onda dell'emotività per i noti fatti di cronaca legati a Tangentopoli. La Merloni era animata da uno "spirito purificatore" che ha portato a limitare al massimo la flessibilità e la discrezionalità amministrativa.</p> <p>L'obiettivo di fondo perseguito era forse eccessivamente sbilanciato sul contrasto alla corruzione.</p> <p>Un obiettivo certamente condivisibile che, tuttavia, è stato attuato attraverso un forte irrigidimento delle regole e degli spazi di azione delle parti, portando ad un clima di generalizzata sfiducia che ha ingessato la discrezionalità amministrativa a discapito del rapporto con l'appaltatore.</p> <p>Quest'ultimo è stato posto in una posizione sempre meno paritaria, in quanto le stazioni appaltanti sono state private delle possibilità "discrezionali" di controbilanciare tale subalternità.</p>
<p>...</p>	<p>Abbiamo la serenità, oggi, passati trent'anni, di tirare una riga, di fare un sereno bilancio e di guardare anche a cosa ha lasciato "in eredità" la Merloni.</p> <p>La prima cosa riguarda l'intento moralizzatore, percepito come obiettivo prevalente rispetto a quello di fare le opere.</p> <p>Abbiamo sempre pienamente condiviso - come Associazione - l'obiettivo della lotta alla corruzione, ma non la scelta di attuarlo attraverso la normativa tecnica che - invece - dovrebbe disciplinare la selezione di operatori di qualità, nonché l'affidamento e l'efficace realizzazione delle opere</p> <p>Il contrasto e la prevenzione della corruzione va realizzato nelle sedi proprie, ossia attraverso l'azione penale.</p>

	<p>Quest'intento “moralizzatore” ha fortemente contaminato tutta la legislazione successiva alla Merloni, divenendo sempre più pervasivo.</p> <p>E' passato attraverso il Codice De Lise del 2006 –che ha sostituito la Merloni- per arrivare a connotare fortemente tutto il Codice 50/2016.</p> <p>Nel frattempo, quasi a simbolo di tale traiettoria, la sostituzione dell’Autorità di vigilanza sul settore con la autorità nazionale anticorruzione (ANAC).</p> <p>Come se la corruzione fosse “immanente” nel sistema della contrattualistica pubblica</p>
<p>Il secondo “lascito” della Merloni è l’avvio della stagione delle continue ed incessanti modifiche ed aggiustamenti normativi.</p>	<p>Il secondo “lascito” della Merloni è l’avvio della stagione delle continue ed incessanti modifiche ed aggiustamenti normativi.</p> <p>Il risultato progressivo è stato quello di creare un settore caratterizzato non solo da una ipertrofia e instabilità normativa – i provvedimenti adottati dal 94 ad oggi sono più di 500 –.(vedi slides)</p> <p>Ciò, a danno di tutto il tessuto economico.</p>
<p>La terza conseguenza: la produzione di moltissime norme e provvedimenti “in deroga”, ogni qual volta si è posta l’esigenza di realizzare interventi prioritari in tempi veloci</p>	<p>Ma c'è anche una terza conseguenza, sia pure indiretta.</p> <p>Per fare le opere, si è resa indispensabile una normativa speciale.</p> <p>Il legislatore, nel corso del tempo, ha adottato moltissime norme e provvedimenti derogatori, in particolare ogni qual volta si è posta l’esigenza di realizzare interventi prioritari in tempi veloci.</p> <p>Le regole ordinarie, quindi, vengono percepite come limitanti rispetto all’obiettivo del “fare bene e fare presto”.</p> <p>E' così che nasce la legge obiettivo del 2001, per fare le infrastrutture</p>

	<p>“strategiche”.</p> <p>Una legge che avrebbe dovuto essere applicata ad un numero limitato di opere e con finanziamenti ad hoc, aggiuntivi rispetto a quelli ordinari. Ed invece, l’elenco si è allungato a dismisura, inglobando anche opere che avrebbero potuto realizzarsi con le regole ordinarie.</p> <p>E così che prende vita tutta la normativa “in deroga”, con i Commissari straordinari, per la realizzazione dei grandi eventi, tra cui l’Expò di Milano nel 2015 e che ancora oggi vediamo proliferare.</p>
<p>Il nuovo Codice 36</p>	<p>Veniamo all’attualità e al nuovo Codice 36/2023 che, come operatori economici, abbiamo ampiamente apprezzato, perché ha introdotto diverse novità positive.</p> <p>I principi del risultato e della fiducia sembrano proprio indirizzati a “voltare pagina” rispetto all’impostazione della Merloni, restituendo all’amministrazione la discrezionalità necessaria ad un giusto esercizio dell’azione amministrativa.</p>
<p>Ha diversi aspetti positivi:</p> <p>Il correttivo</p>	<p>Il Codice 36/2023 è stato adottato con l’obiettivo di semplificare la normativa e snellire le procedure, allo scopo di garantire la realizzazione di opere pubbliche di qualità, nel minor tempo possibile.</p> <p>Se questo obiettivi sono stati raggiunti o meno, e degli eventuali correttivi necessari per raggiungerli, parleremo questo pomeriggio.</p>
	<p>Ho messo sul tavolo molti spunti di riflessione.</p> <p>Su tutti questi temi, lascio ora la parola ai relatori</p>
<p>Il problema dei ritardati pagamenti</p>	<p>Ma prima di chiudere consentitemi di sottolineare che la prima condizione affinché le opere vengano fatte e che le stesse siano pagate a chi le realizza nei tempi previsti e con prezzi congrui.</p> <p>Per questo, lancia ancora una volta l’allarme sul problema dei ritardati pagamenti, che continua ad affliggere il nostro settore, nonostante le diverse procedure di infrazione avviate dall’Europa.</p>

	Inoltre, torno ad esprimere massima preoccupazione sui ritardi nei pagamenti relativi al dl Aiuti, che risultano ancora tragicamente arretrati: le imprese sono in attesa di almeno 1,1 miliardi perché le istruttorie sono lente e non c'è cassa disponibile.
	Ritorno quindi ai temi di questa mattina e lascio la parola ai nostri relatori