

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

*Audizione dell'Amministratore Delegato e Direttore
Generale di Rete Ferroviaria Italiana SpA
Ing. Maurizio Gentile*

Commissione 8° Lavori Pubblici, Comunicazioni del
Senato della Repubblica



Sommario

1. L'applicazione del Nuovo Codice Appalti per RFI.....	3
1.1. Premessa.....	3
1.2. Le criticità del Nuovo Codice Appalti per RFI.....	3
1.3. Conclusioni.....	6

1. L'applicazione del Nuovo Codice Appalti per RFI

1.1. Premessa

RFI, in qualità di Gestore dell'Infrastruttura Ferroviaria Nazionale, appartiene ai cosiddetti “**Settori Speciali**”) specificatamente regolati dal Codice Appalti.

Da ciò ne consegue una maggiore flessibilità, rispetto ai soggetti aggiudicatari della Pubblica Amministrazione, che associata ad una solida e collaudata organizzazione tecnica ha consentito ad RFI di risentire meno delle incertezze legate all'introduzione del nuovo Codice, soprattutto in relazione alle normative di accompagnamento che non sono intervenute tempestivamente.

Nel 2018 RFI ha avviato **543 gare**, per complessivi **6,8 miliardi**, ne ha concluse **439** per **4,3 miliardi**, con ribasso medio **6,03%** e con soli **26 contenziosi** avviati dopo conclusione gara, senza effettivi rallentamenti delle attività.

Oltretutto, questa attività ha consentito ad RFI nel **2018** di raggiungere contabilizzazioni, quindi investimenti realizzati, per **4,7 miliardi**, e di traguardare, in un piano che arriva fino al **2023**, una costanza di questa performance, con una crescita fino a raggiungere i **5,8 miliardi** (se le leggi di Bilancio alimenteranno il Contratto di Programma – parte Investimenti che questa Commissione ha esaminato ed approvato, pur con condizioni e osservazioni nel corso del 2018).

1.2. Le criticità del Nuovo Codice Appalti per RFI

Le principali novità del nuovo CCP che hanno dato qualche problema sono:

1. Restrizione sull'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione – Dibattito Pubblico – Parere Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici(CSLLPP);
2. Individuazione puntuale costo mano d'opera /Prezzari regionali;
3. Ricorso sistematico all' Offerta Economicamente più Vantaggiosa;
4. Maggiori adempimenti amministrativi e di pubblicità in fase di gara;
5. Verifica sistematica offerte anomale;
6. Subappalto;
7. Avvalimento;
8. Procedura negoziata per lavori complementari.

1. Restrizione sull'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione – Dibattito Pubblico – Parere CSLPP

1.a La restrizione sull'affidamento congiunto non impatta molto su RFI, ma va sicuramente citato in quanto stabilisce un obbligo di bandire gare sulla base di un progetto esecutivo. RFI, rientrando nella categoria dei Settori Speciali, può continuare ad affidare lavori anche sulla base di una Progettazione Definitiva e pertanto non ha trovato difficoltà nel procedere con le procedure preesistenti anche se l'indirizzo che si intende seguire è quello di evolvere verso la nuova disciplina.

1.b L'innovazione del Dibattito Pubblico per i lavori superiori a 500 milioni di euro e superiori ai 30 chilometri di estensione lineare **non è stata ancora attivata.** L'intendimento sembrerebbe essere quello di seguire la strada francese, quindi avere un organismo terzo che convoca i dibattiti pubblici e li gestisce.

Questa è sicuramente una strada di trasparenza, ma potrebbe allungare molto l'iter procedurale, non essendo l'organismo terzo focalizzato sulla conclusione rapida dell'iter stesso.

Si propone di affidare l'onere del dibattito pubblico al soggetto proponente invece che a un soggetto terzo. Gli esiti del dibattito pubblico, una volta verbalizzati e sottoscritti, sarebbero comunque sottoposti alla valutazione della Conferenza dei Servizi, quindi l'espressione di tutti gli stakeholder sarebbe garantita. Con questa modalità si risparmierebbe molto tempo nella fase di definizione del progetto di fattibilità tecnica e nulla toglierebbe alla trasparenza del processo.

1.c La norma (art. 215 comma 3 DL 50/2016) prevede che sia necessario il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per i progetti definitivi su investimenti superiori ai 50 milioni di euro anticipatamente alla convocazione delle Conferenza dei Servizi e delle procedure di VIA. Per i progetti inferiori ai 50 milioni di euro si devono esprimere i Comitati Tecnici Amministrativi presso i Provveditorati norma non preesistente che rallenta notevolmente, soprattutto le piccole opere.

In questa procedura c'è una incongruenza con l'art. 5 del Dlgs 152/2006 nel quale si prevede che la VIA si attivi sul progetto di fattibilità che ha un dettaglio informativo differente, **con un rallentamento della procedura e con una piccola incertezza sulle norme da applicare.**

Si propone di risolvere l'incongruenza citata ripristinando la VIA sul progetto di fattibilità tecnico-economica, e di valutare come il parere del CSLP possa essere in parte risolutivo di prescrizioni che non si ripropongano in sede di CdS.

2. L'obbligo dell'utilizzazione dei prezzi regionali e dell'individuazione puntuale del costo della manodopera

Tali obblighi per Rfi costituiscono una problematica che complica e rallenta l'iter procedurale degli investimenti. Rfi, operando sull'intera rete nazionale e realizzando molti interventi sovra-regionali, ha un problema di omogeneità delle proposte che offre al mercato dei fornitori e, quindi, alcuni contratti potrebbero incorrere nella contraddizione di avere prezzi diversi a seconda di dove si sta lavorando. **Il prezzo nazionale rimane pertanto essenziale ed irrinunciabile per RFI.**

Un ulteriore rallentamento in fase di gara è l'obbligo di dichiarazione da parte degli offerenti dell'applicazione del costo della manodopera regionale. Tale disposizione costringe la stazione appaltante a fare una verifica su queste dichiarazioni, laddove applicare il costo della manodopera contrattuale è già un obbligo datoriale e non dovrebbe nemmeno esistere il problema di chiedere conto all'appaltatore, creando quindi un inutile allungamento dei tempi a fronte di un adempimento già preesistente.

3. Ricorso sistematico all'Offerta Economicamente più Vantaggiosa

Con riferimento all'offerta economicamente più vantaggiosa, il codice prescrive che l'offerta tecnica non debba essere inferiore al 70% che manifesta la volontà di valorizzare la capacità dell'offerente. Tuttavia tale disposizione ha creato difficoltà per RFI. In particolare, laddove si procede a gara con progetti definitivi molto spinti se non addirittura esecutivi, risulta veramente complicato andare a definire in maniera oggettiva e trasparente quali sarebbero i requisiti tecnici che fanno la differenza tra un offerente e l'altro.

Si propone di elevare fino alla soglia comunitaria la possibilità di affidare con il criterio del prezzo più basso gli appalti di lavori le cui caratteristiche siano già compiutamente definite nella progettazione esecutiva posta a base di gara.

4. **Maggiori adempimenti amministrativi e di pubblicità in fase di gara**

Il codice introduce un appesantimento degli obblighi di pubblicazione che sarebbe auspicabile semplificare.

Ai sensi della normativa occorre pubblicare sui siti RFI e MIT:

- a) Bando/avviso di gara;
- b) Elenco ammessi/esclusi (prima fase di allungamento attesa ricorsi);
- c) Nomina Commissari e curricula;
- d) Esito di gare.

In un'ottica di trasparenza, i verbali sono trasmessi a tutti i concorrenti con comunicazione di avvenuta aggiudicazione.

Inoltre bandi ed esiti sono pubblicati su Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e almeno due quotidiani nazionali e due regionali.

Inoltre tutti i dati sono pubblicati sul Sistema di Monitoraggio dell'ANAC (SIMOG).

Si propone la definizione di un elenco puntuale degli atti da pubblicare che siano effettivamente necessari a tutelare la trasparenza dell'operato della stazione appaltante, nonché l'individuazione di un'unica piattaforma per la pubblicazione

5. **Verifica sistematica offerte anomale**

Riguardo alle offerte anomale, i metodi previsti comportano la necessità pressochè sistematica di verifica dell'anomalia, anche in presenza di ribassi molto irrisori (1-2%!)). Anche questo comporta un allungamento dei tempi, perchè bisogna aspettare 15 giorni per ricevere i giustificativi, prima di poter emettere il giudizio finale sull'offerta.

Si propone di richiedere i giustificativi già in fase di offerta.

6. **Subappalto**

RFI condivide il limite del 30% fissato dal nuovo codice in materia di subappalti.

Quello che provoca distorsione invece è l'obbligo dell'appaltatore, all'atto dell'offerta, di dichiarare una terna di subappaltatori. Ciò comporta l'obbligo di verifica dei requisiti, da parte della stazione appaltante, prima di fare la gara e quindi un notevole dispendio di tempo. In caso di assenza di requisiti di un subappaltatore quest'ultimo viene escluso dando luogo ad un disallineamento con l'istituto dell'avvalimento dove invece una impresa ausiliaria in caso di irregolarità può essere sostituita.

Si propone di tornare alla disciplina precedente, laddove il subappaltatore dichiara quali attività intenda subappaltare, lasciando la verifica dei requisiti del subappaltatore alla Direzione Lavori all'atto dell'autorizzazione.

7. **Avvalimento**

Il codice degli appalti presuppone per l'avvalimento l'obbligo del legame giuridico tra impresa concorrente e impresa ausiliaria. Tale vincolo di appartenenza non è applicabile per i settori speciali.

RFI, in quanto settore speciale, si è dotata di **Sistemi di Qualificazione propri**, a tutela del livello qualitativo richiesto alle imprese iscritte per operare sull'infrastruttura, che invece ammettono **avvalimento esclusivamente infragruppo**. Questa possibilità va salvaguardata onde evitare l'iscrizione di qualsiasi impresa.

Si conferma il disallineamento con l'istituto del subappalto. La possibilità di sostituire l'ausiliaria potrebbe indurre ad usare l'avvalimento in luogo del subappalto, aggirandone così i limiti, considerato che per l'avvalimento non è previsto il limite del 30% né il tetto di ribasso del 20%.

Si propone di estendere il vincolo di appartenenza allo stesso gruppo anche per l'avvalimento nei settori speciali.

8. Procedura negoziata per lavori complementari

Occorre rivedere i vincoli posti dall'art. 125 relativi alla **procedura negoziata**. **È importante che tale procedura si possa applicare anche a tutti i lavori complementari** non ricompresi nell'appalto originario e diventati necessari per il completamento dell'opera. Occorre ripristinare questa possibilità per la stazione appaltante, almeno quando si sono generate situazioni impreviste all'atto della gara (impredicibili geologici, adeguamento a norma di legge intervenute, ecc.).

Una menzione a parte meritano i lavori tecnologici; spesso le lungaggini approvative e realizzative possono rendere obsoleta la tecnologia iniziale. Occorre dunque introdurre la possibilità di prevedere, **anzi di imporre**, per questi lavori delle varianti che li aggiornino alle tecnologie di quel momento prevedendo anche i meccanismi di adeguamento dei prezzi.

In aggiunta alle problematiche sopra riportate, **si propone la revisione dell'art. 80 comma 5, il quale prevede che un appaltatore, che abbia contestato in giudizio una risoluzione contrattuale contro una stazione appaltante, non può essere escluso da una gara prima dell'esito del giudizio.**

1.3. Conclusioni

Infine quattro suggerimenti per migliorare e velocizzare la realizzazione di opere pubbliche.

- 1) Finanziare i progetti definitivi indipendentemente dalla copertura della fase realizzativa. Ciò eviterebbe di tenere bloccate ingenti risorse finanziarie in attesa della conclusione dell'iter approvativo. Ciascuna stazione appaltante potrebbe dotarsi di un archivio di progetti già autorizzati, da cui attingere in tempi brevi una volta reperite le coperture finanziarie per la realizzazione;
- 2) Rendere "ordinari" i poteri "straordinari" previsti per il Commissario Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo, previsti dalla Legge Sblocca Italia, che prevedono uno snellimento e velocizzazione del processo di gestione della Conferenza dei Servizi e approvazione dei progetti.
- 3) Commissariamento "tecnico" immediato dell'impresa sottoposta a procedura pre-fallimentare da parte della Stazione appaltante, al fine di garantire la continuità del cantiere e il completamento dell'opera pubblica;

- 4) Revisione completa dell'obbligo di certificazione dei lavori eseguiti al fine di accelerare i pagamenti ai fornitori. Il suggerimento è di porre in capo al fornitore la certificazione della Situazione Avanzamento Lavori e prevedere un sistema trasparente di controllo qualità a campione per verificare la congruità delle dichiarazioni; tale modifica nella Direzione Lavori negli Appalti Pubblici deve prevedere elementi di deterrenza importanti (revoca di tutti i contratti in essere con l'amministrazione aggiudicatrice, bando dalle gare pubbliche per alcuni anni, ecc.).