

**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica della  
nuova disciplina sui contratti pubblici**

**Audizione dell'Amministratore Delegato e Direttore Generale di RFI**

**Commissioni riunite VIII Camera e 8° Senato  
Roma, 24 gennaio 2017**

## Gare lavori 2015 - 2016



## **Principali conseguenze dell'introduzione del nuovo Codice**

L'introduzione del nuovo Codice Appalti ha determinato un generale prolungamento e irrigidimento della gestione delle attività negoziali con:

- Livelli progettuali minimi posti a base di gara per gli appalti di lavori
- Sistemático ricorso al criterio dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa per l'aggiudicazione
- Maggiori adempimenti amministrativi e di pubblicità in tutte le fasi di gara
- Necessità di verificare sistematicamente l'anomalia delle offerte
- Gestione complessa subappalto
- Avalimento

## **Livelli progettuali minimi posti a base di gara per gli appalti di lavori**

Pur potendo ancora ricorrere all'affidamento congiunto di progettazione e esecuzione in quanto impresa pubblica operante nei settori speciali, RFI ha deciso, a tendere, di bandire di norma gare con progetto esecutivo a base di gara.

Sarà posto a base di gara il progetto definitivo solo nei seguenti casi:

- progetti definitivi sviluppati ai fini della gara con autorizzazioni già conseguite
- nel caso di appalti di tecnologie innovative/complesse
- nel caso di progettazioni finalizzate a piccoli interventi gestiti dalle Direzioni Territoriali

Per coniugare le esigenze diverse di attuare, da un lato uno sfidante piano d'impresa e, nel contempo, di restituire un forte ruolo al progetto, che deve essere dettagliato e stabile al fine di ridurre extracosti e varianti in fase realizzativa, è in atto un processo di ripianificazione degli interventi, con l'obiettivo di stabilire un piano di affidamenti che, a regime, potrà prevedere sempre il progetto esecutivo a base di gara.



**Rallentamento delle attività negoziali per appalti di lavori nel corso del 2016 a seguito dell'emanazione del nuovo Codice.**

## Sistematico ricorso al criterio dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa per l'aggiudicazione

Ai sensi dell'art. 95, le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione degli appalti sulla base del **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa**.

Limitato fortemente l'utilizzo del criterio del prezzo più basso:

- a) per i lavori di importo  $\leq 1.000.000$  di euro sulla base di un progetto esecutivo;
- b) per i servizi e le forniture con **caratteristiche standardizzate** o le cui condizioni sono definite dal mercato;
- c) per i servizi e le forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.



Da applicazione sistematica criterio OEPV deriva inutile allungamento sistematico dei tempi di gara e dispendio di risorse nella gestione di numerosi appalti (forniture, lavori e servizi) che, sulla base di specifiche tecniche e progetti esecutivi già puntualmente definiti, non ne richiederebbero l'applicazione



- 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



RETE FERROVIARIA ITALIANA  
GRUPPO FERROVIE DELLO STATO ITALIANE

- Definire puntualmente il concetto di «**caratteristiche standardizzate**» dei materiali

## Maggiori adempimenti amministrativi e di pubblicità in tutte le fasi di gara (art. 29)

Con l'art. 29 viene introdotto un appesantimento degli obblighi di pubblicazione: **tutti gli atti** relativi alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture, lavori e opere, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sulla piattaforma digitale istituita presso l'ANAC.



Incremento dei documenti e informazioni da pubblicare rispetto a quanto già previsto nella precedente normativa, contemporaneamente su diverse piattaforme (MIT, ANAC e sito RFI).  
Necessità, per adempiere ad alcuni obblighi informativi, di interrompere le attività negoziali in corso.



- Definizione di un elenco puntuale degli **atti da pubblicare** che si ritengono effettivamente necessari a tutelare la trasparenza dell'operato della stazione appaltante
- Individuazione di **un'unica piattaforma** per la pubblicazione

## **Maggiori adempimenti amministrativi e di pubblicità in tutte le fasi di gara (art.80)**

- Verifica dei motivi di esclusione di cui all'art. 80, in capo non solo al concorrente ma anche a tutti i subappaltatori indicati già in sede di offerta
- Estensione del novero dei soggetti (persone fisiche) da sottoporre a verifica



Incremento degli errori nelle dichiarazioni e conseguente sistematica necessità di soccorso istruttorio  
Allungamento della procedura di gara

Rischio di esclusione dei concorrenti se subappaltatore indicato non in possesso dei requisiti

**PROPOSTA**

➤ Rimandare la verifica del possesso dei requisiti dei subappaltatori alla successiva fase di autorizzazione del subappalto

## Necessità di verificare sistematicamente l'anomalia delle offerte

Gli attuali metodi di individuazione della soglia di anomalia previsti dall'art. 97 comportano che la **verifica di congruità sia pressoché sistematica**, e debba essere effettuata anche in presenza di ribassi economici irrisori (1-2%)



Allungamento della procedura di gara (minimo 15 gg solo per ricevere giustificativi a corredo dell'offerta)

### PROPOSTE

- **Revisione dei metodi** individuati con eventuale reinserimento della facoltà prevista precedentemente per i settori speciali di individuare criteri alternativi
- **Riduzione dei termini** previsti per la trasmissione dei giustificativi
- **Anticipazione** già in fase di gara di una **busta contenente i giustificativi** dell'offerta, separata dall'offerta stessa



## Gestione complessa subappalto

- Per gli appalti di servizi/forniture/lavori subappalto non può superare la quota del 30 % dell'importo complessivo.
- Ulteriore limite per le categorie superspecialistiche: il subappalto non può superare il 30% dell'importo delle opere, non rientrante nel limite massimo di cui sopra.
- E' obbligatoria l'indicazione della terna di subappaltatori e relativa verifica dei requisiti degli stessi già in sede di gara, qualora gli appalti di lavori, servizi o forniture siano di importo pari o superiore alle soglie e per i quali non sia necessaria una particolare specializzazione. Nel caso di irregolarità di un subappaltatore il concorrente sarà escluso ➡ disallineamento rispetto la disciplina dell'ausiliaria per la quale, in caso di irregolarità è prevista la sostituzione.



- Rimandare verifica requisiti dei subappaltatori alla fase esecutiva
- Favorire un adeguato livello di concorrenza prevedendo la possibilità che lo stesso subappaltatore sia indicato da più di un concorrente

## Avvalimento

L'art. 89 co. 2, riprendendo testualmente la direttiva europea, prevede che nei settori speciali, gli operatori economici che richiedono di essere qualificati in un sistema di qualificazione possano avvalersi, se necessario, della capacità di altri soggetti, **indipendentemente dalla natura giuridica dei legami con essi.**

I Sistemi di Qualificazione di RFI possono ospitare unicamente operatori economici in possesso di requisiti tecnici e professionali stringenti, e che garantiscano adeguati livelli in termini di sicurezza e qualità delle prestazioni. Le prestazioni affidate a valere sui Sistemi di Qualificazione interessano infatti tutti i settori dell'infrastruttura ferroviaria che hanno una **diretta connessione con l'esercizio ferroviario**, interferendo direttamente e indirettamente con la circolazione dei treni e con gli impianti che la regolano.

Nei Sistemi di Qualificazione RFI, ad oggi, a tutela del livello qualitativo richiesto alle imprese iscritte per operare sull'infrastruttura, l'unico avvalimento consentito è quindi quello **infragruppo**.

Se l'attuale impostazione dovesse essere messa in discussione alla luce del nuovo disposto normativo, occorrerebbe valutare la **SOPPRESSIONE** dei Sistemi di Qualificazione



- Estendere quanto previsto per l'avvalimento delle professionalità (esecuzione diretta da parte ausiliaria) anche ad altri requisiti prestabili: prestazioni analoghe e SOA
- Disciplinare puntualmente l'ipotesi di avvalimento operativo in cui l'ausiliaria esegue direttamente la prestazione: **NO** avvalimento per aggirare i limiti del subappalto

## **Incertezza delle previsioni normative**

Sono ancora in via di emanazione la maggior parte dei documenti di Soft Law (Linee Guida Anac in corso di approvazione, Decreti Mit), che dovranno sostituire il precedente Regolamento che al momento rimane in vigore in molte sue parti con conseguente generale incertezza sulle modalità con cui gestire gli adempimenti.

### **Un esempio su tutti:**

Verifiche requisiti di ordine generale: l'impianto verifiche del codice si basa sulla disponibilità di una banca dati unificata gestita dal MIT di cui non è dato conoscere la data di attivazione.

Non potendo i settori speciali ricorrere all'AVCPass, le verifiche continuano ad essere svolte con modalità tradizionali, ma con il nuovo Codice è stato esteso in modo esponenziale l'elenco dei soggetti da sottoporre a verifica.