

AUDIZIONE

8^A COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI - SENATO

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'APPLICAZIONE DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

RELAZIONE

dott. Domenico Arcuri – Amministratore Delegato Invitalia SpA

1. INVITALIA: RUOLO E ATTIVITÀ

Invitalia è l'Agenzia per lo sviluppo del Governo. Si occupa, in misura crescente e in applicazione di una molteplicità di norme, sia dell'offerta che della domanda di sviluppo.

Tra l'altro, l'**articolo 55bis del D.L. n.1/2012**, per accelerare l'attuazione degli interventi strategici per la coesione territoriale e la crescita economica finanziati con risorse nazionali e dell'Unione europea ha previsto che le Amministrazioni Centrali possano avvalersi di INVITALIA per le occorrenti attività economiche, finanziarie e tecniche ed in qualità di centrale di committenza.

Inoltre, l'**art. 38 del Codice dei Contratti Pubblici** (D.Lgs. n. 50/2016) ha iscritto di diritto INVITALIA nell'elenco, istituito presso ANAC, delle stazioni appaltanti e delle Centrali di Committenza qualificate.

INVITALIA è iscritta anche nell'**elenco ANAC delle società *in house*** per le Amministrazioni Centrali (art.192,co.1, D.Lgs. 50/2016).

A partire dal Grande Progetto Pompei, *best practice* della Programmazione 2007/2013, INVITALIA ha implementato un modello operativo che consente di affiancare le amministrazioni in ogni fase del ciclo di realizzazione degli investimenti pubblici: dalla programmazione, fino al completamento delle opere, anche svolgendo funzioni di **Centrale di Committenza**.

Risale già al **2015 il primo Protocollo di Vigilanza Collaborativa con ANAC** sottoscritto da INVITALIA proprio per il Grande Progetto Pompei.

INVITALIA è stato il **primo soggetto pubblico, a livello nazionale, ad aver svolto funzioni di Centrale di Committenza** per la realizzazione di infrastrutture utilizzando una **piattaforma *e-procurement*** per tutte le fasi di affidamento dei lavori.

INVITALIA opera abitualmente nell'ambito di Protocolli di Legalità (Ministero dell'Interno) e di Vigilanza Collaborativa con ANAC: es. con ANAC ha condiviso l'introduzione di criteri innovativi per la valutazione delle offerte, in particolare su tematiche quali la salvaguardia dell'ambiente, attraverso l'utilizzo di materiali riciclati, ed il coinvolgimento del sistema imprenditoriale locale, attraverso la cd. "filiera corta/a km zero" per la fornitura dei materiali.

INVITALIA, è inoltre **soggetto attuatore dei Contratti Istituzionali di sviluppo e di programmi di intervento strategici**, quali ad esempio la bonifica e riqualificazione del SIN di Bagnoli-Coroglio.

INVITALIA, attraverso la società controllata Infratel Italia SpA, è soggetto attuatore dei **Piani Banda Larga e Ultra Larga del Governo**.

2. AMBITI DI INTERVENTO

INVITALIA è Centrale di Committenza per:

- MiBAC (84 procedure di gara nel biennio 2017-2018, tra cui il nuovo centro servizi del Colosseo, la Reggia di Caserta, il Museo Archeologico Nazionale di Napoli);
- Comune di Casal di Principe (rete fognaria, rete di illuminazione, riqualificazione urbana di alcune zone comunali, nonché una scuola che sorgerà in un'area confiscata alla camorra);
- Commissari di Governo per diverse emergenze nazionali:
 - bonifica dei siti di interesse nazionale di Trieste e Piombino;
 - interventi di depurazione;
 - Padiglione Italia ad Expo Dubai 2020;
- Autorità Portuale di Genova (Diga Foranea);
- Nell'ambito del CIS Taranto, Regione Puglia (nuovo ospedale "San Cataldo", prima gara progettazione poi gara lavori);
- Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, curando la realizzazione di alcuni interventi infrastrutturali di competenza.

Nel periodo di vigenza del nuovo codice dei contratti pubblici, INVITALIA ha curato 272 procedure di gara per un totale a base d'asta di circa 624 milioni di euro.

Anno	Lavori		Progettazione		Altro (servizi, forniture, appalti misti)		Totale	
	n.	Importo (mln/€)	n.	Importo (mln/€)	n.	Importo (mln/€)	n.	Importo (mln/€)
2016	19	23,0	14	22,4	13	5,6	46	51,1
2017	57	121,9	21	12,3	30	15,4	108	149,6
2018	46	300,4	32	66,6	32	28,9	110	395,8
2019	5	25,8	2	1,5	1	0,3	8	27,6
Totale	127	471,1	69	102,8	76	50,3	272	624,1

I contenziosi in merito alle procedure sopra indicate è circa del 7%: 19 contenziosi fino ad oggi tutti vinti nei diversi gradi (sono ancora pendenti in appello ca. 5 contenziosi). Non hanno comunque determinato particolari ritardi nell'aggiudicazione.

Dall'avvio delle procedure di gara all'aggiudicazione non definitiva si registra un tempo medio di 130-150 giorni.

Mediamente la durata delle procedure di gara gestite da Invitalia si attesta sui 130 giorni; nei casi più complessi e in considerazione dell'elevato numero di offerte, i lavori della Commissione possono estendere i tempi di aggiudicazione fino ai 150 giorni.

In seguito all'aggiudicazione non definitiva vengono svolte le verifiche dei requisiti tecnici e morali mediante le banche dati AVCPASS.

3. CONSIDERAZIONI IN MERITO AL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI (D.LGS. N. 50/2016)

Considerazione di ordine generale - La centralizzazione della committenza pubblica e l'utilizzo di apposite piattaforme telematiche introdotte dal Codice dei Contratti Pubblici hanno prodotto un impatto generalmente positivo per la qualificazione delle amministrazioni che gestiscono le procedure e:

- maggiore trasparenza e legalità nella gestione delle procedure di affidamento;
- minori contenziosi;
- standardizzazione delle procedure e dei processi;
- migliore gestione dei tempi e dei costi delle procedure di gara;
- razionalizzazione della spesa pubblica;

- sviluppo di nuove professionalità e competenze nella pubblica amministrazione.

Sulla base della nostra esperienza segnaliamo alcune questioni di maggior interesse per possibili correttivi al Codice per efficientare ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, pur mantenendo saldi i necessari presidi di legalità e trasparenza.

SERVIZI DI INGEGNERIA E ARCHITETTURA - CRITERI DI AGGIUDICAZIONE (RIF. ART. 95, CO.3)

Si potrebbe estendere il criterio del minor prezzo alle procedure d'appalto aventi ad oggetto l'affidamento di servizi di ingegneria e architettura per un importo pari o superiore a € 40.000 e inferiore a € 100.000 (limite attuale previsto dal Codice per le procedure negoziate).

La congruità dell'offerta presentata dovrebbe essere poi valutata ai sensi dell'articolo 97, comma 2, del Codice dei Contratti pubblici che prevede l'aggiudicazione al prezzo più basso previa verifica della soglia di anomalia delle offerte.

L'art. 97 prevede che nelle procedure a prezzo più basso, la congruità delle offerte sia valutata mediante l'individuazione di una soglia di anomalia: al fine di non rendere predeterminabili i parametri di calcolo da parte degli operatori economici, la modalità di calcolo per l'anomalia è sorteggiata tra cinque diversi metodi previsti dal codice.

Es. Metodo a): media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse con esclusione del 20% delle offerte a maggiore e minore ribasso incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta soglia;

Metodo d) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse incrementata del 10%.

Da non confondere il prezzo più basso con la vecchia previsione del massimo ribasso che non prevedeva la verifica di anomali per cui si aggiudicava semplicemente all'offerta più bassa.

Questa proposta potrebbe comportare i seguenti vantaggi:

- accelerazione degli affidamenti per servizi di ingegneria non particolarmente complessi, non dovendosi istituire apposita commissione aggiudicatrice le cui funzioni sarebbero assolte dal Responsabile Unico del Procedimento (seggio unico di gara).

LAVORI – CRITERI DI AGGIUDICAZIONE (RIF. ART. 95, CO.4)

Si potrebbe innalzare il limite oggi previsto di 2 milioni € per le procedure di affidamento dei lavori al minor prezzo fino alla soglia comunitaria di 5.548.000 €.

La congruità dell’offerta presentata dovrebbe essere poi valutata ai sensi dell’articolo 97, commi 2 e 8, del Codice dei Contratti pubblici che prevede l’aggiudicazione al prezzo più basso previa verifica della soglia di anomalia delle offerte.

Questa proposta potrebbe comportare i seguenti vantaggi:

- accelerazione degli affidamenti per lavori con progetto esecutivo a base di gara, non dovendosi istituire apposita commissione giudicatrice le cui funzioni sarebbero assolte dal RUP (seggio unico di gara). Per questo verso si ridurrebbero tempi e costi delle procedure di affidamento.
- sarebbero comunque garantiti i presidi di legalità e trasparenza, trattandosi di procedure aperte con pubblicazione di Bando di Gara e successive verifiche in tema di offerte anomale.

APPALTO INTEGRATO (RIF. ART. 59, CO.1-BIS)

“L’appalto integrato prevede che la stazione appaltante metta a base di gara il progetto definitivo approvato. Oggetto della gara sono la redazione del progetto esecutivo dopo l’aggiudicazione e la realizzazione dei lavori.

Il bando fissa il termine per la redazione del progetto esecutivo da parte dell’aggiudicatario e i criteri di valutazione delle eventuali migliorie proposte per la redazione del progetto e delle modalità di esecuzione. L’offerente in sede di gara presenta relazioni tecniche sugli aspetti progettuali”

Si potrebbe estendere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di procedere all’affidamento della progettazione esecutiva e dell’esecuzione dei lavori in un’unica soluzione e sulla base di un progetto definitivo.

La disciplina attuale consente il ricorso al cd. appalto integrato solo nel caso di ***“interventi in cui l’elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell’appalto sia nettamente prevalente rispetto all’importo complessivo dei lavori”***.

Nell'ultimo periodo di vigenza del precedente codice degli appalti si è registrato un significativo incremento del numero di procedure di affidamento per appalto integrato, tanto da determinare poi un intervento normativo che ha prorogato il ricorso a questa procedura in considerazione del fatto che molte amministrazioni avevano già approvato progetti definitivi da porre a base di gara per appalto integrato.

La possibilità di ricorrere a questa procedura di affidamento per tutte le tipologie di opere pubbliche, potrebbe comportare i seguenti vantaggi:

- la preliminare valutazione, in merito al livello progettuale da porre a base di gara, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice in base alla tipologia di intervento, alle peculiarità delle opere da realizzare, alle soluzioni tecniche ed ai materiali impiegabili. In particolare, l'affidamento in unica soluzione della progettazione esecutiva e della realizzazione dei lavori consente di individuare un unico interlocutore che è responsabile di entrambe le fasi riducendo significativamente le criticità in fase di cantierizzazione ed esecuzione delle opere ed il rischio contenzioso.
- sollecitare al mercato l'introduzione di tutte le soluzioni progettuali e realizzative più innovative anche al fine di ottenere la riduzione dei tempi e dei costi di esecuzione, nonché dei costi di manutenzione che sono componente essenziale della progettazione esecutiva. Per questo verso si potrebbe sostenere in diversi settori di intervento una maggiore qualificazione delle imprese, la ricerca e lo sviluppo di soluzioni tecnologiche, ambientali ed esecutive innovative ed economicamente più efficaci.
- riduzione dei tempi fra la fase di progettazione esecutiva e l'effettiva cantierizzazione delle opere, con conseguente riduzione dei rischi per il mutato stato dei luoghi e delle condizioni di esecuzione.