

**Le Stazioni Appaltanti spiegano il Codice: il caso Ferrovie
Roma, 18 aprile 2018**

Edgardo Greco

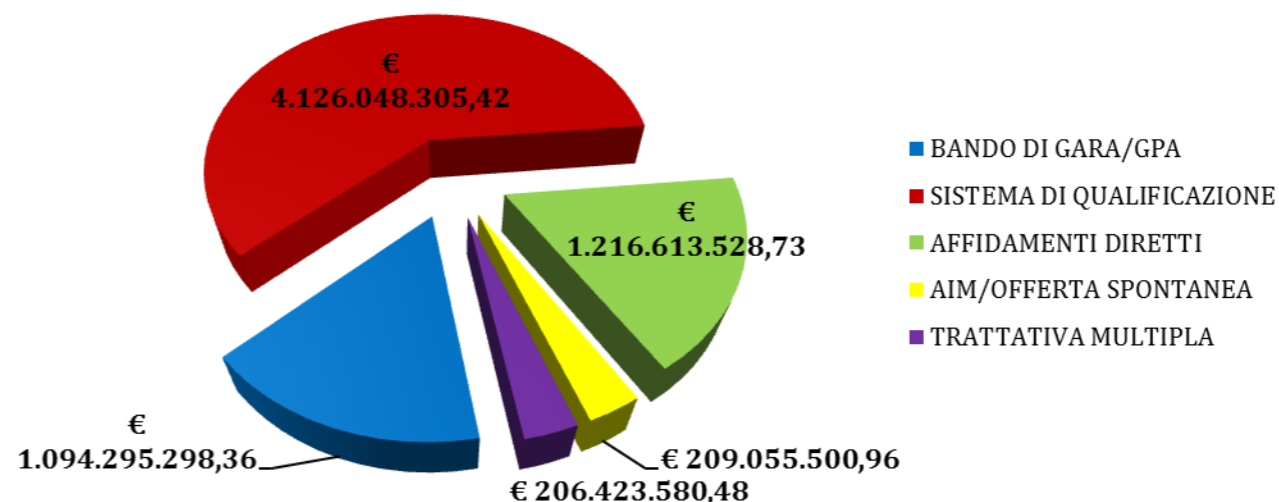
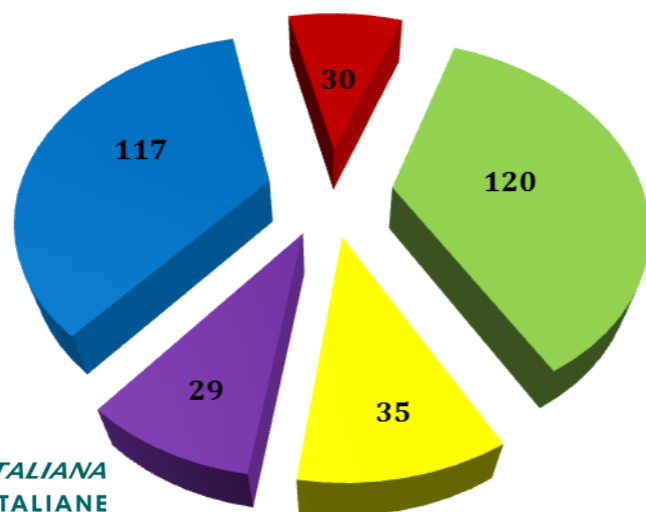
OVERVIEW: ANNO 2017 (Aggiornamento al 31 Dicembre 2017)



- ✓ N° INCARICHI NEGOZIALI PROCESSATI: **408**
- ✓ N° GARE AGGIUDICATE: **331**
- ✓ N° LOTTI AGGIUDICATI: **594**
- ✓ BANDI EUROPEI PUBBLICATI : **117**
- ✓ IMPORTO TOTALE AGGIUDICATO: **€ 6.8 Mld**
- ✓ IMPORTO TOTALE ATTIVITA' IN CORSO: **€ 580 Mln**
- ✓ IMPORTO COMPLESSIVO INCARICHI TRATTATI: **€ 7.4 Mld**
- ✓ RIBASSO MEDIO OTTENUTO: **- 5,90% (saving di € 400 Mln)**
- ✓ N° CONTENZIOSI SCATURITI DA ATTIVITA' NEGOZIALE: **16**

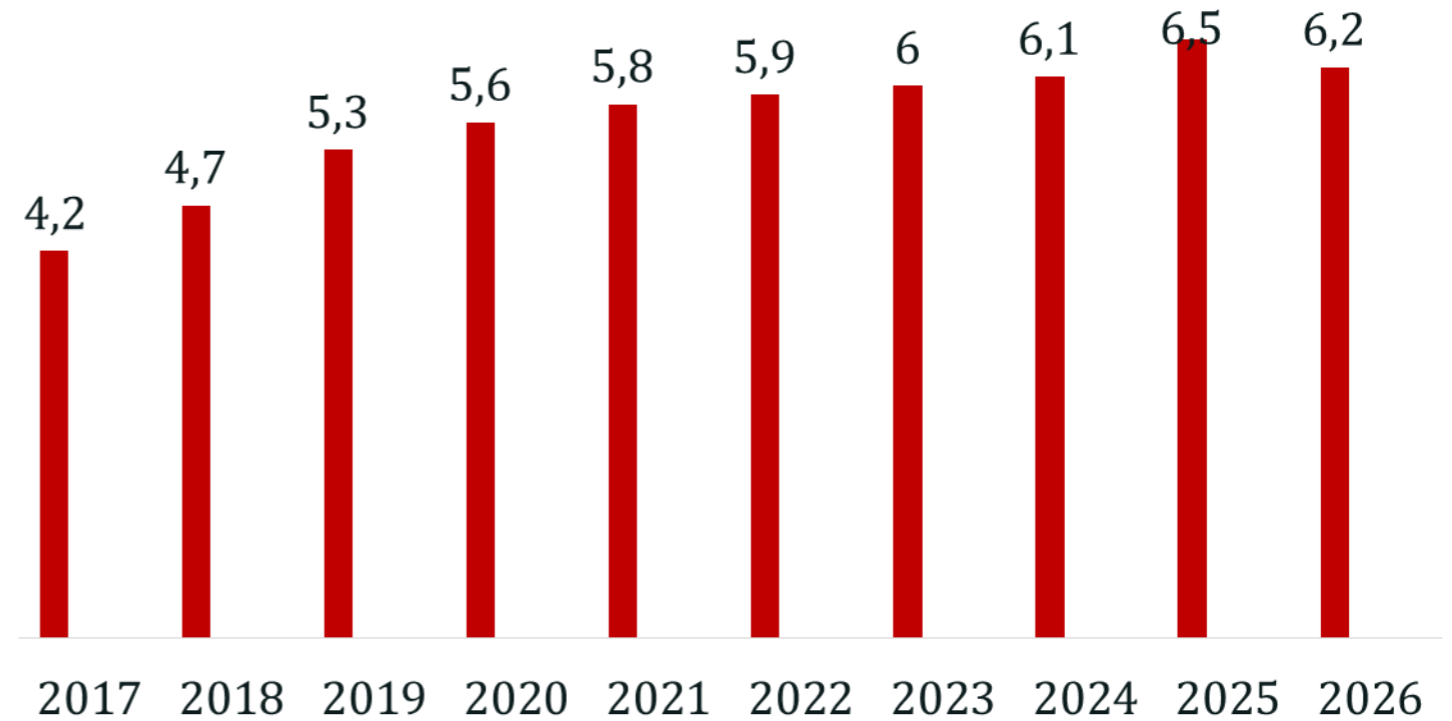
Tipologia Di Affidamenti Processati Anno 2017

	N°GARE AGGIUDICATE	RIBASSI OTTENUTI	IMPORTO AGGIUDICATO	INCIDENZA % N°GARE AGGIUDICATE/TOT	INCIDENZA % IMPORTO AGGIUDICATO/TOT	N°LOTTI AGGIUDICATI
BANDO DI GARA/GPA	117	-18,94%	€ 1.094.295.298	35,35%	15,97%	239
SISTEMA DI QUALIFICAZIONE	30	-2,45%	€ 4.126.048.305	9,06%	60,21%	158
AFFIDAMENTI DIRETTI	120	-5,34%	€ 1.216.613.529	36,25%	17,75%	127
AIM/OFFERTA SPONTANEA	35	-4,95%	€ 209.055.501	10,57%	3,05%	35
TRATTATIVA MULTIPLA	29	-4,01%	€ 206.423.580	8,76%	3,01%	35
TOTALE	331	-5,90%	€ 6.852.436.214	100,00%	100,00%	594



Il Piano d'impresa 2017-2026

Nel quadro del nuovo ambito normativo RFI è chiamata a realizzare in tempi certi gli obiettivi del Piano di Impresa 2017-2026



Normativa

- Direttive 2014/24/UE-2014/25/UE
- Nuovo Codice Appalti D.Lgs. 50/2016 e Decreto Correttivo D.Lgs. 56/2017
- Soft Law (Linee Guida Anac, Decreti Ministeriali)

Normativa

Il «vecchio» codice (d.lgs. 163/2006) aveva 257 articoli ed un Regolamento di Esecuzione e di Attuazione (D.P.R. 207/2010)

Il «nuovo» codice (d.lgs. 50/2016) ha **220 articoli e prevede l'adozione di 62 provvedimenti attuativi** (decreti del MIT; DPCM; Linee Guida; etc.)

L'ANAC ha inoltre adottato 5 ulteriori provvedimenti non previsti dal Codice.

Lo stato dell'arte ad oggi è questo:

DECRETI ATTUATIVI DEL CODICE			
	Definitivi	In corso	Da avviare
ANAC	6	5	4
MIT	6	6	11
ALTRI MINISTERI +DPCM	7	6	11
TOTALE	19	17	26



Principali conseguenze dell'introduzione del nuovo Codice

Di seguito le principali novità:

- Restrizione sull'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione - Dibattito Pubblico – Parere CSLP
- Individuazione puntuale dei costi della manodopera nel progetto
- Ricorso sistematico al criterio dell'Offerta Economicamente Più Vantaggiosa (il prezzo più basso diventa l'eccezione)
- Particolare attenzione al Procurement sostenibile
- Maggiori adempimenti amministrativi e di pubblicità in tutte le fasi di gara
- Necessità di verificare sistematicamente l'anomalia delle offerte
- Gestione complessa del subappalto
- Avvalimento

Progettazione

- Pur avendo il correttivo mitigato il divieto di affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione, dalla cui applicazione comunque i Settori Speciali (ai quali RFI appartiene) rimangono esclusi, vi è un impegno per **ridurre il numero di gare bandite con il progetto definitivo a base di gara.**
- Obbligo di determinare gli oneri di progettazione ai sensi del **DM 17/06/2016**
- Estremi della **validazione del progetto inseriti nel bando/invito**
- Contratti di lavori e servizi: nell'importo a base d'asta devono essere individuati puntualmente i **costi della manodopera**



Il Dibattito Pubblico

- Il nuovo Codice istituisce la procedura del Dibattito Pubblico, nel quale **tutti i Soggetti interessati** - e non solo quelli chiamati a rilasciare autorizzazioni, come nel caso delle Conferenze di Servizi - **possono apportare contributi ed esprimere richieste**
- Si è ancora in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale saranno fissati i criteri per l'individuazione dei progetti da sottoporre a Dibattito Pubblico
- Nel DPCM saranno altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura.



Nuovo Codice - Il parere del CSLP

- Secondo quanto previsto all'art. 215 del nuovo Codice, il **Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici esprime parere obbligatorio sui Progetti Definitivi (PD) di importo superiore a 50 milioni di euro** prima dell'avvio delle procedure di VIA e di «consumo del territorio» (varianti urbanistiche e espropri)
- Per i lavori di importo inferiore a 50 milioni di euro, i PD dovranno essere trasmessi ai comitati tecnici amministrativi presso i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche che, in caso di progetti di particolare rilevanza e complessità, saranno sottoposti dal Provveditore al parere del CSLP
- **Secondo il vecchio Codice erano trasmessi al CSLP i soli Progetti Preliminari di Legge Obiettivo**, essendo RFI esentata, per i Progetti sulla Rete Convenzionale, in quanto appartenente a «Settore speciale»

Costi manodopera e tariffe RFI

Art. 23 co. 16 (...) *Per i contratti relativi a lavori il costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni è determinato sulla base dei prezzi regionali aggiornati annualmente. (...) Nei contratti di lavori e servizi la stazione appaltante, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, individua nei documenti posti a base di gara i costi della manodopera sulla base di quanto previsto nel presente comma.*

RFI utilizza le proprie tariffe per la quantificazione, nel progetto definitivo, del limite di spesa per la realizzazione dell'intervento, in quanto:

- i prezzi regionali non contemplano tutte le voci tecnologiche e specifiche del settore ferroviario;
- le voci dei prezzi regionali che risultano assimilabili alle tariffe RFI, non sono comunque applicabili in quanto non adeguate come livello di prezzo, viste le specificità della realtà ferroviaria, dovute principalmente a presenza di esercizio ferroviario e dimensione dei cantieri infrastrutturali, nettamente maggiori rispetto alle realtà edilizie prese a riferimento dai suddetti tariffari regionali;
- l'applicazione di prezzi regionali non appare adeguata alla stima di un'opera di rete che interessa più regioni contemporaneamente.

I concorrenti devono indicare nell'offerta i loro costi della manodopera e la Stazione Appaltante deve sempre verificare che gli stessi non siano inferiori ai minimi salariali di cui ai prezzi regionali. Ciò comporta un inevitabile allungamento dei tempi di gara.

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**
- Il peso dell'**offerta tecnica** non può essere inferiore al **70%**
- Limitato fortemente l'utilizzo del criterio del **prezzo più basso** nelle procedure di gara soprasoglia comunitaria, consentito esclusivamente per affidamenti di **servizi e forniture** con **caratteristiche standardizzate** o le cui **condizioni sono definite dal mercato**

Da applicazione sistematica criterio OEPV deriva 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
- Definire puntualmente il concetto di «**caratteristiche standardizzate**» dei materiali

Procurement Sostenibile: Corporate Social Responsibility Rating

Le Stazioni Appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali.

Da luglio 2017, introdotta quale requisito tecnico premiale una valutazione sulla operatività sostenibile delle imprese concorrenti. Le imprese possono facoltativamente scegliere di essere valutate da una società terza (Ecovadis) sulla compliance rispetto ai seguenti aspetti:



OPERAZIONI

- Energia ed emissioni
- Acqua
- Biodiversità
- Inquinamento
- Materiali e rifiuti

PRODOTTI

- Uso del prodotto
- Fine vita del prodotto
- Sicurezza dei clienti

- Prestazioni ambientali del fornitore
- Prestazioni sociali del fornitore



RISORSE UMANE

- Salute e sicurezza dei dipendenti
- Gestione della carriera e formazione

DIRITTI UMANI

- Lavoro minorile e forzato
- Discriminazione e molestie
- Diritti umani fondamentali



- Corruzione e concussione
- Prassi anticoncorrenziali
- Sicurezza dei dati

SOSTENIBILITÀ

Procurement Sostenibile



Publicità procedure di gara

Con **l'art. 29** del Codice viene introdotto un appesantimento degli obblighi di pubblicazione

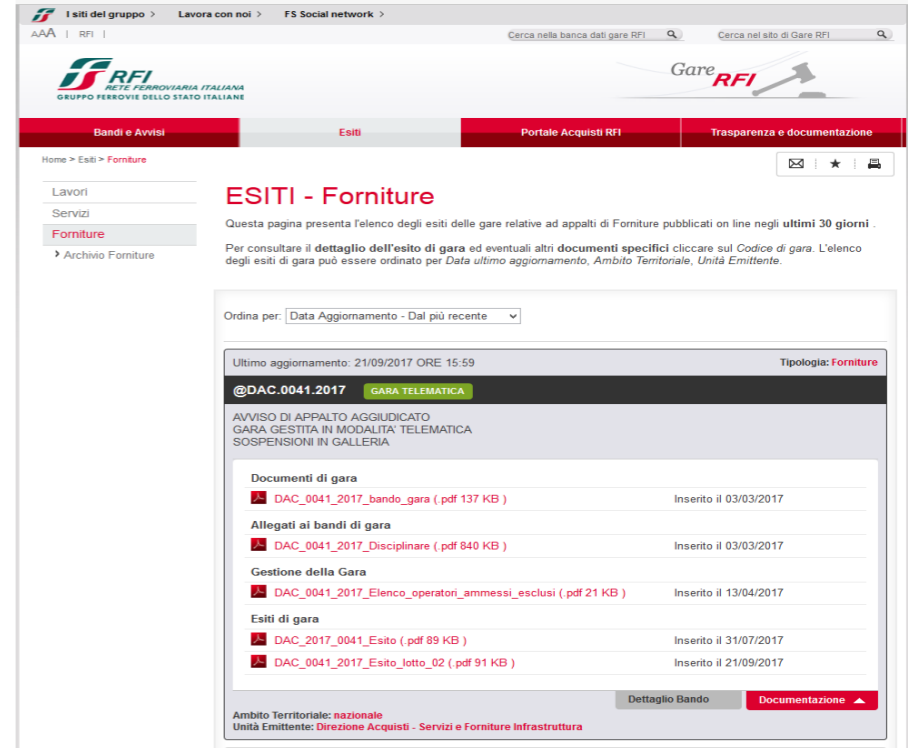
- Incremento dei documenti e informazioni da pubblicare rispetto a quanto già previsto nella precedente normativa, **su diverse piattaforme**
- Necessità, per adempiere ad alcuni obblighi informativi, di **interrompere le attività negoziali**

RFI ai sensi dell'articolo di cui sopra pubblica sul proprio sito

www.gare.rfi.it e sul sito del **MIT**:

1. Bando/avviso di gara
2. Elenco dei soggetti ammessi/esclusi dalla procedura di affidamento
3. Esito di gara
4. Nomina della commissione giudicatrice e relativi curricula dei commissari

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



The screenshot shows the RFI website interface. The main navigation bar includes 'Bandi e Avvisi', 'Esiti', 'Portale Acquisti RFI', and 'Trasparenza e documentazione'. The current page is titled 'ESITI - Forniture'. Below the title, there is a description of the page's content and a search bar. A dropdown menu for 'Ordina per:' is set to 'Data Aggiornamento - Dal più recente'. The main content area displays a table of documents:

Documenti di gara	Inserito il
DAC_0041_2017_bando_gara (pdf 137 KB)	Inserito il 03/03/2017
DAC_0041_2017_Disciplinare (pdf 840 KB)	Inserito il 03/03/2017
DAC_0041_2017_Elenco_operatori_ammessi_esclusi (pdf 21 KB)	Inserito il 13/04/2017
DAC_2017_0041_Esito (pdf 89 KB)	Inserito il 31/07/2017
DAC_0041_2017_Esito_lotto_02 (pdf 91 KB)	Inserito il 21/09/2017

At the bottom of the page, there are buttons for 'Dettaglio Bando' and 'Documentazione'.

Publicità procedure di gara

Inoltre bandi ed esiti sono altresì pubblicati:

- sulla **GUUE**;
- sulla **GURI**;
- almeno **due quotidiani nazionali e due locali**

Tutti i dati inerenti la gara sono inoltre pubblicati sul Sistema di Monitoraggio dell'ANAC (**SIMOG**)



Il Sole **24 ORE**



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

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%)
- **Inevitabile sistematico allungamento della procedura di gara** (minimo 15 gg solo per ricevere giustificativi a corredo dell'offerta, come previsto dal Codice Appalti)
- Per limitare l'allungamento dei tempi di gara, **RFI anticipa la richiesta dei giustificativi già in fase di offerta**, richiedendo una busta separata che viene aperta solo in caso di offerta potenzialmente anomala



Gestione complessa subappalto

- **Limite subappalto** per lavori, servizi e forniture: **30%** dell'importo complessivo del **contratto**
- Laddove gli appalti di lavori comprendano determinate categorie SOA (opere per le quali siano necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali), al limite di cui sopra si aggiunge un'ulteriore percentuale subappaltabile corrispondente al 30% dell'importo della categoria stessa
- Per appalti di lavori, servizi o forniture di importo pari o superiore alle soglie, e per i quali non sia necessaria una particolare specializzazione, gli Operatori Economici devono obbligatoriamente indicare, già in fase di presentazione dell'offerta, una **terna di subappaltatori per ogni prestazione**, con conseguente aggravio della procedura di gara, pena la non ammissione del subappalto in fase esecutiva.
- Obbligatoria la verifica dei requisiti dei subappaltatori indicati già in sede di gara, con esclusione del concorrente in caso di irregolarità. **Disallineamento** rispetto alla disciplina dell'ausiliaria per la quale, in caso di irregolarità, è ammessa la sostituzione.



Avvalimento

- Avvalimento di titoli di studio e professionali o di esperienze professionali: **professionisti ausiliari devono eseguire direttamente la prestazione**
- Il contratto di avvalimento contiene, **a pena di nullità**, la **specificazione** dei **requisiti** forniti e delle **risorse** messe a disposizione dall'impresa ausiliaria
- **Estensione**, per i **Settori Speciali**, della possibilità di ricorrere all'istituto dell'**avvalimento**, prevedendo l'ammissione dello stesso **indipendentemente dalla natura dei legami giuridici esistenti tra impresa concorrente e impresa ausiliaria**. I **Sistemi di Qualificazione RFI**, ad oggi, a tutela del livello qualitativo richiesto alle imprese iscritte per operare sull'infrastruttura, ammettono l'avvalimento **esclusivamente infragruppo**. Se l'attuale impostazione dovesse essere messa in discussione alla luce del nuovo disposto normativo, occorrerebbe valutare la **SOPPRESSIONE** dei Sistemi di Qualificazione

Disciplinare puntualmente l'ipotesi di avvalimento operativo in cui l'ausiliaria esegue direttamente la prestazione: **RISCHIO** di un utilizzo distorto di questo strumento finalizzato ad aggirare i limiti del subappalto

Considerazioni finali

L'introduzione del nuovo Codice Appalti, integrato/modificato dal d.lgs. 56/2017 (c.d. correttivo), ha determinato un **generale prolungamento e irrigidimento della gestione delle attività negoziali.**

A ormai due anni dall'entrata in vigore del nuovo Codice Appalti, siamo ancora in attesa della tanto evocata **SEMPLIFICAZIONE...**

