

COMMISSIONI RIUNITE
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI (VIII)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI (8^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

6.

SEDUTA DI MARTEDÌ 24 GENNAIO 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA VIII COMMISSIONE
 DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **ERMETE REALACCI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione di rappresentanti del Gruppo Fer-	
Realacci Ermete, <i>Presidente</i>	3	rovie dello Stato Spa:	
		Realacci Ermete, <i>Presidente</i>	3, 7, 8, 12
INDAGINE CONOSCITIVA SULLO STATO DI		Esposito Stefano (PD)	7, 8, 9, 11
ATTUAZIONE E SULLE IPOTESI DI MO-		Gentile Maurizio, <i>Amministratore delegato</i>	
DIFICA DELLA NUOVA DISCIPLINA SUI		<i>e direttore generale di RFI SpA</i> .	3, 7, 10, 11, 12
CONTRATTI PUBBLICI		Mariani Raffaella (PD)	9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare-NCD-Centristi per l'Italia: AP-NCD-CpI; Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Scelta Civica-ALA per la Costituente Liberale e Popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Civici e Innovatori: (CI); Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE! - Pri: Misto-FARE! - Pri; Misto-UDC: Misto-UDC.

	PAG.		PAG.
Pellegrino Serena (SI-SEL)	9, 12	Mariani Raffaella (PD)	16, 17
		Pellegrino Serena (SI-SEL)	17
Audizione di rappresentanti dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia):		<i>ALLEGATI:</i>	
Realacci Ermete, <i>Presidente</i>	13, 16, 18, 19	<i>Allegato 1:</i> Documentazione consegnata dal Gruppo F.S	20
Arcuri Domenico, <i>Amministratore delegato di Invitalia</i>	13, 16, 17, 18	<i>Allegato 2:</i> Documentazione consegnata da Invitalia	31
Esposito Stefano (PD)	16, 17, 18		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA VIII COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
ERMETE REALACCI

La seduta comincia alle 11.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti del Gruppo
Ferrovie dello Stato Spa.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici, l'audizione di rappresentanti del Gruppo Ferrovie dello Stato Spa.

Si tratta di un soggetto importante per noi, per comprendere l'andamento dell'applicazione della nuova disciplina. Ringrazio i rappresentanti del Gruppo Ferrovie dello Stato Spa per averci fatto pervenire il testo dell'intervento di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto (*allegato 1*); darei, quindi, subito la parola all'amministratore delegato, Maurizio Gentile, per illustrare il punto di vista del gruppo, in maniera tale da permettere successivamente ai colleghi di interloquire.

MAURIZIO GENTILE, *Amministratore delegato e direttore generale di RFI Spa*. Grazie, presidente, anzi grazie, presidenti, visto che siamo di fronte alle Commissioni

riunite. Prima di entrare nel merito delle valutazioni di questo primo anno di applicazione della nuova disciplina sui contratti pubblici, fornirei due numeri che sintetizzano sia l'effetto che il nuovo codice degli appalti ha avuto sulla capacità di affidamento delle gare di Rete ferroviaria italiana, sia l'approccio che la stessa ha avuto rispetto all'introduzione delle nuove norme.

Nel 2015 noi abbiamo concluso affidamenti per 2 miliardi e 731 milioni di euro, nel 2016, anno che ha visto il 18 aprile l'introduzione del nuovo codice appalti, Rete ferroviaria italiana ha avviato attività negoziali per 4 miliardi e 722 milioni. Piccolissima notazione: è evidente la spinta che il settore degli affidamenti ha avuto grazie alle cospicue risorse finanziarie che due leggi di stabilità consecutive hanno messo a disposizione degli investimenti ferroviari.

Dei citati 4 miliardi e 722 milioni, 1 miliardo e 907 milioni sono relativi a gare concluse e 2 miliardi e 815 milioni a gare in corso. Cosa significano questi valori? Che oggettivamente l'introduzione del nuovo Codice appalti ha portato ad un rallentamento nella conclusione delle gare, perché vedete che, a fronte di 4 miliardi e 722 milioni di euro di procedure avviate, se ne sono concluse per 1 miliardo e 907 milioni, contro i 2 miliardi e 731 milioni dell'anno precedente: questo è l'effetto dell'introduzione della nuova norma sulla quantità di affidamenti, e quindi di gare concluse.

Allo stesso tempo, però, ciò mi fornisce lo spunto per esplicitare l'approccio di RFI all'introduzione della nuova norma. Noi abbiamo deciso di non aspettare che venissero completate le linee guida e la cosiddetta *soft law* che devono accompagnare il decreto legislativo, e, assunto il punto fermo che la nuova norma era entrata in vigore, ci siamo subito adeguati: questo immediato

adeguamento ha provocato un rallentamento degli affidamenti, ma contemporaneamente l'avvio di tutte le gare coerenti con il nuovo Codice appalti. Tenevo a dirlo, perché credo sia importante.

La principale conseguenza dell'introduzione del nuovo Codice appalti per quanto ci riguarda è stata oggettivamente un prolungamento della gestione delle attività negoziali, dovuto - sì - a una maggiore farraginosità delle procedure, ma anche a un minimo di inesperienza, che dovrà essere poi recuperata con l'esercizio quotidiano dell'applicazione della norma e con l'ausilio delle linee guida e dei decreti attuativi che via via verranno adottati.

Quali sono le cause di questo prolungamento delle attività negoziali? Vi fornisco un elenco che le schede successive spiegheranno punto per punto: i livelli progettuali minimi posti a base di gara, che sono diversi dai livelli richiesti in precedenza; il sistematico ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; i maggiori adempimenti amministrativi e relativi alla pubblicità; la necessità di verificare sistematicamente l'anomalia delle offerte; una gestione complessa del subappalto e l'avvalimento.

Ovviamente RFI fa parte dei cosiddetti « settori speciali », quindi ha la possibilità di andare in gara anche con i progetti definitivi e non esclusivamente con i progetti esecutivi; tuttavia ha fatto la scelta di tendere di norma ad affidamenti basati sulla progettazione esecutiva. Diciamo « tendere » perché ci sono diversi casi: ci sono progetti che hanno già avuto le autorizzazioni e che sarebbe assolutamente inopportuno tenere fermi, in un momento difficile dell'economia nazionale in cui l'avvio di cantieri e la realizzazione di nuove opere può generare occupazione. La scelta della progettazione esecutiva tenderebbe a dilazionare ancor più nel tempo gli affidamenti.

Ci arriveremo quindi progressivamente, avendo tuttavia fatto la scelta di procedere a gara sul progetto definitivo soltanto per i progetti che sono in fase avanzata e hanno già ottenuto le autorizzazioni necessarie, nel caso di appalti di tecnologie innovative

e complesse, poiché disporre di un progetto esecutivo significa che l'innovazione l'abbiamo introdotta noi, e non il mercato industriale, e nel caso di progettazioni finalizzate a piccoli interventi, gestite dalle direzioni territoriali. In quest'ultimo caso parliamo di interventi di piccolissima entità in termini economici.

Alla luce dell'esigenza di coniugare queste diverse esigenze abbiamo deciso di pianificare gli interventi con l'obiettivo di stabilire un piano di affidamenti che a regime potrà prevedere esclusivamente il progetto esecutivo a base di gara, ma, come ho detto, procediamo ancora in parte con i progetti definitivi.

Nel corso del 2016 l'emanazione del nuovo Codice ha quindi provocato un rallentamento. Non ho proposte specifiche da avanzare in tal senso. La suddivisione dei tre stadi di progettazione (progetto di fattibilità tecnica, progetto definitivo e progetto esecutivo) a nostro giudizio rappresenta una corretta ripartizione; quanto all'affidamento prevalentemente sulla base del progetto esecutivo, riteniamo che sia una buona scelta, perché è sicuramente capace di produrre meno contenziosi in fase di realizzazione.

Per quanto riguarda invece il ricorso sistematico all'offerta economicamente più vantaggiosa, sono emerse alcune criticità per la limitazione del criterio del minor prezzo ai lavori di importo inferiore a 1 milione di euro, al di sopra del quale è necessariamente prevista la progettazione esecutiva, oppure per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato (anche rispetto a questo poi farò una osservazione) e per i servizi e le forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie caratterizzati da elevata ripetitività.

Dall'applicazione sistematica del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa a nostro giudizio deriva in alcuni casi un allungamento inutile dei tempi di gara e un dispendio di risorse e di energie nella gestione di numerosi appalti di forniture, di lavori e di servizi che, quando hanno alla propria base specifiche tecniche

e progetti esecutivi già puntualmente definiti, non ne richiederebbero l'applicazione.

In buona sostanza, se abbiamo una specifica tecnica da cui non si può derogare e una progettazione esecutiva di cui non si può cambiare neanche un dettaglio, l'offerta economicamente più vantaggiosa oggettivamente ci mette in crisi nel momento in cui dobbiamo formulare l'offerta tecnica. Quale offerta tecnica potrebbero fare se il progetto non è modificabile?

Cosa proponiamo come interventi migliorativi? Intanto elevare fino alla soglia comunitaria la possibilità di affidare con il criterio del prezzo più basso gli appalti dei lavori, le cui caratteristiche siano già compiutamente definite nella progettazione esecutiva. Ripeto: se c'è una progettazione esecutiva molto dettagliata, il limite di 1 milione ci appare troppo basso e include in una procedura più complicata affidamenti di per sé semplici.

Vi è poi da definire puntualmente il concetto di « caratteristiche standardizzate dei materiali » perché, se questo concetto può essere abbastanza semplice nel caso di una stazione appaltante che acquisti *block notes*, per noi la questione andrebbe meglio definita. Parlando di Rete Ferroviaria Italiana le rotaie costituiscono una fornitura con caratteristiche standardizzate? Noi riteniamo di sì e stiamo andando in questa direzione, perché non c'è una norma o un articolo del decreto legislativo che lo escluda; tuttavia in fase di emanazione delle cosiddette *soft law* o linee guida si potrebbe prevedere una specificazione che aiuterebbe a rendere più chiaro questo aspetto, anche per evitare eventuali contenziosi o ricorsi da parte di fornitori esclusi, che dovessero sostenere che a loro parere le rotaie non sono standardizzate, proponendone di diverse da quelle che compriamo normalmente.

Un altro punto su cui vorremmo indirizzare le nostre osservazioni riguarda i maggiori adempimenti amministrativi e in materia di trasparenza, perché l'articolo 29 introduce un forte appesantimento degli obblighi di pubblicazione: tutti gli atti, nessuno escluso, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente, sul

sito del MIT e sulla piattaforma digitale dell'ANAC; quindi, si verifica un forte incremento dei documenti e delle informazioni da pubblicare, con la necessità spesso di interrompere la procedura negoziale in attesa che la pubblicazione sia avvenuta.

La nostra proposta di miglioramento riguarda la definizione di un elenco puntuale degli atti da pubblicare, perché non è chiaro per esempio se si debba pubblicare l'intero verbale oppure semplicemente il numero e il riferimento. Se si definissero meglio gli atti da pubblicare, l'attività sarebbe sicuramente più semplice, considerato che gli atti veramente utili da portare alla conoscenza di tutti possono essere probabilmente ridotti rispetto alla loro totalità.

Pubblicare tutti gli atti non sarebbe comunque particolarmente gravoso, se ci fosse a disposizione un'unica piattaforma di pubblicazione: pubblicare su 3 siti diversi, potrebbe comportare, oltre alla fatica, anche eventuali errori di immissione; quindi, su un'unica piattaforma la documentazione potrebbe essere resa disponibile a tutti.

In sostanza, la nostra proposta è quindi quella di puntare a una piattaforma unica piuttosto che alla riduzione degli atti. Se si operasse anche la loro riduzione, magari definendo meglio gli atti realmente utili dal punto di vista pubblicistico, vi sarebbero un alleggerimento e una velocizzazione delle attività.

I maggiori adempimenti amministrativi e in tema di pubblicità in tutte le fasi di gara (articolo 80), la verifica dei motivi di esclusione, che non vale soltanto per il concorrente, ma anche per tutti i subappaltatori indicati in sede di offerta, e l'estensione del novero dei soggetti, quindi le persone fisiche, da sottoporre a verifica; si tratta di una quantità enorme di adempimenti, soprattutto quando le gare vedono molti partecipanti; sicuramente c'è un incremento delle probabilità di errore e del rischio di escludere concorrenti se un subappaltatore non è in possesso dei requisiti.

Quello che ci sentiremmo di suggerire, perché non introduce particolari criticità dal punto di vista del rispetto delle regole

del subappalto, è di rimandare la verifica del possesso dei requisiti dei subappaltatori alla successiva fase di autorizzazione del subappalto: sarebbe molto più semplice, anche se capisco il senso della verifica.

Oggi la verifica si ripete due volte: in fase di gara il concorrente deve dichiarare una terna di possibili subappaltatori; se uno di questi subappaltatori non possiede i requisiti, viene escluso il concorrente (tra l'altro questo è in contrasto con l'istituto dell'avvalimento). Se la verifica viene fatta successivamente, la gara ha tempi più rapidi.

Vi è poi la necessità di verificare sistematicamente l'anomalia dell'offerta. In realtà, l'anomalia dell'offerta è determinata da alcune condizioni: nel Codice appalti sono previsti cinque diversi metodi in base ai quali verificare la congruità dell'offerta anche in presenza di ribassi irrisori, dell'1-2 per cento, il che produce un allungamento della procedura di gara di almeno quindici giorni, perché bisogna aspettare di ricevere i giustificativi a corredo dell'offerta.

Suggeriremmo intanto una revisione dei metodi di determinazione della soglia di anomalia, magari anche con l'eventuale reinserimento della facoltà prevista per i settori speciali di indicare criteri alternativi. Con il precedente Codice gli enti appaltanti appartenenti ai settori speciali potevano determinare (ovviamente prima della gara, non durante o dopo la gara, ci mancherebbe!) criteri alternativi per la valutazione dell'anomalia in funzione della tipologia di lavoro che si andava a fare. Questa mancata previsione ci obbliga ad adottare i criteri previsti dalla norma, con la conseguenza di dover sempre fare la verifica.

In ogni caso, laddove si volesse mantenere questa soluzione, una mitigazione delle disposizioni si otterrebbe con la riduzione dei termini previsti per la trasmissione dei giustificativi; tuttavia, a nostro giudizio la problematica si risolverebbe meglio per tutti, non soltanto per RFI, se già in fase di gara venisse consegnata una busta con la giustificazione dei prezzi proposti, in modo tale che all'impresa che si aggiudichi l'appalto, fatta salva la verifica dell'anomalia, non

vengano concessi ulteriori 15 giorni per motivare i contenuti della sua proposta. Si possono allegare direttamente alla proposta, in una busta chiusa che viene aperta dopo che l'offerta è stata eventualmente sottoposta a verifica di anomalia.

Ciò ridurrebbe di 15 giorni i tempi di attività negoziale, ed è una soluzione assolutamente praticabile perché un'impresa, quando formula un'offerta, ha fatto già la valutazione dei prezzi sulla base dei quali è arrivata a determinare il ribasso proposto.

Tornando al subappalto, la sua gestione è abbastanza complessa, ma la limitazione del 30 per cento è una buona cosa, soprattutto per una stazione appaltante come RFI, perché dico sempre che noi abbiamo bisogno di imprese qualificate, che abbiano la competenza sufficiente per lavorare in un ambiente così complesso come la rete ferroviaria, dove l'esperienza di un'impresa che opera normalmente nel campo delle opere civili o delle tecnologie tradizionali non è sufficiente. Un'opera che può essere subappaltata al 100 per cento per noi sarebbe pericolosissima, quindi va bene la limitazione del 30 per cento.

Anche sull'ulteriore limitazione per le categorie super specialistiche non abbiamo nulla da dire. Torno invece sul discorso dell'obbligo di indicazione della terna di subappaltatori e della verifica dei requisiti in fase di gara. Abbiamo detto che questo crea un problema, perché l'appaltatore può essere escluso se un subappaltatore non ha i requisiti o li perde nella fase negoziale: quando ha aderito alla richiesta del concorrente magari li aveva, ma li ha persi successivamente.

Noi valutiamo che questa esclusione crei un forte disallineamento rispetto alla disciplina dell'avvalimento laddove un'impresa ausiliaria dichiarata come tale, nel caso risultasse non avere i requisiti, può essere sostituita: quindi, un subappaltatore non può essere sostituito e costituisce motivo di esclusione, invece un'impresa ausiliaria può essere sostituita.

Questo crea una forte asimmetria tra i due istituti a favore del secondo, tant'è che assistiamo a una proliferazione dell'uti-

lizzo dell'avvalimento, che di fatto rappresenta un aggiramento delle regole del subappalto, perché, laddove il subappalto prevede che il concorrente non possa praticare...

STEFANO ESPOSITO. Ma non è così...

MAURIZIO GENTILE, *Amministratore delegato e direttore generale di RFI Spa*. Sì, è così...

STEFANO ESPOSITO. Chiedo di specificare le disposizioni relative all'impresa ausiliaria.

MAURIZIO GENTILE, *Amministratore delegato e direttore generale di RFI Spa*. Io non ho i requisiti, chiedo l'avvalimento di un'impresa e l'impresa che mi dà l'avvalimento diventa ausiliaria (si chiama così tecnicamente). Se l'impresa ausiliaria di cui ci si avvalga per ottenere i requisiti tecnici dà l'avvalimento per il direttore del cantiere, questo soggetto deve fisicamente fornire la prestazione; se invece l'impresa ausiliaria dà l'avvalimento per l'esecuzione del lavoro, può anche non farlo: quindi, io ho i requisiti tecnici, ti dò l'avvalimento, poi in realtà i lavori li farai tu che non possiedi i requisiti richiesti.

Vorrei sottolineare soprattutto che l'istituto del subappalto prevede che il titolare del contratto non possa praticare prezzi più bassi del 20 per cento al subappaltatore, mentre nell'avvalimento questo limite non c'è, per cui l'impresa ausiliaria può vedersi corrisposti compensi che non sono calmierati come nel mondo dei subappalti, dove oltre il 20 per cento non si può andare.

Questo è un problema. L'altro è rappresentato dal fatto che magari un'impresa dà l'avvalimento e poi non lavora in quel cantiere: ne consegue che il lavoro viene fatto da un'impresa che non possiede le caratteristiche necessarie.

Noi come RFI abbiamo sistemi di qualificazione e ci siamo dati da soli una regola, cosa che comunque il Codice non esclude: se non sei iscritto al sistema di qualificazione, non puoi eseguire il lavoro,

vale a dire che non ti faccio toccare le rotaie se non sei un'impresa qualificata, non ti faccio toccare i sistemi di sicurezza e segnalamento se non hai le qualifiche necessarie. Parlando però in termini del tutto generali, questo è un aspetto che forse andrebbe definito meglio.

STEFANO ESPOSITO. Vi ricordate l'articolo relativo all'avvalimento?

PRESIDENTE. È l'articolo 89.

MAURIZIO GENTILE, *Amministratore delegato e direttore generale di RFI Spa*. A nostro giudizio c'è un'ulteriore anomalia, che francamente non so da dove derivi: mentre in linea generale l'istituto dell'avvalimento è possibile soltanto tra imprese appartenenti allo stesso gruppo industriale, se l'appalto è fatto da un settore speciale come può essere RFI, questo vincolo sembrerebbe non esserci, proprio dove invece sarebbe più utile.

Se infatti l'avvalimento viene dato nell'ambito di un medesimo gruppo, dove c'è un'impresa che ha i requisiti e un'impresa collegata che non li possiede, è chiaro che la prima può fornire alla seconda tutti gli strumenti necessari a svolgere l'attività per cui non ha in quel momento le capacità. Invece, tra due soggetti appartenenti a gruppi diversi l'avvalimento, per quanto formalmente dato, potrebbe non produrre effetti, perché l'impresa cosiddetta « ausiliaria » potrebbe non fornire i mezzi e le capacità per la realizzazione dell'opera all'impresa che non li possiede.

In realtà quei mezzi e quelle capacità non saranno impiegati perché ciò non è obbligatorio, e a quel punto il lavoro verrà eseguito da un'impresa non qualificata.

PRESIDENTE. Lo spirito era un altro...

MAURIZIO GENTILE, *Amministratore delegato e direttore generale di RFI Spa*. Però ve lo dico perché è importante. Se volete l'esperienza diretta di RFI, noi - lo ripeto - con i nostri sistemi di qualificazione e con i nostri metodi adottiamo i criteri che ci siamo dati, ad esempio noi

diciamo che nei sistemi di qualificazione non ci si può iscrivere con l'avvalimento, e automaticamente ne deriva che le imprese che invitiamo alle nostre gare sono frutto di una selezione. Tuttavia, dalla lettura complessiva della norma emergono questi dubbi.

Come ho detto, quindi, la nostra proposta per quanto riguarda l'avvalimento è volta ad estendere quanto già previsto per l'avvalimento della professionalità, vale a dire l'esecuzione diretta della parte ausiliaria, anche ad altre situazioni prestabilite, cioè a prestazioni analoghe, disciplinando puntualmente l'ipotesi di avvalimento operativo in cui l'ausiliaria esegua direttamente la prestazione. In sostanza l'avvalimento non deve essere lo strumento per aggirare le limitazioni al subappalto. Per come sono disciplinati, i due istituti presentano differenze che potrebbero addirittura — e sta accadendo — rendere più conveniente scegliere un'impresa ausiliaria piuttosto che un subappaltatore, perché non si rischia di essere esclusi e non si hanno vincoli al ribasso del prezzo applicato.

Non ho molto da aggiungere. Ovviamente come grande stazione appaltante auspichiamo moltissimo che si velocizzi — peraltro sono state emanate tante norme della cosiddetta *soft law* — l'adozione della normativa di accompagnamento: la mancata emissione di un decreto o di una norma rende a volte incerta l'applicazione di un articolo contrattuale, comportando la necessità di una sorta di autodeterminazione nella scelta da operare.

Noi cerchiamo di operare la scelta nel modo più aderente possibile al Codice appalti, ma dove ancora mancano disposizioni, facciamo ricorso alla precedente esperienza. Tuttavia, prima vengono adottate le misure di attuazione e meglio è, ovviamente.

La nostra esperienza è questa. Complessivamente il giudizio sul nuovo impianto normativo è positivo. Ci siamo adeguati immediatamente e sentiamo di proporvi i correttivi che abbiamo suggerito, sulla base dell'esperienza acquisita in questo primo

anno di applicazione, in modo tale che ne possiate discutere. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, ingegnere, della relazione utilissima e puntuale, con cui ha proposto riflessioni e fornito informazioni di cui credo non fossimo adeguatamente al corrente. Chiedo ai colleghi, a partire dai relatori al disegno di legge di delega, se vogliono porre delle questioni.

STEFANO ESPOSITO. Grazie, presidente. Le questioni emerse dalla lettura del documento messo a disposizione e dall'illustrazione dell'ingegner Gentile — che ringrazio insieme alla struttura che lo accompagna — mi paiono tutte ragionevoli. Ho qualche dubbio sul tema dei settori speciali, perché un conto è RFI, un conto sono gli altri settori speciali, che rischiano di essere molti. Abbiamo necessità di porre una maggiore attenzione alla questione.

Detto questo, è evidente che noi continuiamo a scontare un limite — di cui ci rendiamo conto costantemente durante le audizioni — che è rappresentato dalla discrepanza tra lo spirito della delega e il contenuto del decreto legislativo. Facendo una battuta, prima dicevo che, se sciacquassimo in Arno questo Codice, probabilmente risolveremmo il 90 per cento dei problemi, perché in molti casi il testo è scritto in modo che l'interpretazione — piuttosto che la lettura e la comprensione — diventi l'elemento principale.

Quanto al subappalto, potrebbe essere una soluzione che tiene insieme lo spirito con la pratica, perché l'obiettivo delle audizioni è quello di verificare la pratica concreta di ciò che abbiamo scritto, con i problemi cui ho accennato.

Abbiamo verificato l'articolo 89 sull'avvalimento: basterebbe riprendere il testo della delega, esattamente come l'abbiamo scritto, per appurare che l'obiettivo era esattamente l'opposto. Dico questo senza alcun dubbio. Si è snaturato veramente l'obiettivo. In ogni caso, dobbiamo procedere ad un correttivo...

PRESIDENTE. Dobbiamo correggere...

STEFANO ESPOSITO. Devo ammettere che il comma 2 dell'articolo 89 è uno stratagemma per aggirare lo spirito originario.

In merito all'altra questione posta, secondo me nel testo di legge sono rimaste entrambe le verifiche dei requisiti, sia a monte sia a valle. Lo considero un errore materiale, tuttavia nella pratica succede quanto lei ha illustrato, ingegner Gentile. Grazie.

SERENA PELLEGRINO. Ringrazio infinitamente l'ingegner Gentile per l'intervento veramente dettagliato e mi scuso per aver perso la prima parte; comunque, il documento messo a disposizione è chiarificatore.

Su due punti vorrei chiedere un dettaglio ulteriore. Considero positivo che RFI abbia deciso di tendere « a bandire di norma gare con progetto esecutivo a base di gara ». Sappiamo bene che è proprio lì il nodo della progettazione: tendenzialmente si cerca di abbattere quanto più possibile i costi del progetto, poi però sull'esecutivo può accadere di tutto. Qui emerge la mia vera preoccupazione: non so come possiate risolvere il problema laddove si verifica di tutto.

Sulla gestione complessa del subappalto è stato chiaro. Ci ha detto cose condivisibili a proposito della terna, sul fatto che se anche uno solo non ha i requisiti non si può partecipare. Ingegnere Gentile, la proposta che lei fa è di rimandare la verifica dei requisiti dei subappaltatori alla fase esecutiva: ma qualora nella fase esecutiva tutti e tre non avessero i requisiti, cosa pensate di fare?

RAFFAELLA MARIANI. Grazie, presidente. E grazie all'ingegner Gentile e ai suoi collaboratori, per averci fornito dati molto concreti e utili. Non ripeto ciò che ha già detto il senatore Esposito riguardo al tema dell'avvalimento, che comunque mi ha colpito molto, perché lo spirito della discussione che facemmo a suo tempo riguardava proprio l'esigenza di porre fine all'utilizzo dell'avvalimento per le imprese che definivamo prestanome, vale a dire

quelle che non avevano le capacità tecniche e professionali necessarie ma soltanto i requisiti economico-finanziari.

L'intero Codice era stato organizzato in quella direzione, anche nel tentativo di rimettere il sistema degli appalti sui binari della competenza, della professionalità, delle imprese vere. Invece, nel dispiegarsi dei commi, su questo aspetto sono scaturiti meccanismi che vanno nella direzione opposta. Avete fatto bene a sottolinearlo, perché dovremo fare una precisazione molto forte nel nostro parere sul futuro schema di decreto correttivo.

Anche riguardo al tema della piattaforma, nel nostro spirito c'era l'intento di utilizzare un unico sistema che evitasse il venir meno della trasparenza. È stato un appello molto forte di tutte le forze politiche, quello di poter verificare lo stato di avanzamento dell'appalto, dall'affidamento all'esecuzione in tempi utili.

Noi vorremmo evitare che questo diventasse un appesantimento per la stazione appaltante e che tecnici e stazioni appaltanti passassero il loro tempo a riempire le schede sulla trasparenza. Ci è stato segnalato che in alcune situazioni si tratta di questo. Quindi, disporre di un'unica piattaforma che amplifichi i dati appare la soluzione più logica. Se nella scrittura della norma questo non si evince e se nell'organizzazione della banca dati non è stato possibile farlo, vorremmo essere più incisivi sul tema e mandare un segnale.

Voi avete fatto soltanto un riferimento agli appalti di servizi e forniture, ovviamente, occupandovi prevalentemente di lavori. Tuttavia, sul tema della codifica delle procedure standardizzate si procede un po' come quando abbiamo ragionato della terna per i subappaltatori: nella delega avevamo richiesto di operare una codificazione dei casi in cui è obbligatorio indicare la terna e dei casi in cui non è necessario farlo. Il legislatore ha scelto di introdurre l'obbligo in ogni caso, senza codificare le diverse situazioni.

Secondo voi, in caso di previsione di una codificazione per i servizi e le forniture — che è cosa molto delicata —, ciò potrebbe comportare una semplificazione o un ag-

gravio? Se riuscissimo, in sede di correzione del decreto legislativo, a definire una codificazione delle fattispecie per i servizi e per le forniture nel caso dei subappalti, conoscendo ciò che deve essere fatto a monte, secondo lei, ingegnere, questo può comportare meccanismi che innescano l'esclusione di una parte, e quindi gli accreditamenti, o può rappresentare uno sforzo che semplifica le procedure successive?

A volte si risponde « non codifichiamo, perché sicuramente ci rimettiamo nelle condizioni di dover trattare tutto lo scibile del settore »; però, assieme alle verifiche dei requisiti, questo è uno sforzo fatto a monte che magari eviterebbe fraintendimenti successivi. Penso inoltre che potremmo chiedere di essere più precisi in sede di correttivo, essendoci più tempo a disposizione. Chiedo a voi se in tale soluzione individuereste un appesantimento o un alleggerimento per le stazioni appaltanti.

In parte l'avete già detto, però credo che anche a voi la scelta del progetto esecutivo sembri migliorativa, soprattutto rispetto alla riduzione dei costi, degli extra-costi, delle varianti. Ci siamo domandati se non ci sia anche lì uno spazio per l'offerta migliorativa. In questo anno di esperienza abbiamo sentito dibattere molto su quali siano le offerte migliorative.

Noi riteniamo che margini per l'offerta migliorativa ci siano soprattutto con riguardo alla qualità dei livelli minimi ambientali e per diversi settori. Pensate tuttavia che questo vada precisato meglio? Oggi il dibattito e lo scontro si concentrano sul fatto che in presenza di un progetto esecutivo, sarebbe inutile parlare di offerta migliorativa. Anche lì, possiamo definire meglio la questione?

MAURIZIO GENTILE, *Amministratore delegato e direttore generale di RFI SpA*. La scelta di « tendere » ad andare in gara con i progetti esecutivi dipende dal fatto che abbiamo tutta una serie di investimenti già avviati. Ritengo che in questi casi ulteriori ritardi nell'esecuzione delle opere possano essere visti come un elemento negativo. Quindi lo faremo gradualmente, ma l'obiettivo è quello di arrivarci, perché siamo assolutamente convinti che con un progetto

esecutivo fatto bene e non suscettibile di critiche il percorso della fase realizzativa è sicuramente più semplice.

Qui faccio nuovamente un'affermazione, che ho già avanzato ma che non è stata ancora oggetto di riflessione: personalmente ritengo che, in presenza di un progetto esecutivo di cui la stazione appaltante è convinta, si possa immaginare una fase preliminare della gara in cui, reso ostensibile il progetto a tutti coloro che hanno fatto richiesta di essere invitati, si dia la possibilità ad ognuno dei futuri offerenti di avanzare osservazioni: il vero problema di una intuizione successiva alla gara è che, se l'intuizione è corretta, non è giusto che gli altri concorrenti, che non hanno vinto la gara, non abbiano potuto misurarsi su quella modifica.

Una discussione preliminare sul progetto, quindi - con una proposta di modifica oppure con l'emersione di un errore, perché potrebbe essere stato dimenticato qualcosa -, fa sì che la stazione appaltante, laddove ravvisi che le osservazioni sono giuste, le faccia proprie, modificando il progetto, e che sul progetto modificato tutti presentino l'offerta.

Dico questo per una ragione: perché a quel punto, nel momento in cui hai presentato un'offerta su un progetto sul quale hai avuto la possibilità di fare osservazioni e non le hai fatte, vuol dire che va bene così: se le hai fatte e sono state prese in considerazione, hai avuto ragione; se le hai fatte e non sono state prese in considerazione e in ogni caso proponi un'offerta, vuol dire che comunque ti va bene ciò che hai visto. In buona sostanza, il progetto esecutivo dopo questa fase non è più soltanto mio, ma è anche tuo, visto che hai accettato di presentarci un'offerta avendo avuto la possibilità di avanzare delle osservazioni. Dopo non le puoi fare più.

È così che intendo procedere per le gare con il progetto esecutivo: sostanzialmente il progetto non si discute dopo, si discute prima. Dopo presenti la tua offerta tecnica ed economica; ovviamente, l'offerta tecnica non può prevedere un miglioramento del progetto esecutivo, perché quella fase si è esaurita ed è stata condivisa con tutti i

concorrenti. A quel punto l'offerta tecnica ha altre basi, quali ad esempio « realizzerò il lavoro in minor tempo, organizzerò la sicurezza del cantiere in questo modo anziché in quest'altro ». Dobbiamo valutare ciò.

Ho dato incarico ai miei collaboratori addirittura di studiare e di descrivere (non è un esercizio facile) quali possono essere i requisiti tecnici sulla base dei quali chiederemo alle imprese di formulare la loro proposta. Non trattandosi più di qualcosa di soggettivo, ma di qualcosa di numericamente misurabile, anche la valutazione perderebbe di discrezionalità: è uno dei grandi problemi delle future Commissioni esaminatrici di gara, perché l'esercizio della discrezione è una cosa veramente complicata.

Prima c'è un progetto esecutivo fatto bene, su cui si è svolta una fase di discussione che è stata eventualmente recepita; dopo, l'offerta si fa sul progetto esaminato, che è di tutti, e non più soltanto della stazione appaltante: ciò fa sì che non sia più in discussione il progetto, ma che si discuta unicamente di miglioramenti tecnici, che sono prevalentemente numeri e quindi anche oggettivi. Se il tuo numero è migliore del mio, hai vinto e io ho perso.

Anche sul discorso dei subappalti, vi sono alcune questioni di cui prima ho omesso di parlare. Dichiarare preliminarmente una terna di subappaltatori possibili, a prescindere dai problemi che ho affrontato prima — vale a dire che se uno non ha i requisiti (anche soltanto uno, non tutti e tre) si viene esclusi, il che mi sembra assolutamente ingiusto — pone a mio giudizio un ulteriore problema: quanti subappaltatori potenziali sono presenti sullo scenario del mercato delle imprese? Se un subappaltatore può essere proposto da più concorrenti, va bene (la norma non lo dice); ma se un subappaltatore, una volta che ha dichiarato che sarà tale per una certa impresa non può più proporsi per qualcun altro, l'ipotesi tiene nel caso in cui i subappaltatori siano migliaia. Se invece sono pochi, di fatto sono i subappaltatori a condizionare il numero dei partecipanti

alla gara, e anche questo è un ulteriore problema.

STEFANO ESPOSITO. Mi perdoni, ingegnere, però lei guarda naturalmente la situazione dal punto di vista dell'esperienza di RFI. Invece noi dobbiamo contemperare il tema da lei correttamente posto con un mercato dei lavori che ha caratteristiche diverse, quindi il punto è come conciliare le due esigenze. Lei mi risponderà: « mettete i settori speciali » e abbiamo risolto il problema. Tuttavia noi dobbiamo arrivare ad una conciliazione.

MAURIZIO GENTILE, *Amministratore delegato e direttore generale di RFI SpA*. No, infatti ho premesso che, se il panorama dei subappaltatori è enorme, se devo costruire una scuola od opere civili tradizionali e sono talmente tante le aziende disponibili, in quel caso probabilmente il tema non si pone; se invece, pur non trattandosi di una categoria super specialistica, di subappaltatori non ce ne fossero tanti, la questione si potrebbe porre... è una riflessione, non l'ho detto prima quando ho parlato delle possibili criticità, però, visto che siamo tornati sull'argomento, l'ho citato.

La verifica fatta successivamente come si concilia? La verifica dei requisiti fatta prima comporta soltanto un allungamento della procedura di gara. Ipotizziamo invece di fare la verifica dopo e di eliminare contestualmente la disposizione per cui la mancanza dei requisiti di uno solo dei subappaltatori è motivo di esclusione (è questo poi l'aggancio). In questo caso, se un subappaltatore non dovesse avere i requisiti richiesti nel momento in cui faccio la verifica, vedrò se i restanti due della terna proposta li posseggono, perché in caso positivo ti affido l'incarico. Se invece nessuno dei tre possiede i requisiti, è evidente che incamererò la cauzione che hai posto a base della serietà della tua offerta e passo al secondo offerente: in pratica concludiamo comunque la gara, però abbiamo ridotto i tempi per arrivare all'affidamento.

STEFANO ESPOSITO. Faccio delle ipotesi tanto per ragionare, perché molti degli

aspetti che stiamo affrontando hanno caratteristiche legate al « come » ciò è venuto fuori nell'articolato. Però (ragiono a caldo), quanto all'esclusione, che io peraltro non condivido, se pensiamo al fatto che il subappalto non è obbligatorio, il paradosso è che, se anche tutti e tre non avessero i requisiti, l'impresa potrebbe dire « lo faccio io » e quindi non essere soggetta all'esclusione.

Siccome abbiamo modificato il Codice per aiutare e non per punire (alcuni vivono il nuovo Codice come punitivo o eccessivamente legato all'esigenza di combattere la corruzione, che è certamente un tema fondamentale ma non esaurisce le sue caratteristiche, vorrei che fosse chiaro), nel momento in cui si dovessero verificare situazioni limite - perché sarebbe una situazione limite che tutti e tre i subappaltatori non avessero i requisiti richiesti...- se l'azienda garantisse alla stazione appaltante di poter eseguire il lavoro, sinceramente l'esclusione andrebbe evitata.

Come si contempera ciò con la presentazione di eventuali ricorsi e la gestione di tali evenienze da parte della giustizia amministrativa, non saprei, però, siccome l'ingegner Gentile ha posto una questione che fa riflettere, credo che possiamo valutare la correzione della norma

Partendo dal presupposto che non sono d'accordo sul fatto che, se un subappaltatore non ha i requisiti, escludo l'impresa principale, il paradosso ci porta alla situazione limite per cui l'impresa non andrebbe esclusa anche nell'ipotesi che tutti e tre i subappaltatori non avessero i requisiti, se fosse in condizione di dimostrare di poter eseguire il lavoro.

SERENA PELLEGRINO. Vorrei porre soltanto una domanda a proposito dei requisiti, perché secondo me alla fine è la griglia dei requisiti che rischia di mandare il meccanismo a carte quarantotto. Sulla base della vostra esperienza, i requisiti che fanno saltare il subappaltatore e alla fine anche l'impresa concorrente dovrebbero essere modificati? Dove sono i problemi relativi ai requisiti, ammesso e non concesso che ve ne siano?

MAURIZIO GENTILE, *Amministratore delegato e direttore generale di RFI SpA*. Sarò telegrafico. Per quanto riguarda una gara normale, quindi nei settori non speciali, i requisiti sono l'appartenenza a una SOA di riferimento, l'iscrizione alla Camera di Commercio, l'assenza di carichi pendenti.

Noi, essendo un settore speciale - parlo per RFI, perché non posso parlare per gli altri - ed essendoci dotati di nostri sistemi di qualificazione, dove il possesso dei requisiti è il presupposto per poter essere iscritti ai sistemi da cui poi attingiamo le imprese a cui proponiamo di partecipare a una gara, è evidente che abbiamo risolto a monte il problema. Laddove invece non esiste un sistema di qualificazione, la stazione appaltante si rivolge a un mercato praticamente libero, che non richiede requisiti specifici tecnici o dotazioni di mezzi particolari. Chiarisco meglio la questione: siccome la ferrovia è una via, ma di ferro, e non ci si va con i camion ma ci si va con i treni, un'impresa che lavora per le ferrovie deve avere dei locomotori e dei carri; se non ce li hai, è inutile che mi fai perdere tempo venendo a gareggiare da me. Allora, il requisito tecnico di equipaggiamenti specifici per poter lavorare in ferrovia è uno degli elementi che ti fa accedere al sistema di qualificazione; quindi è facile, perché sia l'impresa concorrente che il subappaltatore, se non hanno quei requisiti, non possono lavorare.

Il discorso invece è più generale. Anche noi facciamo alcune gare non basate sui nostri sistemi di qualificazione, se non è necessaria la specificità ferroviaria; in quel caso, le condizioni sono quelle dell'iscrizione alla SOA per categoria opportuna e per importo opportuno, oltre ai requisiti che tutte le aziende devono avere (iscrizione alla Camera di Commercio e via discorrendo).

PRESIDENTE. Questa audizione è stata davvero utilissima. Se avessimo bisogno di ulteriori chiarimenti, ve li richiederemo.

Ringrazio i soggetti auditi per la loro partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici, l'audizione di rappresentanti dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa.

Rigrazio Invitalia per la presenza all'audizione. Vorremmo capire come stia funzionando l'attuazione del nuovo codice, se vi siano aspetti da rivedere, e quale sia il punto di vista dell'Agenzia sull'andamento della normativa.

Darei quindi la parola all'amministratore delegato di Invitalia, Domenico Arcuri, per circa venti minuti, in maniera che i colleghi possano poi interloquire.

DOMENICO ARCURI, *Amministratore delegato di Invitalia*. Grazie, presidente, sintetizzerò le considerazioni contenute nel documento che lasciamo agli atti e che si articolano su tre livelli. Le prime sono considerazioni generali sulla norma, le seconde riguardano il ruolo di Invitalia rispetto al nuovo Codice, e le terze hanno a che fare con qualche modesto suggerimento in linea con ciò che ci avete richiesto.

Dal nostro punto di vista, il nuovo Codice degli appalti interviene con un profondo tasso di innovazione, benvenuto in questo ambito. Mi limito a dire che i risultati che esso tende a raggiungere e che sono auspicati dagli operatori pubblici come noi sono sintetizzabili nella semplificazione delle procedure di gara, nella riduzione benvenuta del numero delle stazioni appaltanti, nella costituzione dell'Albo dei commissari di gara e infine (forse soprattutto) nell'individuazione del contraente mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, escludendo, se non per ragioni eccezionali e residuali, il criterio del massimo ribasso (su questo poi porterò una testimonianza).

Come sapete, nell'ambito della razionalizzazione del numero delle stazioni appal-

tanti e della istituzione di un elenco di stazioni appaltanti e centrali di committenza presso l'Autorità nazionale anticorruzione, che deve qualificarle sulla base dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del nuovo codice, Invitalia, insieme a Consip, ai provveditorati e alle opere pubbliche, è stata iscritta di diritto nell'elenco delle stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate. Questo a riconoscimento dell'attività che negli ultimi anni Invitalia ha svolto e che provo davvero fortemente a sintetizzare.

Invitalia è la prima società pubblica ad essersi dotata di una piattaforma di *e-Procurement*, che è a regime da tempo e che è stata anche messa a disposizione delle altre pubbliche amministrazioni che ne vogliono fare uso. Dal 2012, sulla base di norme successive, ha svolto prima attività di committenza ausiliaria, poi attività di centrale di committenza e infine attività di stazione appaltante.

Le tipologie e la quantità di attività svolte in questo ambito sono molteplici, mi limito a citare le principali: il grande progetto Pompei, grazie al quale è stata avviata a partire dal 2013 una profonda e per ora positiva opera di restauro del sito archeologico; le attività relative al rilancio di Bagnoli, in cui è stato per norma conferito a noi anche il ruolo di soggetto attuatore delle operazioni di bonifica e rigenerazione del sito abbandonato di fatto dal 1993; le bonifiche di alcuni siti di interesse nazionale (cito ad esempio Trieste e Piombino) e numerose altre attività svolte prevalentemente, ma non esclusivamente, per la pubblica amministrazione centrale, in qualche caso — negli ultimi tempi in aumento — anche per le pubbliche amministrazioni locali (pensiamo al progetto di risanamento di Taranto, frutto delle attività post-crisi di Ilva).

A questo fine Invitalia ha costituito da tempo un'apposita divisione, che copre l'intero fabbisogno di competenze e processi necessario che, come sapete, va dalla progettazione, ove ce la si richieda, o dal supporto alla progettazione, fino all'esecuzione dei contratti pubblici.

Invitalia possiede infine il 100 per cento del capitale di Infratel Italia, che è storicamente impegnata in attività simili a queste, in quanto è il soggetto attuatore delle azioni e degli investimenti tesi a ridurre il cosiddetto *digital divide* nel nostro Paese e/o in questi mesi a realizzare il grande programma per la realizzazione della banda ultra larga.

Perché Invitalia è stata chiamata a svolgere in misura crescente questo compito ed è stata eletta centrale di committenza e stazione appaltante qualificata? Per una serie di ragioni che non toccherebbe a me spiegare. Ne accenno tre. La prima ha a che fare con il tempo cosiddetto « di attraversamento ». Le statistiche che mettono a confronto le attività svolte da Invitalia rispetto a quelle svolte da altre pubbliche amministrazioni rivelano una riduzione fino a 4 anni del tempo di esecuzione delle attività stesse. Noi ci concentriamo sulla variabile tempo in modo qualche volta anche ossessivo.

La seconda ragione riguarda la nostra natura, che ci ha consentito e continua a consentirci la sottoscrizione di numerosi protocolli di legalità con le varie prefetture che insistono sui territori nei quali esercitiamo le nostre funzioni, nonché di alcuni protocolli cosiddetti « per la vigilanza collaborativa » con l'Autorità nazionale anticorruzione, che abbiamo sottoscritto tra i primi dopo la loro istituzione e che, nel caso di Bagnoli e adesso nel caso del terremoto del 2016, in cui siano stati eletti centrale di committenza unica, prevedono anche la costituzione di *task force* congiunte che — esondando dalle mere mansioni dei protocolli di vigilanza collaborativa — controllano insieme tutte le fasi del processo.

La terza ragione è la più importante per la nostra missione, in quanto siamo l'Agenzia per lo sviluppo del Governo: la combinazione delle attività di centrale di committenza e di stazione appaltante — che, guardandole dal nostro punto di vista, si occupano della domanda di sviluppo di un territorio — con la dotazione di incentivi di cui siamo ormai unici gestori per conto del Governo ci consente di mettere insieme la

domanda di sviluppo con l'offerta di sviluppo, cosa che in alcuni casi fa sì che, grazie alle attività di bonifica, facciamo arrivare investimenti nell'area e vi creiamo paradigmi di sviluppo che prima non esistevano.

Per darvi qualche numero, negli ultimi anni abbiamo gestito 153 gare per un ammontare di 4,1 miliardi di euro; al momento ne abbiamo in corso 48, per un ammontare di circa 4 miliardi di euro; le gare più importanti che abbiamo in corso, oltre alla banda ultra larga di Infratel, hanno a che fare con il restauro del patrimonio culturale, in quanto il MiBAC ha inteso eleggerci a centrale di committenza unica per tutti i lavori di restauro e valorizzazione del patrimonio culturale di valore superiore a 100.000 euro, sottraendoli al monopolio delle Sovrintendenze e a quello che comportava.

Ci occupiamo da qualche mese in modo molto intenso del terremoto dello scorso anno, di cui siamo centrale di committenza unica. Di Bagnoli, dei SIN e di Taranto vi ho detto. Stiamo realizzando un incubatore di imprese a Milano per conto del comune, e altre attività meno rilevanti.

La nostra opinione sul Codice dei contratti è complessivamente molto positiva. Riprendendo quanto dicevo all'inizio, segnalò l'importanza del criterio di aggiudicazione all'offerta economica più vantaggiosa e non al massimo ribasso. Segnalò anche gli effetti positivi del cosiddetto « metodo anti turbativa » che di fatto impedisce ai concorrenti di concordare preliminarmente l'offerta da presentare.

A questo riguardo porto la testimonianza di una gara da noi indetta in qualità di centrale di committenza per il Ministero dei beni e delle attività culturali e turistiche, in cui si sono presentate 32 imprese concorrenti. A seguito dell'applicazione della formula prevista dall'articolo 97, comma 2, lettera *d*) del Codice, sorteggiata durante la seduta pubblica, rimangono in gara, a causa della esclusione automatica delle imprese offerenti un ribasso pari o superiore, soltanto 3 delle 32 originarie.

Questo è soltanto il caso più eclatante, ma potrei farvi perdere tempo per l'intera

giornata raccontandovi altri episodi. Quindi, noi plaudiamo a questa innovazione, così come plaudiamo, non perché siamo stati eletti *a priori* centrale di committenza e stazione appaltante, al tentativo di razionalizzare nel senso di ridurre (speriamo in una forte riduzione) il numero dei soggetti preposti a svolgere questo ruolo.

Segnaliamo soltanto tre osservazioni. Una ha a che fare con il subappalto, che è stato drasticamente modificato, perché la stazione appaltante può vietarne il ricorso, già in fase di predisposizione di gara, il che per quanto riguarda noi è cosa benvenuta; poi si è introdotta una quota massima subappaltabile pari al 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di appalto; vi è inoltre l'obbligo di indicare la terna dei subappaltatori (articolo 105, comma 6).

Nell'ambito delle scelte positive (possibilità di divieto *a priori*, quota massima subappaltabile definita), l'obbligo di indicazione della terna ha arrecato qualche difficoltà applicativa, perché non è ben chiaro se la terna abbia a che fare con l'intero ammontare dell'appalto oppure se sia possibile proporre una terna per ogni singola componente in cui l'appalto è suddiviso.

Lascio il tema alle vostre riflessioni perché, se si può proporre una terna per ogni singola componente, i 3 possono diventare 30, e ogni volta che la stazione appaltante (per esempio Invitalia) deve predisporre gli atti per eseguire la gara, deve fare le verifiche preliminari sulla natura dei singoli potenziali « n » subappaltatori, con dispendio di tempo nonché della qualità complessiva e dell'efficacia dell'attività.

La seconda osservazione riguarda il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza, la cui disciplina peraltro è ancora in corso di definizione, perché si è in attesa del decreto di attuazione.

È previsto che elemento premiante per la valutazione delle stazioni appaltanti, secondo l'articolo 38, comma 4, è il livello di soccombenza nel contenzioso, il che introduce elementi di una qualche problematicità, che non sono qui a declinare, se non evidenziando che i soggetti preposti alla

valutazione del contenzioso e all'eventuale soccombenza sono soggetti altri rispetto agli attori che insistono su questa vicenda, e che spesso la prima valutazione sulla soccombenza nel contenzioso si modifica nei giudizi successivi. Quindi, forse questo criterio va meglio precisato, per esempio facendo riferimento alla serie storica delle soccombenze nel contenzioso o ai diversi gradi di giudizio in cui il contenzioso è maturato.

Arrivo a dire, con tutto il rispetto che debbo a questo luogo e a questa Commissione, che potrebbe essere un fattore competitivo discutibile, soprattutto nei luoghi più reconditi delle pubbliche amministrazioni locali, dove questo elemento comporta una qualche forma di preoccupazione. È sacrosanto che, se una stazione appaltante soccombe, non possa ottenere il requisito premiante previsto dal codice, ma forse va precisato meglio cosa voglia intendersi con il livello di soccombenza e con quali modalità si valuti il contenzioso.

L'ultima indicazione ha a che fare con le Commissioni di gara. Voi sapete che il Codice — per fortuna — cambia i criteri di formazione della Commissione, istituendo un Albo presso l'ANAC da cui bisogna attingere per individuare i commissari. Questo è un aspetto non ancora precisato.

Porto un altro esempio: noi stiamo facendo una gara per i lavori di realizzazione di un ospedale a Taranto, nell'ambito della valorizzazione dell'area; ho chiesto all'ANAC che l'indicazione dei commissari avvenisse avendo cura che il loro luogo di residenza non fosse a sud di Roma. Capite che è un arbitrio. Tuttavia, se mi mandassero tre commissari di Brindisi, che peraltro avrebbero teoricamente conoscenze diverse rispetto a tre commissari di Trento, la vicenda assumerebbe contorni complicati. Questa è un'altra indicazione, considerando che almeno noi (ma non soltanto noi) gestiamo contemporaneamente decine di gare d'appalto e ogni volta dobbiamo condividere la formulazione della Commissione, pur accettando completamente l'idea della Commissione esterna.

Su questo aspetto segnalo che la soglia fino a 2,5 milioni di euro, che da un lato

viene considerata meno invasiva nella definizione dei commissari e dall'altro non arriva fino in fondo quanto a minore invasività. Quindi, ferma restando l'assoluta - e nel nostro caso anche necessaria, oltre che opportuna - condivisione della nomina dei commissari esterni, che devono essere scelti tra i soggetti iscritti all'Albo istituito dall'ANAC, qualche criterio ulteriore per la loro individuazione sempre da parte dell'ANAC sarebbe benvenuto. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie. Onestamente non ho capito perfettamente la questione della soccombenza, quindi le chiederei un approfondimento.

DOMENICO ARCURI, *Amministratore delegato di Invitalia*. Se fossimo in una sede diversa, la spiegherei molto più chiaramente rispetto a come posso farlo qui. Il Codice dice che la qualificazione di stazione appaltante e centrale di committenza può essere persa in funzione della valutazione delle soccombenze della stazione appaltante stessa. Ritengo che, qualora la soccombenza sia definitiva, cioè si sia giunti alla fine del giudizio, questo criterio sia sacrosanto; qualora invece sia provvisoria, questo criterio sia meno sacrosanto, preoccupato come sono, essendo stato destinato dalla vita a lavorare prevalentemente nel sud, che la soccombenza provvisoria possa essere un fattore « competitivo » nelle relazioni che vi sono nei luoghi più reconditi delle pubbliche amministrazioni locali.

PRESIDENTE. Cioè ?

STEFANO ESPOSITO. Forse, se ci riferiamo ad alcuni, reconditi corridoi della giustizia amministrativa, mi è più chiaro il riferimento da Roma in giù, nel senso che spesso ci sono sentenze monocratiche (mi corregga se sbaglio) che tendono a dare sospensive anche lunghe nel tempo, che quando vengono successivamente discusse nelle sedi proprie non più monocratiche o al Consiglio di Stato hanno un altro risvolto. Il tema è chiaro, ma non di facilissima applicazione.

DOMENICO ARCURI, *Amministratore delegato di Invitalia*. Sono completamente d'accordo.

PRESIDENTE. Dove sarebbe il fattore competitivo di dare questa sospensiva ?

RAFFAELLA MARIANI. Per gli altri...

PRESIDENTE. Ah, per gli altri !

STEFANO ESPOSITO. La richiesta è che il contenzioso venga misurato sul dato definitivo, anche se l'ingegnere Arcuri non pone il tema per se stesso, perché in Invitalia non ha questo problema, essendo qualificato a prescindere.

Si tratta di un tema delicato, anche perché ogni giorno ci vengono segnalate situazioni di questo tipo, basate su cavilli spesso incomprensibili: ad esempio, parliamo di infrastrutture ad alta frequentazione. Di cosa immaginiamo che si tratti ? Porti, aeroporti, autostrade, stazioni ferroviarie... esiste qualche giudice del TAR o qualche sezione del TAR che ritiene che le autostrade non siano infrastrutture ad alta frequentazione; quindi posso immaginare cosa succederà nel corso di quel contenzioso. Perciò c'è una richiesta di misurare il livello di soccombenza sul dato definitivo... ho capito bene ? L'ho tradotta così...

DOMENICO ARCURI, *Amministratore delegato di Invitalia*. Sono completamente d'accordo. Se la soccombenza è la soccombenza alla fine del giudizio, il criterio è sacrosanto, se è *in itinere*... faccio un esempio, che posso portare perché si tratta di informazioni pubbliche: per quanto riguarda le gare per la banda ultralarga, che è forse l'infrastruttura di dimensioni più rilevanti che in questo momento la pubblica amministrazione sta realizzando, se vi raccontassi la quantità di ricorsi in fase preliminare e il contenuto degli stessi, voi avvalorereste questa mia indicazione.

È chiaro a tutti voi che la relazione tra diritto societario e diritto amministrativo - la dico nel modo migliore possibile - è diventata un fattore competitivo di insuccesso per l'efficacia del nostro Paese. Ca-

pisco che non può diventare un fattore competitivo di successo, ma almeno, se si prova ad attenuarne l'impatto negativo, ciò può produrre un beneficio misurabile non tanto sull'efficacia (direbbe un esperto di economia) quanto sull'efficienza. Noi perdiamo tempo insopportabile per gestire questo portafoglio di ricorsi, in larga parte (non *in toto*) assolutamente strumentali.

SERENA PELLEGRINO. Dottor Arcuri, la ringrazio per essere stato esaustivo e mi auguro che ci farà pervenire il documento che ha elaborato.

DOMENICO ARCURI, *Amministratore delegato di Invitalia*. È qui.

SERENA PELLEGRINO. Grazie. Non pensavo di intervenire, ma vorrei approfondire due aspetti. Mi ha colpito il suo intervento, ingegnere, perché è uno dei pochi ad aver detto che in questo Codice c'è la perfezione, Ben venga. È perfetto, va bene così, mentre noi abbiamo rilevato in moltissimi punti, tra l'altro anche attraverso le audizioni che stiamo facendo ormai da mesi, che vi sono divergenze tra la legge delega e il nuovo Codice, motivo per cui abbiamo richiesto queste audizioni. Pertanto sono rimasta colpita dal fatto che lei dicesse che andava tutto bene.

L'ultima frase del dottor Arcuri si riferiva al fatto che sarebbe bene che i membri della Commissione non fossero tutti di Brindisi o comunque non provenissero da Roma in giù. È meglio che siano di Trento. Tengo veramente a sottolineare questo fatto, perché penso che le persone perbene siano da tutte le parti, sia al nord che al sud, e lo dico da persona del sud che è stata esportata al nord. Quindi credo che valga la pena di fare un ragionamento non geografico, né « psicologico », ma basato sui requisiti formali e sostanziali che possono essere richiesti per il ruolo di commissario. Credo che ciò sia determinante e tenevo veramente a sottolinearlo.

STEFANO ESPOSITO. Dottor Arcuri, le questioni che lei ha posto sono serie, non di facilissima risoluzione. Peraltro voi dovreb-

ste disporre di un Albo speciale. Credo (l'avevamo anche inserito nella delega) che sarebbe bene che i membri della Commissione fossero almeno esterni alla regione, non soltanto alla provincia, per ragioni di prevenzione, perché si evitano i potenziali rischi. Naturalmente la suddivisione nord, sud e centro è più complicata, tenuto conto che le linee guida dell'ANAC in tema di selezione dei commissari e requisiti richiesti dovrebbero rendere omogenea la qualità dei soggetti.

Sono invece interessato a sapere come operate in qualità di stazione appaltante per il terremoto, nel senso che voi vi occupate della ricostruzione, se capisco bene. Mi interesserebbe sapere se avete già bandito qualche gara funzionale alla ricostruzione e quale ritenete sia stato l'impatto del nuovo Codice, perché l'emergenza è una cosa, la ricostruzione un'altra. Tuttavia, siccome siamo in un periodo di spesso inutili e sterili polemiche rivolte al Codice degli appalti sull'argomento, vorrei capire se siano già state bandite gare.

RAFFAELLA MARIANI. Grazie, dottor Arcuri, delle informazioni che ci ha dato e anche dei riferimenti alla vostra esperienza. Alla luce di quella e della richiesta formulata dal senatore Esposito, anche in base alla vostra esperienza di attività di committenza ausiliaria, lei crede che questo Codice sia più adeguato alle grandi stazioni appaltanti, sia percepito come un'innovazione e una semplificazione delle procedure per le grandi stazioni appaltanti? Nella sua esperienza di committenza ausiliaria vede una difficoltà oggettiva nelle stazioni appaltanti minori e quindi nell'applicazione del codice?

Avete richiamato il tema della discrezionalità (prima ne abbiamo parlato anche con RFI), laddove la possibilità di utilizzare nell'offerta economicamente vantaggiosa criteri discrezionali sta incontrando una grande resistenza e una difficoltà oggettiva nelle piccole stazioni appaltanti. Ciò ha creato in questo periodo un'alea negativa rispetto all'applicazione delle nuove norme, che noi avevamo introdotto nella piena consapevolezza della necessità di maggiore trasparenza, risparmio e anche velocizzazione.

Tuttavia, questi meccanismi, non percepiti fino in fondo o rifiutati *a priori*, stanno trovando difficoltà soprattutto nelle stazioni medio-piccole, dal livello regionale a scendere.

Solo una chiosa al riferimento ai meccanismi di esclusione e agli intrecci con la giustizia amministrativa: avevamo compreso fin dall'inizio, considerate le critiche soprattutto da parte dell'avvocatura amministrativa, che il livello di soccombenza non avrebbe rappresentato un elemento di valutazione *a priori* e, quindi, più semplice soprattutto con riguardo ai tempi di esecuzione degli appalti (d'altronde non è un segreto per nessuno la quantità di contenzioso che c'è in Italia sulle gare, sugli affidamenti); la resistenza e lo scontro fortissimo sperimentati ci hanno fatto capire che sarebbero venute fuori interpretazioni che non avrebbero semplificato le procedure.

Vorrei quindi conoscere il suo giudizio su questo, dottor Arcuri.

PRESIDENTE. Grazie, collega Mariani. Se non ci sono altre richieste di chiarimento, lascio la parola a Domenico Arcuri per la replica.

DOMENICO ARCURI, Amministratore delegato di Invitalia. Grazie, presidente, risponderò alle domande nell'ordine. Sono costretto ad una digressione personale: io sono nato a Reggio Calabria. Quando Invitalia viene chiamata a fare il suo lavoro in un luogo diverso dalla capitale del nostro Paese, si mettono in moto meccanismi ormai standardizzati (le faccio l'esempio di Taranto): gli Ordini dei professionisti della città si sollevano rispetto al fatto che arriva una stazione appaltante nazionale, trovano un riscontro mediatico alla loro sollevazione, poi cominciano a contestare il Governo che ha insediato la stazione appaltante; infine si arriva ad un punto in cui la curva cambia il verso e tacciono, oppure continuano a strepitare.

Io non sono sicuro che le persone perbene ci siano sia al nord che al sud, potrei dirle che secondo me relativamente ve ne sono più al sud, ma sarebbe un'opinione.

Temo però che alle persone perbene calate in un contesto complicato, che spesso ha a che fare con il luogo nel quale sono cresciute, hanno lavorato e lavorano, non si faccia una cortesia esponendole in faccende come questa; perciò, un po' provocatoriamente (ma soltanto per evitare che questo abbia a ripetersi troppe volte) ho fatto la richiesta di cui sopra. Si trattava di una richiesta in risposta ad una tensione locale che la faccenda non meritava. Quindi sono d'accordo, speriamo di poter non farla più, via via che passa il tempo e che le nostre comunità si abituano.

Rispondo perciò prima all'onorevole Mariani.

DOMENICO ARCURI, Amministratore delegato di Invitalia. Penso che il Codice sia più adatto alle grandi stazioni appaltanti piuttosto che alle piccole, penso che non necessariamente questo sia un fattore negativo, anzi io penso che sia un fattore positivo e benvenuto.

STEFANO ESPOSITO. Quanto alla riduzione delle stazioni appaltanti?

DOMENICO ARCURI, Amministratore delegato di Invitalia. La risposta è sì. Penso comunque che bisogna far sì che le stazioni appaltanti non siano troppo poche e che si possano promuovere le aggregazioni tra soggetti locali.

Ricordo con terrore la situazione del passato, che tutti voi conoscete meglio di me, in cui ognuno al mattino si svegliava e al pomeriggio aveva una stazione appaltante.

STEFANO ESPOSITO. Vale ancora per il presente, per essere onesti.

DOMENICO ARCURI, Amministratore delegato di Invitalia. Quindi la risposta è sì, purché come sempre (e lo dico essendo un potenziale candidato a diventarlo) non si arrivi al monopolio o al monopolio di fatto, purché le stazioni appaltanti siano alcune e non troppe, ma nemmeno pochissime, siano misurate e controllate puntualmente, quindi — lo ripeto — la risposta è sì.

Noi, senatore Esposito, facciamo la centrale di committenza unica per la ricostruzione delle opere pubbliche e delle opere di culto, c'è stata fatta venia della ricostruzione di opere private con il nostro plauso. Abbiamo iniziato a lavorare per la progettazione urgente di alcune decine di istituti scolastici che il Commissario, con il nostro contributo, ha l'obiettivo di realizzare con formati standardizzati che ci fanno guadagnare tempo, in modo che siano pronti per il prossimo anno scolastico.

PRESIDENTE. Bene. Mettiamo a disposizione la nota, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto (vedi allegato 2). Vedremo come risolvere i problemi posti. Ringrazio gli auditi per la loro partecipazione e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.40.

*Licenziato per la stampa
l'8 luglio 2017*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



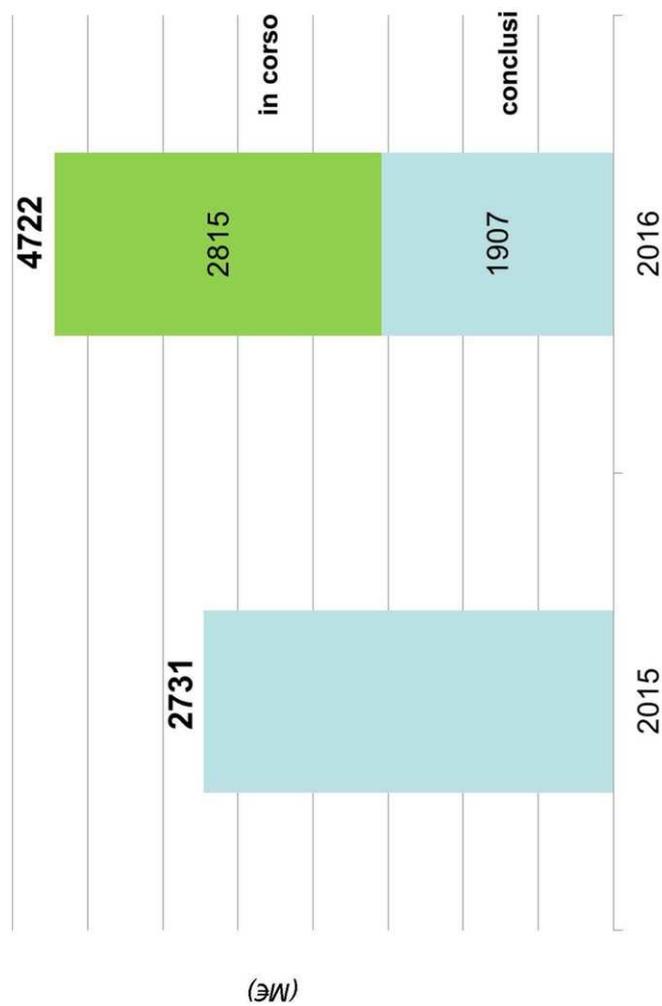
**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica della
nuova disciplina sui contratti pubblici**

Audizione dell'Amministratore Delegato e Direttore Generale di RFI

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

GRUPPO FERROVIE DELLO STATO ITALIANE

Gare lavori 2015 - 2016



Principali conseguenze dell'introduzione del nuovo Codice

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

- Livelli progettuali minimi posti a base di gara per gli appalti di lavori
- Sistematico 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
- Avvalimento

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.



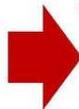
Rallentamento delle attività negoziali per appalti di lavori nel corso del 2016 a seguito dell'emanazione del nuovo Codice.

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

- 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.

PROPOSTE

- 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



➤ **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)



- **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 rientrando nel limite massimo di cui sopra.
- E' obbligatoria l'indicazione della tema 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

Avalimento

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 avalimento 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 avalimento operativo in cui l'ausiliaria esegue direttamente la prestazione: NO avalimento 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.

ALLEGATO 2

AUDIZIONE

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

A seguito dell'entrata in vigore del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, la disciplina relativa al settore dei contratti pubblici ha affrontato un profondo *iter* di innovazione, ancora in via di conclusione, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di legalità, trasparenza, nonché di produttività di un mercato che rappresenta da sempre un vero e proprio volano per la politica economica del Paese.

Tale riforma legislativa, secondo la maggior parte degli addetti ai lavori, è stata definita "epocale", non soltanto per le modifiche relative agli strumenti normativi da utilizzare, il c.d. sistema di "Soft Law", con conseguenziale abbandono del duplice strumento normativo legge-regolamento, ma soprattutto per gli ambiziosi risultati da raggiungere, quali ad esempio la semplificazione delle procedure di gara, anche attraverso la digitalizzazione, la riduzione del numero delle stazioni appaltanti, il nuovo albo dei commissari di gara, l'individuazione del contraente mediante il criterio, quasi esclusivo, dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con ipotesi residuali del criterio del massimo ribasso, ancorato ai c.d. "metodi antiturbativa".

1. Ruolo di Invitalia nel nuovo Codice

Tra le novità di maggiore interesse, deve annoverarsi quella relativa all'istituzione presso l'ANAC di un elenco delle stazioni appaltanti e centrali di committenza, qualificate sulla base dei criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione sanciti dall'art. 38 del Codice dei Contratti Pubblici e dalla relativa disciplina, ancora in corso di perfezionamento, che sarà adottata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La novità introdotta dalla norma è volta a raggiungere la tanto agognata razionalizzazione del numero delle stazioni appaltanti, anche mediante strumenti di aggregazione, con l'obiettivo di garantire non solo una migliore performance e maggiore professionalità delle committenti pubbliche, ma anche al fine di

assicurare la partecipazione e l'esecuzione dei contratti di appalto da parte di imprese altamente qualificate.

In tale nuovo contesto, l'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti ha riservato all'Agenzia una interessante novità, atteso che per espressa previsione normativa, nello specifico all'art. 38, comma 1 del Codice, Invitalia è stata iscritta di diritto nell'elenco delle stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate.

2. Esperienze pregresse e nuove procedure ex d.lgs. n. 50/2016

Invitalia è stata una delle prime società a dotarsi di una piattaforma di e-procurement, mettendola poi a disposizione della Pubblica Amministrazione.

Ancora dal 2012, ossia precedentemente all'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti, ha svolto attività di "committenza ausiliaria" a supporto delle Committenti pubbliche (si ricorda, ad esempio il Grande Progetto Pompei, per il quale Invitalia ha svolto le procedure di gara in nome e per conto della Soprintendenza di Pompei) e ciò ha fatto ai sensi dell'articolo 55-bis, co. 2-bis, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, come integrato dall'art. 29-bis, comma 1, D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 agosto 2012, n. 134.

Con la sua controllata Invitalia Attività Produttive S.p.A. ha altresì supportato, negli stessi anni, i Commissari Straordinari delegati per la mitigazione del rischio idrogeologico per le regioni Calabria, Puglia e Sicilia, nella indizione e gestione delle gare d'appalto.

La formale investitura operata dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici assume pertanto per Invitalia, un'ulteriore e forse tappa decisiva verso la definitiva conferma di Centrale di Committenza/Stazione Appaltante qualificata, considerato altresì che, già da diversi anni, l'Agenzia opera come attuatore di interventi strategici per il Paese Italia e nello specifico per le Amministrazioni dello Stato.

In virtù di tale background precedentemente acquisito ed alla luce del nuovo ruolo da protagonista che è stata chiamata a svolgere dal nuovo Codice, Invitalia, operando come Centrale di Committenza per le Amministrazioni dello Stato (quali il MIBACT, Ministero dell'Interno, Strutture di Missione contro il dissesto idrogeologico, Commissario Straordinario per la ricostruzione post-sisma 2016), o come Soggetto Attuatore (per il cd. "Rilancio Bagnoli", le bonifiche del SIN di Trieste – Ferriara di Servola e del SIN di Piombino) è stata tra le prime amministrazioni aggiudicatrici a bandire gare di appalto di lavori, servizi, ivi compresi quelli di progettazione, e di forniture sotto la vigenza del novellato Codice.

Le esperienze maturate, Centrale di Committenza/Stazione Appaltante qualificata hanno consentito ad Invitalia di strutturare la propria organizzazione in modo da garantire, in linea con le disposizioni normative e gli atti di indirizzo dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, una migliore programmazione e progettazione di tali interventi ed al contempo di specializzarsi nell’ambito della contrattualistica pubblica, sia nella qualità di Soggetto Attuatore sia di Centrale di Committenza.

Invero, capitalizzando tutte le esperienze suindicate, Invitalia ha creato un’apposita Divisione, in grado di coprire l’intero fabbisogno occorrente: dalla progettazione, o supporto alla progettazione, alla verifica progettuale, all’indizione e gestione della gara d’appalto, sino alla stipulazione ed eventuale stipulazione ed esecuzione dei contratti pubblici.

La peculiare veste giuridica di alcune stazioni appaltanti committenti, prima tra tutte il MIBACT, ha inoltre consentito all’Agenzia di bandire gare anche per ambiti molto settoriali come quello dei beni culturali, spaziando dai servizi di progettazione sino agli appalti di lavori.

L’operato dell’Agenzia si è, altresì, arricchita della esperienza derivante dalla *mission* della propria società controllata Infratel Italia S.p.A., Soggetto Attuatore dei Piani Banda Larga e Ultra Larga del Governo, volti all’abbattimento del *digital divide* nelle aree a fallimento di mercato, attraverso la realizzazione e l’integrazione di infrastrutture capaci di estendere le opportunità di accesso a internet veloce. A tal fine, Infratel Italia, sin dal 2013, ha indetto procedure ad evidenza pubbliche per un importo complessivo pari ad oltre 3,5 miliardi di Euro, di cui circa 2,8 miliardi di Euro solo nel 2016.

Non va infine dimenticato, sotto il profilo della legalità e trasparenza, che l’operato di Invitalia, sia come Centrale di Committenza che come Soggetto Attuatore, ha potuto e continua a beneficiare del presidio dato dai “Protocolli di legalità” stipulati con le competenti Prefetture per determinati interventi, e dai “Protocolli per la vigilanza collaborativa” sottoscritti con l’Autorità Nazionale Anticorruzione dalla stessa Invitalia o dagli Enti Aderenti alla Centrale di Committenza.

Per quanto concerne le attività svolte da Invitalia come Centrale di Committenza, gli Enti Aderenti per i quali Invitalia ha svolto il maggior numero di procedure sono Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministero dell'Interno. Come Soggetto Attuatore, Invitalia è impegnata per gli interventi afferenti il cd. Rilancio Bagnoli, le bonifiche dei SIN di Trieste e Piombino, il Contratto Istituzionale di Sviluppo per l'Area di Taranto.

Dal 2012, Invitalia:

- ha svolto attività di committenza ausiliaria complessivamente per 54 gare, per importi di lavori e di servizi, a base di gara, pari a oltre **121 milioni di Euro**;

- ha svolto attività di Centrale di Committenza/Soggetto Attuatore complessivamente per 52 gare, per lavori, da progettare o eseguire, e di servizi, di importo complessivo, a base di gara, pari a oltre **395 milioni di Euro**.

Dal 2013, la controllata di Invitalia, Infratel Italia S.p.A., ha svolto 47 procedure ad evidenza pubblica per un importo complessivo pari a oltre **3,5 miliardi di Euro**.

Osservazioni al Codice dei Contratti Pubblici

Dall'entrata in vigore del nuovo Codice sono trascorsi oltre otto mesi e, fermo restando un primo momento di logica e preventivata flessione del mercato degli appalti pubblici causato anche dal mancato periodo transitorio, è oggi possibile tracciare un primo bilancio.

Il tessuto normativo del Codice dei Contratti Pubblici, costruito in larga parte sulla base dei principi di legalità, appare nel suo complesso ben congegnato, anche perché volto a migliorare le performance delle stazioni appaltanti ed a garantire alle imprese concorrenti alle gare di appalto una maggiore speditezza e trasparenza delle procedure, circostanze quest'ultime di palmare evidenza per l'Agenzia che ha potuto constatare direttamente tali effetti positivi.

Tra gli aspetti che hanno trovato i maggiori consensi da parte delle PA è possibile annoverare il metodo antiturbativa previsto dall'art. 97, comma 2 del Codice, allorché il criterio di aggiudicazione è quello del massimo ribasso.

Invitalia conferma gli effetti positivi di tale metodo antiturbativa, in quanto, per esperienza diretta è stato possibile constatare l'impossibilità per le imprese concorrenti di poter concordare l'offerta da presentare.

Si ricorda, con riferimento ad una gara indetta in qualità di Centrale di Committenza per il MIBACT, su una rosa di 32 imprese concorrenti, a seguito dell'applicazione di una delle formule di cui all'art. 97, comma 2, lett. d) del Codice, sorteggiata durante la seduta pubblica prevista per l'apertura dell'offerta economica, sono rimaste in gara, per effetto dell'esclusione automatica delle imprese offerenti un ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia, soltanto tre imprese.

Tuttavia, il testo del Codice non risulta scevro da elementi di criticità per i quali tutti i soggetti interessati al mondo degli appalti pubblici auspicano una pronta soluzione.

Prima di addentrarsi nella disamina delle singole questioni, si evidenzia l'opportunità, in coerenza con le norme comunitarie, di maggiormente delineare, ricorrendo semmai a decreti attuativi, la disciplina relativa alle centrali di committenza per tutte quelle attività non strettamente riconducibili ai soggetti aggregatori, e pertanto con riferimento soprattutto al settore dei lavori pubblici. Quanto precede, in un'ottica di ingaggio delle centrali di committenza ai fini di un maggiore efficientamento delle procedure di affidamento con conseguente accelerazione e risparmio della spesa pubblica.

Nello specifico, considerata la delicatezza delle questioni, si ritiene opportuno trattare singolarmente le proposte di implementazione e/o modifica da apportare alla normativa di settore.

A. Subappalto

Nella nuova versione del Codice, l'istituto del subappalto ha subito una drastica modifica ed in particolare:

1. Facoltà da parte della Stazione Appaltante di vietare già nella predisposizione degli atti di gara il ricorso al subappalto;
2. Quota massima subappaltabile pari al 30% dell'importo del contratto di appalto (limite valido per tutte le tipologie di appalto di lavori, servizi e forniture);
3. Obbligo di indicazione della terna di subappaltatori nell'ipotesi di cui all'art. 105, comma 6, del Codice (ossia qualora l'importo dell'appalto sia di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 e per i quali non sia necessaria una particolare specializzazione).

Orbene, tali previsioni hanno arrecato difficoltà applicative di non poco conto non soltanto per gli operatori economici obbligati ad indicare la terna di subappaltatori, con ogni correlata conseguenza anche in termini di interpretazione della norma sulla necessità o meno di indicare più di una terna per ogni parte del contratto da subappaltare (circostanza quest'ultima effettivamente verificata in una delle gare svolte dalla Centrale di Committenza), ma ha anche appesantito l'operato delle committenti pubbliche, dovendo quest'ultime procedere all'analisi dei DGUE dei subappaltatori.

Inoltre, lo *status* di concorrente del subappaltatore ha sollevato dubbi, che appaiono in realtà superati dalla recente giurisprudenza, sull'applicabilità o meno del ricorso all'istituto del soccorso istruttorio e sulla sostituzione del subappaltatore in caso di carenza dei requisiti di cui all'art. 80 del Codice.

Orbene, per tali motivi appare necessario, così come richiesto da altri Enti¹, procedere ad una rivisitazione dell'istituto in esame, superando l'eccessiva rigidità del nuovo Codice, con la reintroduzione, nell'ambito dei soli appalti di lavori pubblici, del precedente limite del 30% della quota subappaltabile della categoria prevalente ed elidendo il riferimento all'importo complessivo dell'appalto, con facoltà di ricorrere al subappalto del 100% delle categorie scorporabili, fermo restando i divieti ed i limiti previsti per le categorie superspecialistiche.

B. Sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti

Come già anticipato, tra le innovazioni introdotte dal nuovo Codice sicuramente spicca la regolamentazione delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti, con l'introduzione della loro qualificazione.

¹ Cfr. Nota dell'ANCE del 7 settembre 2016, durante l'audizione presso le Commissioni riunite Lavori Pubblici del Senato della Repubblica e Ambiente della Camera dei Deputati

Ed è proprio sulla qualificazione delle stazioni appaltanti/centrali di committenza, la cui disciplina è ancora in corso di definizione in quanto si resta in attesa del d.P.C.M. che dovrà individuare i requisiti tecnico-organizzativi per l'iscrizione all'elenco tenuto dall'ANAC, che si riscontra una prima criticità.

Difatti, prevedere quale elemento premiante per la valutazione delle stazioni appaltanti il “*livello di soccombenza nel contenzioso*” (cfr. art. 38, comma 4, lett. b, n. 4) appare un criterio quantomeno aleatorio, stante l'elevato livello di “litigiosità” nel mercato degli appalti ed il non univoco orientamento giurisprudenziale su alcuni temi delicati, che esporrebbe le committenti pubbliche a subire una valutazione negativa da parte dell'ANAC, in virtù di decisioni giudiziali potenzialmente rivedibili (un esempio su tutti l'ipotesi di subappalto necessario e/o facoltativo ovvero l'avvalimento di garanzia).

Per tali motivi, si propone una rivisitazione di tale criterio premiante, che si ritiene opportuno stralciare dall'elencazione prevista dall'art. 38 del Codice.

C. Commissioni di gara

Il nuovo Codice dei contratti ribalta completamente la disciplina relativa alle commissioni di gara, passando da un concetto di commissione “interna” alla Stazione Appaltante a quella “esterna”, i cui commissari sono scelti fra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'ANAC.

Tale novità pur essendo accolta favorevolmente da parte dell'Agenzia, tuttavia, necessita, a nostro avviso, di alcuni accorgimenti.

Difatti, in virtù dei molteplici accordi di collaborazione stipulati con varie amministrazioni ed alla luce del ruolo di Centrale di Committenza ricoperto, Invitalia si ritrova nella condizione di dover attivare, a volte contemporaneamente, numerose gare di appalto, con evidenti problematiche di reperire un numero così elevato di personale interno volto ad assumere il ruolo di commissari di gara.

Per tali motivi, si richiede di poter allargare le ipotesi di ricorso ai commissari iscritti all'albo ANAC, ogni qualvolta si operi come Centrale di Committenza.

Di contro, stante la proposta di innalzamento della soglia fino a 2,5 milioni per le gare da aggiudicare con il criterio del minor prezzo da parte di altri stakeholders², proposta avallata dall'Agenzia, si richiede di allineare, nell'ottica di un favorevole accoglimento della modifica normativa proposta, anche la

² In ordine alla proposta di innalzamento, tuttavia, occorre segnalare il parere discordante delle maggiori sigle sindacali CGIL, CISL ed UIL (cfr. memoria del 10 gennaio 2017, depositata durante l'audizione presso la Commissione VIII Ambiente – Camera dei Deputati Commissione VIII Lavori Pubblici – Senato della Repubblica).

previsione relativa alle modalità di nomina della commissione, benché l'ANAC si muovi in senso diametralmente opposto³.

D. Bandi-tipo

Si ritiene necessario segnalare da ultimo l'opportunità da parte dell'ANAC di prendere in considerazione, al momento in cui saranno predisposti i bandi-tipo ai sensi dell'art. 71 del Codice dei Contratti Pubblici, il profilo “telematico” che stanno ormai assumendo le procedure ad evidenza pubblica.

³ Sul punto “Atto di segnalazione al Governo e al Parlamento – Proposta di modifica dell’art. 77 del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50” (*cf.* ANAC, delibera n. 1191 del 16 novembre 2016).

PAGINA BIANCA



17STC0024060