

19 Apr 2018

«Aggravi e tempi lunghi con il Codice appalti». Ora la critica arriva anche da Rfi

Alessandro Arona

«Il Codice appalti 2016/2017 ha determinato un generale prolungamento e irrigidimento della gestione delle attività negoziali (gare e appalti, ndr). A ormai due anni dall'entrata in vigore del Dlgs 50/2016, poi corretto dal Dlgs 56/2017, siamo ancora in attesa della tanto evocata semplificazione». A parlare non è il presidente dell'Ance, ma Edgardo Greco, direttore del settore acquisti (gare e appalti) di Rfi fino a pochi giorni fa, ora dirigente del settore Partecipazioni estere di Fs.

Colpisce che le pesanti critiche arrivino anche da Rfi, diventata negli ultimi anni prima stazione appaltante d'Italia (6,8 miliardi di euro di lavori aggiudicati nel 2017, [si vedano le tabelle allegate](#)) e primo ente pubblico per livello di spesa nelle infrastrutture (4,4 miliardi lo scorso anno), e beneficiario delle regole più flessibili dei settori esclusi. Greco ha tenuto una relazione, il 18 aprile (a due anni esatti dall'entrata in vigore del Codice) - [testo integrale allegato](#) - durante il corso di formazione per giornalisti «Connettere l'Italia», al ministero delle Infrastrutture, parlando a nome di Rfi.

«Possiamo stimare nel 50% in più - ha detto Greco - l'allungamento dei tempi di gara portato dal nuovo Codice. Noi di Rfi abbiamo cercato di limitare l'impatto delle nuove norme, ma in parte sono state scelte "nostre", che prima o poi qualcuno potrebbe contestarci». Libertà ulteriori, cioè, come vedremo ora, rispetto alle flessibilità concesse dalla legge per i settori speciali.

Greco elenca tra le principali criticità del Codice, per il loro impatto sui tempi di gara, l'obbligo di indicazione in gara e poi di verifica dei costi della manodopera, l'offerta più vantaggiosa obbligatoria e con parametri di qualità al 70%, l'appesantimento degli obblighi di pubblicazione dei bandi, la necessità di verifica sistematica dell'anomalia delle offerte, i limiti al subappalto e la terna di subappaltatori, l'estensione dell'avvalimento ai settori speciali.

Altri problemi, secondo Greco, arriveranno ora dalle Commissioni di gara gestite con l'Albo Anac: «L'effetto sarà devastante, mi chiedo se qualcuno l'ha valutato. Per ogni gara dovremo chiedere all'Anac, e come noi le altre 30mila stazioni appaltanti d'Italia, di indicarci la rosa di commissari con i requisiti, tra i quali scegliere. Temo molto l'effetto imbuto. E poi anche sull'operatività dei commissari, che non conosciamo, ci sono incognite. Per non parlare dei costi, a spanne direi che sono decine di milioni di euro l'anno».

«Anche noi - racconta Greco - come le altre stazioni appaltanti, siamo rimasti bloccati per i primi mesi, dopo il 18 aprile 2016, per prendere le misure al nuovo Codice, entrato in vigore senza fase

transitoria. Poi siamo ripartiti e abbiamo fatto il record di appalti nel 2017. Per fortuna, grazie alle norme sui settori speciali, a Rfi abbiamo 11 sistemi di qualificazione nostri, tra lavori e servizi. Li rendiamo pubblici, e li aggiorniamo annualmente» e l'iscrizione è sempre possibile. Per ogni gara invitiamo sempre tutti i soggetti con qualifiche e requisiti sufficienti».

«Il Codice 2016 - sostiene Greco - ha recepito interamente le direttive Ue del 2014, cosa che la maggior parte degli altri Paesi non hanno fatto. Ad esempio il massimo ribasso resta ancora molto diffuso nelle altre legislazioni».

Vediamo ora le criticità del Codice, elencate da Greco, partendo da quelle a cui Rfi ha risposto con prassi più "border line".

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIU' VANTAGGIOSA (OEPV)

Ai sensi dell'art. 95 del Codice l'Oepv è obbligatoria per i lavori sopra i 2 milioni di euro.

«Dall'applicazione sistematica del criterio OEPV - sostiene Greco - deriva un allungamento sistematico dei tempi di gara e un 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». «Dopo il correttivo - prosegue - con il tetto del 30% per il criterio prezzo, abbiamo avuto grossi problemi soprattutto per le forniture: noi già indichiamo requisiti tecnici standard, resta poco da valutare. Sui materiali abbiamo deciso dunque di mantenere il massimo ribasso, anche oltre le soglie del Codice. Altrimenti si rischia di doversi inventare criteri "futili" o creati su misura per specifiche imprese».

VERIFICA OFFERTA ANOMALE

«Gli attuali metodi di individuazione della soglia di anomalia - spiega Greco - previsti dall'art. 97 comportano che la verifica di congruità sia pressoché sistematica, e debba essere effettuata anche in presenza di ribassi economici irrisori (1-2%). Inevitabile che questo comporti un sistematico allungamento della procedura di gara (minimo 15 gg solo per ricevere giustificativi a corredo dell'offerta, come previsto dal Codice Appalti)».

«Per evitare perdite di tempo - ha spiegato il dirigente Rfi - chiediamo alle imprese preventivamente, in sede di offerta, di produrre i documenti con le giustificazioni delle offerte. Non sono obbligate a farlo, è moral suasion, ma nel 90% dei casi lo fanno».

«Il problema - aggiunge - è che spesso le gare sono multi-lotto, e se si deve fare una verifica di anomalia su un lotto si bloccano anche gli altri. Alla fine spesso dobbiamo rinunciare alle gare multi-lotto».

SUBAPPALTI

Il Codice fissa un limite al subappalto per lavori, servizi e forniture pari al 30% dell'importo complessivo del contratto. Per appalti di lavori, servizi o forniture di importo pari o superiore alle soglie, e per i quali non sia necessaria una particolare specializzazione, gli operatori economici devono obbligatoriamente indicare, già in fase di presentazione dell'offerta, una terna di subappaltatori per ogni prestazione, pena la non ammissione del subappalto in fase esecutiva, «e questo - sostiene Greco - comporta un conseguente aggravio della procedura di gara, perchè la stazione appaltante deve verificare i requisiti anche dei subappaltatori

anche ai fini dell'ammissione alla gara».

«Noi - spiega Greco - abbiamo deciso di verificare in gara solo le dichiarazioni rese, rinviando la verifica nel merito solo a dopo l'aggiudicazione».

Anche in questo caso una scelta un po' "border line", buona finché qualcuno non la contesta, come ha ammesso Greco parlando in generale dei casi in un Rfi si è presa qualche libertà rispetto al dettato letterale del Codice.

AVVALIMENTO

Il Codice ha esteso ai settori speciali la possibilità per le imprese di ricorrere all'istituto dell'avvalimento, prevedendo l'ammissione dello stesso indipendentemente dalla natura dei legami giuridici esistenti tra impresa concorrente e impresa ausiliaria. «I sistemi di qualificazione Rfi, a oggi - spiega Greco - a tutela del livello qualitativo richiesto alle imprese iscritte per operare sull'infrastruttura, ammettono l'avvalimento esclusivamente a imprese infragruppo. Abbiamo deciso di mantenere questo limite, per ora nessuno l'ha contestato. Per noi è fondamentale che tutte le imprese che lavorano per noi facciano parte del nostro sistema di qualificazione, abbiano cioè i requisiti specifici per lavorare sulle ferrovie. Un utilizzo senza limiti dell'avvalimento comporta inoltre, di fatto, il rischio di un utilizzo distorto di questo strumento, per aggirare i limiti del subappalto».

CONSIGLIO SUPERIORE LAVORI PUBBLICI

In base al nuovo Codice, art. 215, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici esprime parere obbligatorio su tutti i progetti definitivi di importo superiore a 50 milioni di euro prima dell'avvio delle procedure di Via e di «consumo del territorio» (varianti urbanistiche e espropri). Nel vecchio Codice il parere del Cslp era previsto solo per le opere di legge obiettivo.

COSTI DELLA MANODOPERA

«In base al nuovo Codice - spiega Rfi - i concorrenti nelle gare di lavori devono indicare nell'offerta i loro costi della manodopera e la stazione appaltante deve sempre verificare che gli stessi non siano inferiori ai minimi salariali di cui ai prezzari regionali. Ciò comporta un inevitabile allungamento dei tempi di gara».

«Per fortuna - spiega ancora Greco - Rfi utilizza i propri tariffari, perché quelli regionali non contemplano tutte le voci tecnologiche e specifiche del settore ferroviario, e le voci dei prezzari regionali non sono assimilabili alle tariffe Rfi».

OBBLIGHI DI PUBBLICAZIONE

Con l'art. 29 del Codice - spiega Greco (Rfi) - viene introdotto un appesantimento degli obblighi di pubblicazione: 1) l'incremento dei documenti e informazioni da pubblicare rispetto a quanto già previsto nella precedente normativa, su diverse piattaforme; 2) necessità, per adempiere ad alcuni obblighi informativi, di interrompere le attività negoziali.

«La scelta migliore - sostiene Greco - sarebbe fare una pubblicazione unica, per tutti su una sola piattaforma telematica pubblica nazionale».