



**ISTITUTO PER L'INNOVAZIONE E TRASPARENZA DEGLI APPALTI
E LA COMPATIBILITA' AMBIENTALE**

Relazione Annuale 2015

sull'attività svolta e sul programma di lavoro

ASSEMBLEA dei SOCI

ROMA, 31 maggio 2016

Cari Soci,

sono trascorsi quasi venti anni dalla costituzione della nostra Associazione. E' stato percorso un lungo cammino durante il quale abbiamo promosso e realizzato iniziative e attività per promuovere trasparenza e qualificazione in un mercato, quello degli appalti pubblici, determinante per l'economia del nostro Paese. Questo grazie al contributo di tutti Voi.

Permangono purtroppo ancora numerosi problemi che affliggono il settore: la diffusione della corruzione nella pubblica amministrazione, la cattiva gestione di risorse pubbliche che condizionano e frenano la realizzazione di importanti investimenti; la mancanza di un assetto sistemico di controlli; l'abnorme quantità di regole complesse e farraginose, continuamente modificate, che rendono difficile anche ai più esperti la gestione di qualsiasi procedura; l'eccessiva frammentazione dell'assetto istituzionale con compiti e funzioni spesso sovrapposti e non sempre chiaramente individuati; la scarsa qualificazione e polverizzazione delle stazioni appaltanti; l'aumento di costi e tempi nella realizzazione delle opere; l'elevato tasso di contenzioso. Problemi strutturali che incidono e condizionano negativamente l'attività della pubblica amministrazione e la crescita del Paese.

Oggi abbiamo una importante opportunità. L'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, entrato in vigore lo scorso 19 aprile. Questa riforma rappresenta una sfida che se attuata nella direzione tracciata dalle direttive europee, potrà favorire il superamento di gran parte delle problematiche evidenziate.

Il periodo di crisi che l'Italia sta attraversando ha messo in luce quanto sia importante la leva economica degli appalti pubblici e quanto invece sia debole il mercato interno, ancora non pienamente capace di garantire innovazione e reale concorrenza tra gli operatori, ed assicurare uno sviluppo qualitativo delle imprese

e della pubblica amministrazione sulla base di nuove esigenze sociali ed ambientali.

Il DLgs. 50/2016, che sostituisce dopo circa dieci anni il vecchio Codice, ha trasposto nel nostro ordinamento i numerosi e significativi elementi di novità introdotti dalle nuove Direttive europee del 2014 e ha attuato una riforma complessiva della disciplina vigente nel rispetto anche dei numerosi e spesso troppo dettagliati criteri stabiliti dalla legge delega n.11/2016.

La riforma, come è noto, introduce nuove e significative misure organizzative e gestionali che avranno un forte impatto sugli attuali modelli organizzativi delle stazioni appaltanti. Tale aspetto, condiviso dalle Regioni, è tra gli elementi più rilevanti dell'intero impianto del Codice che porterà verso un processo di qualificazione, riorganizzazione e valorizzazione dell'intero sistema di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni. Un processo in realtà già avviato con la costituzione dei soggetti aggregatori finalizzato alla riduzione del numero delle stazioni appaltanti e della spesa per gli acquisti di forniture e servizi, nonché alla professionalizzazione delle strutture che si occupano delle gare.

Occorre sottolineare, a questo proposito, il ruolo attivo assegnato alle Regioni in materia di tutela della trasparenza e della legalità, con il compito di supportare le amministrazioni del territorio per l'attuazione della nuova disciplina contrattualistica. Le Regioni saranno anche coinvolte nella Cabina di Regia, titolare di funzioni di *governance* del settore e opereranno il monitoraggio delle fasi di programmazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici. Ricordiamo che nel precedente decreto il termine "regioni" neppure compariva se non nell'articolo relativo al riparto delle competenze legislative.

Si deve poi menzionare la positiva introduzione del rafforzato principio di suddivisione delle gare in lotti per facilitare l'accesso alle MPMI, l'introduzione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come regola, relegando il criterio del prezzo più basso a ipotesi residuali; la regolazione del dibattito

pubblico per le opere strategiche; l'introduzione di una disciplina finalizzata a semplificare gli approvvigionamenti sotto la soglia comunitaria.

Sarà fondamentale il ruolo che dovrà svolgere ANAC con nuovi e penetranti poteri di garanzia, vigilanza, sanzionatori e soprattutto di regolazione attraverso l'utilizzo di strumenti di "*soft regulation*", atti amministrativi e di supporto che saranno facilmente aggiornabili ed al passo con le esigenze e problematiche che necessariamente scaturiranno dall'applicazione pratica della nuova disciplina. Le linee guida Anac saranno sostitutive delle norme regolamentari, così come previsto nella legge delega, ancorché approvate, alcune di queste, con decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti. Dovremo però aspettare la loro concreta applicazione per valutare gli effetti che queste avranno sulle stazioni appaltanti e sugli operatori economici, abituati da sempre a norme regolamentari rigide e specifiche.

Va messo però in conto che le nuove funzioni di Anac richiederanno tempi tecnici per l'adozione di adeguate misure di rafforzamento amministrativo ed organizzativo della stessa, che appaiono poco compatibili, a nostro avviso, con l'entrata in vigore immediata del Codice.

Esistono ulteriori aspetti che vanno attenzionati riguardanti la disciplina attuativa del Codice. Infatti, soppresso il Dlgs. 163/2006, la nuova norma prevede circa 50 provvedimenti tra decreti ministeriali e linee guida Anac, da emanare in tempi brevissimi. Le norme regolamentari del DPR 207/2010, non incompatibili con il nuovo codice, decadranno comunque entro la fine del 2016. Rispetto a tale pluralità di provvedimenti e di soggetti diversi chiamati ad attuare il nuovo Codice esprimiamo preoccupazione sull'adozione degli atti nei tempi previsti. In assenza di tali provvedimenti sarà forte il rischio di un blocco del sistema degli approvvigionamenti pubblici. Se consideriamo che a distanza di poco più di un mese dalla entrata in vigore del nuovo codice sono stati pubblicati complessivamente dalle stazioni appaltanti circa 400 bandi di gara, a fronte di circa 2000 dell'anno precedente, il pericolo di stallo diventa concreto. Per quanto

riguarda le prime linee guida poste in consultazione dall'ANAC, il tavolo delle Regioni istituito presso ITACA ha inviato numerose osservazioni in un'ottica di piena collaborazione con l'Autorità. Questa attività di analisi e confronto sulla nuova *soft law* ci vedrà impegnati costantemente nei prossimi anni, con l'intenzione di creare momenti di riflessione tra stazioni appaltanti e operatori economici.

Non può peraltro tralasciarsi che le Regioni, in fase di espressione del parere positivo rilasciato in Conferenza Unificata, avevano segnalato la necessità di un differimento dell'entrata in vigore delle nuove norme di almeno 90 giorni rispetto alla pubblicazione, visti i tempi ristretti con cui è stato redatto il codice (tre mesi compreso l'acquisizione di tutti i pareri), così da consentire alle stazioni appaltanti di assimilare le rilevanti novità della riforma e soprattutto adeguare le proprie strutture ed i processi organizzativi ed amministrativi interni.

È poi importante costituire al più presto la prevista Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di coordinare il complesso iter attuativo della riforma fra tutti i soggetti coinvolti.

Le Regioni ed ITACA sono state coinvolte operativamente nella fase di redazione dei testi normativi ai diversi livelli ordinamentali, dapprima nella fase di formazione delle direttive europee e quindi in fase di attuazione e redazione del nuovo Codice, con la partecipazione diretta di rappresentanti regionali nella Commissione di Studio incaricati della redazione del nuovo Codice, costituita presso il Ministero delle infrastrutture e trasporti.

ITACA ha inoltre fornito più volte il proprio contributo in audizione presso le competenti Commissioni Parlamentari in ordine al disegno di legge delega di recepimento delle direttive europee in materia di appalti.

Per quanto riguarda la redazione del nuovo Codice, ITACA ha svolto, su indicazione della Commissione Infrastrutture, un impegnativo lavoro di coordinamento e coinvolgimento di tutte le Regioni, fornendo il proprio

qualificato contributo alla Commissione ministeriale di studio e alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per l'espressione del previsto parere in Unificata.

La nostra struttura è tuttora impegnata con il Gruppo di lavoro “Contratti pubblici”, a collaborare nella definizione delle linee guida ANAC e dei previsti decreti attuativi del Codice in capo al Ministero delle infrastrutture e trasporti.

A nostro avviso la riforma avrà successo se sarà sostenuta in concreto da un rafforzamento della capacità di gestione delle procedure di programmazione ed acquisto delle amministrazioni pubbliche e la riorganizzazione delle stesse in termini di centralizzazione e aggregazione della domanda. Dunque stazioni appaltanti capaci di governare in modo efficace l'intero ciclo dei contratti pubblici a fronte di criteri di affidamento innovativi e complessi che richiedono committenze sempre più competenti e specializzate.

Proprio a tal fine, è indispensabile un'attività di affiancamento e di supporto alle stazioni appaltanti soprattutto nella fase di prima applicazione del Codice. In questa direzione ITACA sta già operando, attraverso gli Osservatori regionali, con l'organizzazione di un ciclo di incontri informativi e di aggiornamento rivolto a tutto il personale delle regioni, delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti.

Inoltre abbiamo in programma la collaborazione con il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Agenzia per la coesione territoriale, la Conferenza delle Regioni e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, per l'attuazione del Piano di azione “Appalti pubblici”, allegato all'Accordo di partenariato italiano 2014-2020. La collaborazione prevede l'attuazione di un programma formativo sugli appalti destinato al personale delle amministrazioni centrali, regionali e territoriali, da realizzarsi entro il 31 dicembre 2016.

Sarà necessario, inoltre, rafforzare il supporto tecnico giuridico dedicato alle stazioni appaltanti per l'applicazione della nuova disciplina, fornito tramite un'attività di help-desk attiva nell'ambito del Servizio Contratti Pubblici (SCP), a cura del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, in collaborazione con le Regioni e ITACA, così come previsto dal documento sulla strategia per la riforma degli appalti pubblici, approvato dal Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) in data 14 dicembre 2015.

Auspichiamo, proprio in ragione di quanto sopra, che il Ministero delle infrastrutture possa continuare la collaborazione con ITACA e con le Regioni al fine continuare ad erogare un Servizio di aiuto, soprattutto in questa fase, per le singole amministrazioni e gli operatori economici. Pochi e significativi dati per descriverne la portata:

- ✓ 31.000 utenti/stazioni appaltanti complessivamente abilitati al Servizio;
- ✓ 124.500 bandi pubblicati su SCP;
- ✓ 6.900 pareri rilasciati alle amministrazioni aggiudicatrici e liberamente consultabili;
- ✓ 901 opere pubbliche incompiute censite.

Il 2016 sarà ricordato, oltre che per l'approvazione del Codice dei contratti anche per l'entrata in vigore del sistema di acquisti aggregato in attuazione del d.l. 66/2014. Da quest'anno, infatti, alle Regioni e a CONSIP dovranno rivolgersi le stazioni appaltanti per gli approvvigionamenti di ben 19 categorie merceologiche (14 del settore sanitario e 5 di spesa trasversale quali pulizia, ristorazione, portierato, ecc.).

ITACA fornisce il proprio supporto ai soggetti aggregatori regionali, il cui tavolo è costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il sistema regionale degli acquisti svolge un ruolo preminente per le politiche economiche del Paese proprio attraverso i soggetti aggregatori dai quali transita larga parte della spesa pubblica. A tal fine, emerge sempre più chiaramente la

necessità di dotare le strutture regionali degli strumenti adeguati, in termini di risorse umane e strumentali.

La stratificazione delle norme approvate nel corso degli anni per finalità diverse ha prodotto un carico informativo per le stazioni appaltanti insopportabile. Tra gli obiettivi del nuovo Codice è prevista la razionalizzazione del complesso degli adempimenti informativi a carico delle amministrazioni aggiudicatrici con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici gestita da ANAC. Dovrà quindi concretamente realizzarsi la condivisione delle informazioni fra tutti gli organismi, centrali e territoriali, preposti al monitoraggio attraverso l'interoperabilità dei sistemi.

Riteniamo essenziale, anche in virtù del riconoscimento dato dal Codice alle attività informative, il ruolo degli Osservatori regionali che, tramite i propri sistemi informatizzati, dovranno garantire l'interscambio delle informazioni in cooperazione applicativa con le banche dati ANAC e del Ministero delle infrastrutture e trasporti. Il Gruppo di lavoro Osservatori regionali sta già collaborando con Anac per l'evoluzione e l'aggiornamento dei rispettivi sistemi.

Un altro tema che deve trovare adeguata valorizzazione nella progettazione e realizzazione delle opere pubbliche, e più in generale nei contratti pubblici, è quello relativo alla sostenibilità ambientale. Uno dei punti più innovativi e qualificanti del nuovo del Codice.

Le direttive europee hanno infatti proposto un ampio novero di previsioni che mirano alla promozione della qualità negli appalti pubblici anche al fine di ridurre gli impatti ambientali degli approvvigionamenti, considerati in un'ottica di ciclo di vita. In particolare hanno promosso la scelta delle amministrazioni di effettuare operazioni di acquisto non strettamente incentrate solo sui requisiti economici, ma anche dando un peso rilevante ai requisiti ambientali per la promozione e lo sviluppo sostenibile del territorio.

Da tempo ITACA opera su questi temi attraverso il Gruppo di lavoro per l'Edilizia Sostenibile che ha realizzato ed attuato, in collaborazione con ACCREDIA ed UNI, il sistema nazionale di valutazione e certificazione della sostenibilità ambientale degli edifici, basato sul Regolamento tecnico RT-33 e la PdR UNI 13/205.

Abbiamo sottoscritto diversi accordi quadro con le Regioni per valorizzare anche in ambito territoriale lo sviluppo di procedure tese a favorire l'applicazione dei criteri di sostenibilità ambientale su edifici pubblici e di edilizia sociale. Il nuovo Codice darà senz'altro un forte input a tale processo favorendo progettazioni e realizzazioni di nuove opere che possano rispondere non solo a criteri funzionali e di costi, ma anche di qualità dal punto di vista energetico e ambientale.

L'UNI pubblicherà a breve l'aggiornamento della Prassi di Riferimento per gli edifici residenziali alla nuova normativa nazionale in materia di certificazione energetica. Sarà inoltre realizzata, in tempi ristretti, anche la Prassi UNI dedicata agli edifici non residenziali, che sostituirà tutti i Protocolli ITACA approvati per le diverse tipologie edilizie. Sarà contemporaneamente attivato il Registro Nazionale del Protocollo ITACA (RNPI) con il compito di monitoraggio dei processi d'ispezione avviati, per la verifica della conformità dei progetti e/o realizzazione degli edifici al Protocollo ITACA.

Sempre in tema di sostenibilità ambientale è importante segnalare la conclusione della sperimentazione dello schema di Protocollo ITACA dedicato a interventi a Scala Urbana, effettuata su progetti realizzati in circa 20 amministrazioni comunali. Il Protocollo sarà presentato in Conferenza delle Regioni entro il prossimo mese di luglio. Il nuovo Protocollo favorirà l'applicazione di strategie di riduzione dell'impatto ambientale sia nella progettazione e realizzazione di aree urbane, sia nell'attività di valutazione dei piani di rigenerazione urbana.

Sul tema della sicurezza segnaliamo il prezioso lavoro svolto da ITACA nell'ambito del tavolo tecnico "Sicurezza sul lavoro", che ha in corso l'elaborazione di un Vademecum per l'attività dei RUP in relazione ai nuovi

compiti assegnati dal Dlgs. 50/2016, e un documento riguardante la valutazione degli oneri aziendali per forniture e servizi.

Citiamo inoltre tra le attività più significative di ITACA anche quella relativa al censimento annuale delle opere pubbliche incompiute svolta a supporto del Ministero delle infrastrutture e trasporti e degli Osservatori regionali. E' in corso la rilevazione dei nuovi elenchi delle opere incompiute relativi al 2015, che saranno pubblicati dal MIT e dalle Regioni il prossimo 30 giugno.

In considerazione del ruolo assunto nel nuovo Codice dai prezziari regionali per le opere pubbliche, individuati quali strumenti di riferimento per tutte le stazioni appaltanti per la quantificazione del limite di spesa per la realizzazione di lavori pubblici, sarà ancor più rilevante l'attività di ITACA per la definizione di uno schema tipo di prezzoario regionale, con l'obiettivo di uniformare ed omogeneizzare i contenuti delle voci e delle relative analisi. Il Gruppo di lavoro sui prezziari regionali dovrà operare anche in collaborazione con i Provveditorati interregionali.

A fronte dunque di quanto realizzato, desidero manifestare l'apprezzamento ed il riconoscimento sia alla nostra struttura, sia a tutti i tecnici regionali che partecipano operativamente alle nostre attività, valorizzando al massimo il lavoro svolto con competenza e alto senso istituzionale.

In conclusione riteniamo di aver perseguito tutti gli obiettivi posti, invitando l'Assemblea dei Soci all'approvazione del bilancio consuntivo 2015 e preventivo 2016, esprimendo i nostri sentiti ringraziamenti a tutti i Soci, ai componenti del Consiglio Direttivo, del Collegio dei Revisori e ai Responsabili delle attività.

Il Presidente

Anna CASINI

Roma, 31 maggio 2016