



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

Relazione Annuale

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro

2009

ASSEMBLEA dei Soci

ROMA, 26 MAGGIO 2010

Illustri Signori,

molte sono le attività svolte ed i risultati raggiunti da Itaca nel corso del 2009. Attività che rispondono alla persistente esigenza di agevolare l'innovazione, la qualità, la trasparenza e la diffusione di migliori prassi operative nelle attività della pubblica amministrazione ed a sostegno degli operatori privati.

I temi che l'Istituto tratta sono di indubbia rilevanza, alla luce di un momento, come quello che stiamo vivendo, delicato per l'intero sistema socio-economico del Paese, spaventato da una crisi economica di cui ancora non si conosce la vera portata, e investito al suo interno da un sistema diffuso e radicato, soprattutto negli appalti pubblici, di corruzione e illegalità.

In riferimento proprio a ciò, abbiamo sempre creduto come Itaca, assieme a tutto il sistema delle Regioni, che la corruzione ed il malaffare negli appalti pubblici si combattano anche e soprattutto attraverso un'opera di trasparenza delle procedure, da una parte, e un'azione di controllo sistemica, dall'altra, entrambe sostenute dall'innovazione tecnologica e informatica degli strumenti operativi.

Là dove manca la trasparenza si generano sicuramente zone d'ombra entro cui trovano spazio i fatti di corruzione e concussione oggi in evidenza a tutti noi.

In questi anni solo attraverso il contributo di Itaca e delle Regioni e con la collaborazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, si è espressa una seria attività di trasparenza sugli appalti, mentre inadeguato se non assente è stato il sistema dei controlli interni ed esterni all'amministrazione.

L'azione di repressione oggi in essere, prendendo sostanzialmente atto dai fatti già verificati, costituisce un debole deterrente contro la corruzione scoperta, mentre è sul piano dei comportamenti, dell'etica pubblica e della trasparenza, in particolar modo, su cui occorre intervenire al fine di prevenire e/o limitare eventi corruttivi.

Nel 1994, per far fronte al periodo di tangentopoli, lo Stato individuò due azioni per contrastare il sistema della corruzione presente allora nel Paese: un nuovo sistema di regole più stringenti e l'istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, operativa dal 2000, quale organismo con il precipuo compito della vigilanza del mercato dei lavori pubblici.

A circa dieci anni di distanza, dobbiamo constatare che gli effetti sperati purtroppo non si sono realizzati.

Data la vastità del fenomeno va posta in essere una decisa azione di contrasto, non solo dal punto di vista normativo, come sta avvenendo oggi con il ddl anticorruzione in esame al Parlamento, quanto attraverso l'individuazione di meccanismi e strumenti di trasparenza dei procedimenti amministrativi a tutti i livelli, e di un sistema di controllo organizzato e ben coordinato sul territorio. Crediamo che le Regioni, operative già sul territorio con gli Osservatori regionali sui contratti pubblici, possano rispondere, se impegnate adeguatamente, in maniera sicuramente più appropriata all'esigenza di avere controlli più pervasivi ed efficaci.

A riguardo, un dato molto importante su cui porre l'attenzione è ricavato dalla classifica dei bandi di gara pubblicati nel 2009 dal Servizio Contratti Pubblici. Per i primi dieci bandi classificati per importo nei servizi, forniture e lavori pubblici, risulta un ammontare stimato di circa 20 miliardi di euro, su un importo complessivo di 70 miliardi di euro. Vale a dire, su 25.000 bandi pubblicati, trenta di questi assorbono il 30% dell'intero importo. Ciò dimostra, a nostro avviso, che basterebbe

concentrarsi di più, per quanto riguarda i controlli, sulle particolari tipologie di bandi che rivestono maggior importo, vedi general contractor, concessioni, project financing, global service, ecc., e non farsi troppo distrarre dalla intera popolazione degli appalti, enorme dal punto di vista numerico, ma con poca incidenza economica.

Tra gli strumenti già messi in campo dalle Regioni e dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, con il contributo di Itaca, a tutela della trasparenza, di sicuro rilievo è il **Servizio Contratti Pubblici (SCP)**.

Tale Servizio, articolato anche a livello regionale come sappiamo, consente la pubblicazione degli avvisi e bandi di gara di servizi, forniture e lavori pubblici, oltre che la programmazione triennale e l'elenco annuale di lavori pubblici, così come previsto dal D.lgs. 163/2006, oltre a fornire attività di supporto alle amministrazioni aggiudicatrici per una corretta applicazione della normativa.

Le stazioni appaltanti complessivamente abilitate ad usufruire del servizio sono oggi circa 13.000.

Il sistema, organizzato dal Servizio Contratti Pubblici e integrato con i servizi regionali, ha rilevato nel corso del 2009 oltre 6.000 bandi per forniture per un importo complessivo di 14,5 miliardi di euro. I bandi di servizi fanno registrare un volume ancora superiore: 7.900 bandi per un importo totale di oltre 31 miliardi di euro. Nel 2009 i bandi di lavori pubblici censiti sono stati 11.000 per un valore di circa 24 miliardi di euro.

BANDI	Numero	%	Importo	%
Forniture	6.167	24,91	14.574.454.464	20,92
Servizi	7.891	31,87	31.195.827.445	44,78
Lavori	10.702	43,22	23.895.597.606	34,30
TOTALI	24.760		69.665.879.515	

Complessivamente sono stimati 24.760 bandi pubblicati sul Servizio, per un importo totale che raggiunge i 70 miliardi circa di euro, di cui il 60% riguardanti gare di forniture e servizi e il restante 40% di lavori pubblici.

In merito alla tipologia di intervento per soli lavori, il 33% rappresentano nuovi interventi, il 30% manutenzioni e il 37% trasformazioni edilizie.

In merito al numero delle aggiudicazioni pubblicate nel 2009 risultano pari a 18.000 per un importo di 30 miliardi di euro.

ESITI	Numero	%	Importo	%
Forniture	3.753	20,72	6.129.935.917	20,46
Servizi	5.403	29,83	6.982.421.835	23,30
Lavori	8.958	49,45	16.855.153.131	56,24
TOTALI	18.114		29.967.510.883	

Per quanto riguarda i programmi triennali 2009-2011 pubblicati risultano nel complesso 3.700, con un numero di interventi pari a 76.000, corrispondente a circa 124 miliardi di euro.

Il numero degli interventi previsti negli elenchi annuali risulta di circa 40.000, per corrispondenti 48 miliardi di euro.

Sugli **appalti pubblici**, Itaca opera a supporto della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome su numerose questioni. Di rilievo è stata in particolare l'attività relativa alla predisposizione del parere, positivo, adottato dalla Conferenza Unificata il 25 marzo 2009 sul **Regolamento di esecuzione ed attuazione del DLgs. 163/2006**.

Regolamento presentato in Conferenza Unificata, anche se non previsto dalla legge, quale atto di leale collaborazione tra il Ministero e le Regioni. Segno che le questioni legate alle competenze legislative, sfociate come sapete in numerosi riscorsi costituzionali, sono ormai superate. Il gruppo di lavoro Itaca ha predisposto le osservazioni e gli opportuni emendamenti alla norma, frutto anche della partecipazione e collaborazione al nostro

tavolo delle più qualificate professionalità del mondo degli operatori del settore. Modifiche in gran parte recepite dal Ministero delle Infrastrutture. Dopo la pubblicazione del Regolamento in Gazzetta Ufficiale, speriamo quanto prima, servirà monitorarne sul campo gli effetti pratici e la corretta applicazione della norma onde verificare eventuali disfunzioni e/o distorsioni. Per questo, il Ministero potrà senz'altro avvalersi del “**Supporto Giuridico**”, già operativo nell'ambito del Servizio Contratti Pubblici, nel quale opera una Commissione di esperti appositamente costituita (UOC – Unità Operativa di Coordinamento) e composta dai rappresentanti di tutte le Regioni, di Itaca e dello stesso Ministero, con lo scopo di validare i pareri resi alle stazioni appaltanti. Al servizio sono registrati circa 7.000 utenti appartenenti ad amministrazioni aggiudicatrici, mentre ad oggi sono stati evasi 5.000 pareri pubblicati sul sito internet.

Da segnalare, inoltre, tra le attività sviluppate del gruppo di lavoro codice contratti, quella riguardante le cosiddette **opere a scomputo**, su cui è stato predisposto uno specifico documento adottato dalla Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio il 18 giugno 2009. E' stata in sintesi tracciata in maniera netta, a parere delle Regioni, la tesi dell'appartenenza di dette opere nel contesto generale delle opere pubbliche stante l'interesse proprio che mirano a soddisfare. Alle opere di urbanizzazione vanno quindi applicate le regole dell'evidenza pubblica e conseguentemente vietato l'affidamento diretto al soggetto proprietario del titolo abilitativo.

Altro tema su cui si è concentrata l'attività del gruppo di lavoro è stata quella relativa alle questioni attinenti agli **incentivi alla progettazione**, ridotti dal 2% all'attuale 0,5% (art. 61 del D.Lgs. 112/08 convertito con legge 133/08), spettante ai tecnici pubblici che svolgono attività

nell'ambito del processo realizzativo delle opere pubbliche. A riguardo sono state promosse da Itaca alcune iniziative a sostegno del mantenimento della percentuale prevista, anche attraverso proposte di modifica normativa (Ordine del giorno approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 9 ottobre 2009 e modifiche approvate in data 10 marzo 2009). Attualmente la norma è in corso di approvazione dopo il rinvio alle Camere del ddl 1441 quater-d da parte del Presidente della Repubblica.

Sul tema degli appalti Itaca è stata impegnata fino ad oggi nel coordinamento e nella elaborazione di osservazioni e proposte nei numerosissimi passaggi, legislativi, regolamentari e costituzionali che hanno accompagnato la emanazione ed attuazione del Codice dei contratti. Il decreto legislativo 163/2006 ha riscritto tutte le norme relative alle concessioni e agli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture operando una vera e propria legge di riforma delle regole del mercato della spesa pubblica.

Crediamo però che sia mancata in questi anni, a fronte di una riforma così vasta ed importante, una riflessione ed un confronto significativo sull'impatto che questa sta determinando sull'assetto della domanda di lavori, servizi e forniture e dunque anche sulla struttura dell'offerta interessata a questo vasto e decisivo mercato dei contratti pubblici.

A quel decreto legislativo infatti sono seguiti ben quattro ulteriori decreti legislativi che ne hanno corretto o integrato il testo e numerosi interventi con vari decreti legge e leggi, per i quali il gruppo di lavoro Itaca ha puntualmente garantito il supporto tecnico alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Crediamo che questo impegno puntuale e specifico riconosciuto al gruppo di lavoro, vada contestualizzato e collocato all'interno di un programma di attività a breve e medio termine, libero anche dal condizionamento pressante della contingenza. In ragione di ciò, su indicazione espressa dal Consiglio Direttivo, il gruppo di lavoro sta predisponendo un programma mirato di attività mettendo al centro il ruolo della pubblica amministrazione, per niente allineata ed organizzata alla gestione di un processo contrattuale così complesso e delicato, che coinvolge tante figure e competenze trasversali all'attuale assetto interno. Gli obiettivi individuati risultano:

1. studio del quadro normativo di riferimento vigente in materia di contratti pubblici, al fine di realizzare strumenti utili per meglio contribuire alla efficienza ed efficacia dell'operato delle stazioni appaltanti e degli operatori privati;
2. valutare e individuare misure organizzative atte al rafforzamento e alla qualificazione dei Committenti pubblici;
3. analisi dell'attuale assetto di governo istituzionale del sistema dei contratti pubblici;
4. promozione della Prima Conferenza Nazionale sui Contratti Pubblici quale momento di sintesi dell'attività del gruppo di lavoro.

Per accelerare e dare maggiore attuazione a quanto programmato nelle attività dei diversi gruppi di lavoro, Itaca ha istituito un apposito **Fondo Speciale** per il finanziamento e la realizzazione di progetti individuati dal Consiglio Direttivo, con carattere di rilevanza nazionale.

Altro tema su cui Itaca è impegnata da lungo tempo è la **sicurezza nei contratti pubblici**. L'attività è ben supportata anche dalla collaborazione

delle amministrazioni statali, autonomie locali e operatori del settore. Il tavolo di Itaca, per le sue caratteristiche e i risultati prodotti, rappresenta sicuramente un riferimento unico a livello nazionale.

Il gruppo di lavoro ha articolato la sua attività su più fronti:

- un osservatorio permanente sulle criticità e gli aggiornamenti normativi del D.Lgs. 81/08 con attenzione al Titolo IV;
- lo studio dei profili di ripartizione ordinamentale nella legislazione nazionale per l'attuazione della normativa regionale di riferimento;
- l'approfondimento sui costi della sicurezza nei contratti di forniture e servizi DUVRI;
- l'individuazione dei livelli di responsabilità (committente e Responsabile Lavori) e promozione dei sistemi di qualificazione delle imprese in materia di tutela del lavoro;
- la correlazione dell'organizzazione e gestione aziendale con la gestione della sicurezza (SGSL);
- la sicurezza impiantistica in ambito domestico e lavorativo.

Nell'ambito di tale attività sono state realizzate nel corso del 2009 due importanti guide operative a supporto delle imprese e delle stazioni appaltanti: la **Guida operativa per la sicurezza degli impianti elettrici**, in merito all'applicazione del nuovo decreto in materia di attività di installazione degli impianti elettrici all'interno degli edifici, approvata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome lo scorso 27 gennaio, e la **Check list di autovalutazione per l'applicazione di un SGSL per le micro imprese**, allo stato attuale in corso di approvazione da parte della Conferenza. La Check list, in particolare, costituisce il primo atto di indirizzo sull'argomento soprattutto in ordine alle micro e piccole imprese che vogliono verificare al loro interno il grado di implementazione di un sistema di gestione della sicurezza.

Lo scorso 9 marzo si è svolto a Roma il **Convegno** conclusivo dei tre eventi (gli altri si sono svolti a Palermo e Torino) organizzati da Itaca sul tema della sicurezza nei contratti pubblici, con la collaborazione delle Regioni Sicilia, Piemonte e Lazio.

E' dal 2000 che l'Istituto si occupa di **Edilizia Sostenibile** con l'intento di definire una serie di indirizzi volti a migliorare la qualità delle costruzioni contribuendo, anche, al contenimento del consumo delle risorse sia energetiche che ambientali.

L'Istituto, ha oggi in corso diverse iniziative ed attività sul tema:

- aggiornamento e allineamento dell'emanando **Protocollo Itaca 2010** alla normativa nazionale ed europea di riferimento per quanto riguarda gli aspetti energetici;
- realizzazione di un **software di calcolo online**, messo gratuitamente a disposizione dei professionisti, imprese ed amministrazioni per facilitare l'applicazione e la diffusione dello strumento, oltre che un'apposita **manualistica di supporto**;
- completamento seconda fase della ricerca relativa alla realizzazione della **banca dati dei materiali** di riferimento per costruzioni ad elevata prestazione ambientale;
- attività di supporto alle Regioni per avvio sistema di certificazione della sostenibilità ambientale;
- definizione **piano tipo di formazione** con individuazione di criteri e modalità per progettare e attuare interventi formativi finalizzati all'uso del Protocollo Itaca e alla realizzazione della certificazione energetico e ambientale degli edifici;
- predisposizione di uno **schema di Regolamento Edilizio tipo** per le amministrazioni locali ai fini del recepimento del Protocollo Itaca;

- realizzazione **schema prezzario regionale** di riferimento per l'individuazione di classi e voci di materiali caratterizzati da prestazioni ambientali superiori alla soglia;
- realizzazione **capitolato per l'edilizia sostenibile**.

Per favorire e promuovere la diffusione del Protocollo Itaca, sono stati sottoscritti specifici Protocolli d'intesa con la Regione Lazio, Regione Piemonte, Regione Marche, Città di Alessandria, CNR e iiSBE Italia. Inoltre Itaca partecipa la Distretto Produttivo dell'Edilizia Sostenibile nella Regione Puglia.

Per mettere a regime e non disperdere quanto realizzato in questi anni dal gruppo di lavoro per l'edilizia sostenibile, anche a supporto delle Regioni che hanno avviato politiche sul tema della sostenibilità, dobbiamo evolvere il Protocollo Itaca da un semplice sistema di valutazione ad un modello di **sistema federale di valutazione e certificazione della sostenibilità nelle costruzioni**, di natura volontaria. In riferimento a ciò si sta valutando l'opportunità di costituire una struttura organizzata e qualificata per la gestione del processo di accreditamento, con la collaborazione con di ACCREDIA, unico organismo nazionale italiano autorizzato a svolgere attività di accreditamento e vigilanza del mercato.

Tra le altre attività sviluppate a supporto delle stazioni appaltanti e gli operatori del settore, di forte interesse è quella relativa alla realizzazione di capitolati tecnici e prezzari.

Cogliendo l'esigenza condivisa dalle Regioni di uniformare a livello nazionale l'informazione riferita ai costi della produzione edilizia, il nostro gruppo di lavoro capitolati e prezzari, con il contributo degli operatori e dei produttori di materiale del settore, ha in corso la realizzazione di uno **schema tipo di prezzario regionale** con l'obiettivo di rendere omogenee

le voci d'opera presenti nei diversi prezzi regionali attualmente vigenti, adottando al contempo un sistema di classificazione e codificazione univoca, con riferimento alla norma Uni 11337/09.

Altra interessante iniziativa in corso, in relazione al prezzo tipo regionale, è la definizione dei criteri per l'individuazione dei **costi parametrici** per diverse tipologie edilizia.

Sul fronte della documentazione tecnica, la collaborazione tra ANIE ed ITACA, ha permesso di realizzare ulteriori **capitolati tecnici** per impianti elettrici ed elettronici pubblicati gratuitamente sul sito www.capitolatitecnici.it. Le categorie tipologiche interessate fino ad oggi sono: Residenze Sanitarie Assistenziali, edifici residenziali, edifici scolastici, edifici per uffici e strutture ospedaliere.

Sempre sul tema dell'Edilizia prosegue il lavoro avviato con il progetto "**Monitoraggio dell'attività Edilizia**". La Regione Emilia-Romagna, coordinatrice dell'attività, ha in corso la sperimentazione del sistema con alcuni Comuni. L'iniziativa assolve all'esigenza di una raccolta sistematica dei dati non solo di titoli abilitativi, rilasciati dagli uffici tecnici delle amministrazioni locali, ma anche sugli interventi realmente attuati nonché sulle trasformazioni d'uso dell'esistente. Il progetto è totalmente integrato con il Progetto MUDE (Modello Unico Digitale dell'Edilizia) promosso dall'Agenzia del Territorio.

Segnaliamo, infine, l'attività svolta per l'implementazione ed aggiornamento continuo del nostro **sito internet**, che ha visto la presenza di circa 300.000 contatti nel 2009.

Ringrazio, infine, tutti i componenti del Consiglio Direttivo uscenti, a seguito delle recenti elezioni regionali, a nome del quale sono stati presentati i documenti contabili. Un sentito ringraziamento va alla struttura dell'Istituto che nonostante l'evidente sottodimensionamento garantisce un costante e qualificato impegno, senza dimenticare il prezioso contributo del Collegio dei Revisori e del suo Presidente per la costante e fattiva collaborazione offerta ad Itaca.

Il Presidente facente funzioni

Massimo GIORGETTI

Roma, 25 maggio 2010