



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

Relazione Annuale 2011

sull'attività svolta e sui programmi di lavoro 2012

ASSEMBLEA dei SOCI

ROMA, 19 APRILE 2012

Illustri Signori,

desidero innanzitutto ringraziarVi per la vostra presenza e ringraziare la Regione Liguria che ci ospita in questa prestigiosa sede di Roma.

Cari soci, nel proporvi a nome del Consiglio Direttivo l'approvazione del bilancio economico e di attività della nostra Associazione per il 2011, ci preme innanzitutto sottolineare il fatto che lo sforzo importante che Itaca compie per la realizzazione dei propri obiettivi, insieme ai significativi risultati che riesce a garantire, è supportato e condiviso dall'attività dei numerosi gruppi di lavoro e comitati e dei loro coordinatori a cui va tutto il nostro ringraziamento.

Per riferire puntualmente delle attività di tutti i gruppi di lavoro sarebbe necessario uno spazio decisamente più importante di quello a disposizione. Anche per questo la presente relazione non può che riportare le parti più significative delle attività e delle iniziative portate avanti e realizzate da Itaca, con la partecipazione delle Regioni e di tutti gli altri nostri associati, a partire dal tema che *in primis* caratterizza la nostra ragione sociale, quello degli appalti pubblici.

Nell'ultima Assemblea di Itaca svolta a Napoli eravamo alla vigilia della entrata in vigore (giugno 2011) del **Regolamento attuativo del Codice dei contratti**, norma attesa da circa quattro anni che ha completato il quadro normativo nazionale sui contratti pubblici.

Ci si augurava, dopo la pubblicazione del Regolamento in gazzetta ufficiale, un congruo periodo di decantazione per mettere a sistema l'imponente impianto normativo che entrava in vigore, onde verificarne la piena applicazione, e valutare eventuali aggiustamenti necessari a regolare in maniera efficace il mercato degli appalti pubblici.

È stato invece un anno in cui sono stati emanati numerosi provvedimenti legislativi da parte del Governo e dal Parlamento, che hanno introdotto numerose

modifiche al codice dei contratti e al regolamento attuativo, frammentate e prive di una regia complessiva sgranando ulteriormente un sistema di procedure già molto complesso e articolato.

I provvedimenti emanati in questo periodo sono stati:

- D.L. 70/2011 (convertito con legge 106/2011), intervenuto su: cause di esclusione, procedura negoziata, compensazione costo materiali, qualificazione imprese, varianti, esclusione automatica delle offerte, bandi tipo;
- D.L. 201/2011 (convertito con legge 214/2011), intervenuto su: centrali di committenza per comuni sotto i 5.000 abitanti, concessioni per l'attrazione di maggiori capitali privati, costo della manodopera, affidamenti dei servizi di ingegneria, interpello, norme per favorire le PMI, consultazione preliminare, opere a scomputo, anagrafe delle opere incompiute, opere di interesse strategico;
- D.Lgs. 228/2011, in materia di valutazione degli investimenti per le opere pubbliche;
- D.Lgs. 229/2011, in tema di monitoraggio e controllo dei finanziamenti per le opere pubbliche e loro stato di attuazione, costituzione di fondi per opere e progetti;
- L. 180/2011, relativa allo Statuto delle Imprese, inerente alla suddivisione degli appalti in lotti, subappalto, pagamento subcontratti;
- D.L. 24/2012 (convertito con legge 27/2012), intervenuto su: tribunale per le imprese, abrogazione tariffe professionali, servizi pubblici locali e società in house, pagamenti delle pubbliche amministrazioni, project bond, prelazione nelle grandi opere, contratto di disponibilità, dialogo competitivo, concessione di costruzione e gestione, riduzione livelli progettuali, obbligazioni di scopo;
- L. 3/2012, sulle ulteriori cause di risoluzione dei contratti pubblici;

- D.L. 5/2012 (convertito con legge 35/2012), intervenuto su: banca dati contratti pubblici, contratti di sponsorizzazione nei beni culturali, responsabilità solidale, qualificazione dei contraenti generali;
- D.L. 16/2012, in materia di regolarità fiscale nelle procedure di affidamento.

Su tali provvedimenti Itaca è intervenuta con rilievi e proposte emendative a supporto dell'attività della Commissione Infrastrutture e Trasporti della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, presentate al Governo ed alle Commissioni Parlamentari competenti.

Oltre alle citate norme, che rappresentano delle vere e proprie miniriforme, vanno considerate anche le tre proposte di revisione delle **direttive comunitarie in materia di appalti pubblici**, presentate dalla Commissione europea dopo un processo di consultazione durato circa un anno, con la pubblicazione del Libro Verde.

Le emanande direttive sono tre:

1. nuova direttiva appalti pubblici, che sostituirà la direttiva 2004/18/CE;
2. nuova direttiva settori speciali, che sostituirà la direttiva 2004/17/CE;
3. nuova direttiva sulle concessioni di lavori e servizi in tutti i settori, classici e speciali.

Le proposte formulate dalla Commissione, qualora approvate entro il 2012, dovranno essere adottate dagli Stati membri entro il 30 giugno del 2014.

A riguardo, è stato anche aperto un tavolo tecnico di lavoro presso il Dipartimento delle Politiche Comunitarie, con la presenza dei rappresentanti di tutti i Ministeri e delle Regioni, che sta predisponendo emendamenti da presentare a Bruxelles.

La riforma delle direttive mira sostanzialmente a modernizzare i mezzi e gli strumenti esistenti attraverso anche la semplificazione e lo snellimento delle norme e delle procedure, con introduzione nelle commesse pubbliche di nuovi criteri a carattere sociale ed ambientale.

Tra le proposte avanzate, in particolare, c'è la possibilità di ricorrere sempre più alla trattativa privata e a creare le condizioni per un maggiore accesso al mercato degli appalti pubblici delle piccole e medie imprese, incentivando le stazioni appaltanti alla divisione in lotti degli appalti nonché alla limitazione dei requisiti di capacità finanziaria richiesti per la presentazione delle offerte.

Ci ritroviamo dunque in un **sistema normativo nazionale ed europeo in piena evoluzione** che certamente non aiuta le nostre stazioni appaltanti disorientate a causa dei continui cambiamenti.

Per far fronte a ciò, da diversi anni le Regioni, ITACA ed il Ministero delle Infrastrutture collaborano fattivamente a supportare le stazioni onde favorire comportamenti legittimi ed omogenei su tutto il territorio nazionale. E' per tali finalità che opera il **Supporto tecnico-giuridico del Servizio Contratti Pubblici** a cui sono registrati circa 20.000 RUP che ogni giorno pongono quesiti su questioni di ordine prettamente pratico.

Come programmato e già avviato a livello nazionale, Itaca coordinerà un'**azione straordinaria di formazione** su tutto il territorio nazionale sul tema degli appalti, curata dagli Osservatori regionali sui contratti pubblici che tra i propri compiti istituzionali hanno anche quello di promuovere la qualificazione delle stazioni appaltanti, in collaborazione con le Regioni e il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, avvalendosi delle più moderne tecniche informatiche di comunicazione.

Altro tema su cui Itaca si sta concentrando riguarda le **Stazioni Uniche Appaltanti (SUA)**, regolata dalla legge 136/2010 *“Piano straordinario contro le mafie”* e attuata con il DPCM 30 giugno 2011 che ha definito le modalità per promuovere in ambito regionale una o più SUA.

L'intento prioritario della legge, oltre al contrasto all'infiltrazione della delinquenza organizzata, è indubbiamente quello della razionalizzazione del numero delle stazioni appaltanti attraverso la gestione associata degli appalti.

Il DPCM non indica però un modello di SUA definito, ma lascia alle amministrazioni territoriali curare gli aspetti organizzativi ed operativi dell'organismo. Emergono però alcuni elementi di incertezza relativamente alla forma giuridica dell'organismo ovvero il rapporto tra ente aderente e SUA in termini di responsabilità, costi e controlli. Questi aspetti vanno assolutamente chiariti onde definire un modello omogeneo ed uniforme su tutto il territorio nazionale.

Tale iniziativa si sovrappone decisamente alla norma introdotta dal decreto legge 201/2011, l'obbligo cioè per i Comuni con popolazione sotto i 5.000 abitanti di affidare ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture.

Dal panorama legislativo appare dunque per la gestione aggregata degli appalti un quadro poco chiaro e complesso. Per tali motivi il Consiglio Direttivo ha dato mandato ad uno specifico gruppo di lavoro di approfondire tali problematiche, sulla base anche delle esperienze realizzate a livello regionale e locale, e tracciare delle linee guida per le stazioni appaltanti ai fini della costituzione e/o adesione alle SUA, chiarendo quindi gli elementi essenziali delle convenzioni tra soggetti che aderiscono, le attività e i servizi svolti, il sistema di monitoraggio e controllo delle attività, rapporti con le Prefetture e con gli Osservatori regionali.

Particolarmente importanti sono le attività legate a progetti interregionali approvati dal Consiglio Direttivo, alcuni dei quali finanziati con il Fondo Speciale. Ci riferiamo in particolare alla elaborazione di:

- **linee guida contenenti *best practices* per la realizzazione delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione**, con la definizione di uno schema di convenzione urbanistica, alla luce anche del decreto "Salva Italia" che ha sottratto al campo di applicazione del Codice dei contratti le opere di urbanizzazione primaria sottosoglia, attività coordinata da Regione Veneto;

- **guida operativa per l'utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici di sola esecuzione**, al fine di favorire una leale e trasparente concorrenza tra gli operatori economici ma anche di qualità delle opere realizzate, garanzia della salute, sicurezza dei lavoratori e tutela dell'ambiente, attività coordinata da Regione Toscana;
- **linee guida regionali per la redazione di studi di fattibilità**, di supporto per le amministrazioni aggiudicatrici ai fini della selezione degli interventi da finanziare e la scelta di valutarli proprio sulla base degli *SdF* e non solo quindi su ipotesi progettuali, attività coordinata da Regione Piemonte.

Il Gruppo di lavoro **Osservatori regionali sugli appalti pubblici**, dal 2010 coordinato dalla Regione Emilia-Romagna, ha dato continuità al ruolo importante che ha assunto nel coordinamento delle Regioni e nella interlocuzione con l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici.

I rapporti con l'AVCP sono regolati da uno specifico Protocollo generale d'intesa e da singoli Protocolli attuativi adottati in sede di Conferenza Stato Regioni il 26 marzo 2008. Tali Protocolli risultano in parte disattesi dall'AVCP ed è per questo motivo che finora poche Regioni hanno inteso sottoscrivere gli accordi a fronte di problemi di natura organizzativa e finanziaria delle strutture regionali. Questioni che cercheremo di risolvere con la disponibilità del Presidente Santoro dell'AVCP, al quale è stato richiesto un incontro in merito alle problematiche relative alla gestione ed il funzionamento degli Osservatori.

Sul tema della **sostenibilità ambientale** prosegue intensamente l'attività di Itaca per la promozione e lo sviluppo di strumenti di valutazione della qualità energetico-ambientale delle costruzioni, avviata con l'approvazione da parte della Conferenza delle Regioni, nel 2004, del **Protocollo Itaca**.

Oltre ai protocolli per gli edifici residenziali e del terziario, edifici commerciali ed edifici industriali, già disponibili a livello nazionale, il Gruppo di lavoro per l'Edilizia Sostenibile, coordinato da Regione Marche, ha allo studio altre

destinazioni d'uso: edifici scolastici, ricettivi, ospedali e uno specifico **Protocollo di valutazione della sostenibilità a scala urbana**, capace di orientare e monitorare, in termini di prestazioni, gli interventi di trasformazione urbana.

Le caratteristiche di trasparenza e oggettività di valutazione di tali strumenti, la loro natura prestazionale e non prescrittiva dei loro criteri, la piena aderenza alla normativa tecnica dei metodi di calcolo sono gli aspetti che hanno indubbiamente favorito in questi anni l'utilizzo del protocollo da parte delle Regioni.

Per sostenere maggiormente la diffusione e l'uso corretto di tali strumenti su tutto il territorio nazionale, Itaca ha realizzato e messo a disposizione online in maniera libera e gratuita per gli operatori del settore uno specifico **software denominato "Proitaca.org"**, quale strumento di supporto che facilita il calcolo degli indicatori e dei punteggi finali del Protocollo.

Inoltre sarà presto messo a disposizione sul sito internet di Itaca, un **"Manuale d'uso"** con obiettivo quello di mostrare nel dettaglio il funzionamento e il corretto uso dello strumento di valutazione.

È stata inoltre realizzata, nell'ambito dell'Accordo di Programma tra ITACA, ITC-CNR e Università Politecnica delle Marche, la prima **Banca Dati italiana dei materiali da costruzione** basata sull'approccio LCA (Life Cycle Assessment) e LCC (Life Cycle Cost), al fine di quantificare l'efficienza dei materiali.

L'analisi del ciclo di vita rappresenta uno degli strumenti più qualificati e diffusi per la valutazione e la quantificazione dei carichi energetici ed ambientali e degli impatti globali associati ad un prodotto lungo l'intero ciclo di vita, dall'acquisizione delle materie prime al fine vita.

La Banca dati, prima nel suo genere, potrà finalmente consentire la valutazione oggettiva del livello di sostenibilità dei materiali edili nell'ambito del Protocollo Itaca, permettendo l'integrazione dei profili ambientali di prodotto nella

valutazione dell'edificio in riferimento alla recente norma UNI EN 15804:2012 (Sostenibilità delle costruzioni ó Dichiarazioni ambientali di prodotto).

Attraverso quindi uno specifico processo di qualificazione le imprese avranno l'opportunità di ottenere l'eco-profilo dei propri prodotti funzionale al processo di valutazione della sostenibilità degli edifici legato al Protocollo Itaca.

Legati alla indicata ricerca, i cui risultati saranno presto presentati con un'iniziativa pubblica e messi a disposizione di tutti, sono anche la realizzazione di uno **schema di prezzo regionale di riferimento** per l'individuazione di classi e voci di materiali caratterizzati da specifiche prestazioni ambientali, e la realizzazione di un **capitolato tipo per l'edilizia sostenibile**.

Inoltre, l'intesa con Città di Alessandria, Provincia di Alessandria e Regione Piemonte, ha permesso la definizione di uno **schema di Regolamento Edilizio tipo** per le amministrazioni locali ai fini del recepimento del Protocollo Itaca.

In ultimo, è stato sottoscritto lo scorso 27 marzo a Milano il Protocollo d'intesa tra ITACA ed ACCREDIA, l'Ente unico nazionale di accreditamento, per la promozione delle certificazioni rilasciate sotto accreditamento a sostegno delle politiche regionali per la sostenibilità ambientale delle costruzioni.

L'accordo, approvato anche dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, getta le basi per la realizzazione di un **sistema di certificazione nazionale in materia di sostenibilità ambientale degli edifici**, atteso da imprese e professionisti.

Con riferimento al Protocollo Itaca, attraverso l'accreditamento, ci si pone l'obiettivo di garantire l'indipendenza, l'imparzialità e la competenza di chi valuta le conformità alle norme di riferimento, con la elaborazione di uno standard unico nazionale sulla sostenibilità ambientale delle costruzioni, prevedendo in particolare la definizione di un sistema di certificazione unitario e a carattere volontario, coordinato ed integrato sia con i sistemi regionali, già attivi sul territorio e basati proprio sul Protocollo Itaca, sia con il sistema di normazione tecnica (UNI e CEN).

Sempre in tema di costruzioni, Itaca è impegnata nella realizzazione di un prezzario regionale di riferimento per i lavori pubblici, di cui ha già definito la parte riguardante la **Impostazione metodologica del Prezzario tipo**.

L'intento della guida è quello di uniformare ed omogeneizzare i Prezzari regionali in termini di impostazione ed analisi al fine di renderli comparabili ed omogenei, nelle singole voci, su tutto il territorio nazionale. Lo schema proposto adotta la norma UNI 11337/2009 che ha la finalità di creare un sistema univoco di codificazione per mezzo di un linguaggio comune e condiviso.

L'attività, sviluppata nell'ambito del Gruppo di lavoro Capitolati e prezzari, coordinato da Regione Liguria, è stata ampiamente partecipata dai rappresentanti degli operatori del settore (professionisti, imprese, produttori, sindacati e istituzioni pubbliche). Il programma di attività di Itaca prevede inoltre:

- definizione di uno schema tipo di voci di prezzario maggiormente significative per opere pubbliche;
- definizione dei Costi parametrici per lavori pubblici e servizi e forniture;
- definizione di un Prezzario per Servizi e forniture;
- sviluppo di un sistema informativo per la gestione del prezzario regionale.

Sul fronte della sicurezza sul lavoro Itaca ha adottato in via definitiva e promosso nel corso dell'anno 2011, la *Check list di autovalutazione per le piccole e micro imprese ó Strumenti per l'implementazione di un sistema di gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*.

Il documento, elaborato nell'ambito del Gruppo di lavoro Sicurezza e Appalti di Itaca, coordinato da Regione Toscana, costituisce un primo contributo soprattutto per le micro e piccole imprese e vuole essere uno strumento operativo a supporto del datore di lavoro, per verificare il proprio livello di implementazione di un sistema di gestione della sicurezza (SGSL).

Il gruppo di lavoro sicurezza e appalti ha inoltre in programma:

- la realizzazione di strumenti a supporto del Responsabile del procedimento (vademecum) per l'applicazione della normativa in materia di sicurezza e salute e la gestione dei contratti di lavori, forniture e servizi pubblici;
- la definizione di ulteriori strumenti operativi per l'implementazione di SGSL per le imprese medio-piccole operanti nel settore.

Nell'ambito del programma di attività del Gruppo di lavoro interregionale sul **Monitoraggio dell'Attività Edilizia**, coordinato da Regione Emilia-Romagna, è stato portato a compimento il primo prototipo del progetto SI.CO (Sistema Costruzioni) sul monitoraggio dei dati più rilevanti dei titoli abilitativi, coerente con l'attuazione del progetto MUDE (Modello Unico Digitale per l'Edilizia), a cui concorrono le Regioni, l'Anci e l'Agenzia del Territorio (art.34 quinquies D.Lgs. 80/2004).

È stato quindi realizzato il **Modello dematerializzato di Notifica Preliminare Unica Regionale**, definito in collaborazione anche con gli Enti addetti al controllo della sicurezza nei cantieri, gli organismi paritetici e gli ordini professionali dell'Emilia-Romagna. Attualmente è in corso di sperimentazione presso alcuni Comuni delle Regioni Emilia-Romagna e Liguria.

La notifica preliminare, come sappiamo, è lo strumento più efficace per la tutela ed il controllo della sicurezza nei cantieri pubblici e privati. La dematerializzazione della notifica permette la piena gestione ed il controllo delle informazioni così da realizzare la georeferenziazione del cantiere, l'individuazione dei cantieri che meritano maggiori controlli e una più efficiente verifica sulla regolarità e congruenza del lavoro. Il sistema informatico di gestione della notifica sarà quanto prima messo a disposizione di tutte le Regioni per il riuso gratuito.

Nell'ambito del **Gruppo di lavoro Espropriazioni per p.u.**, coordinato da Regione Basilicata, sono state definite le linee guida a supporto delle autorità esproprianti in riferimento agli *Effetti della sentenza Corte Cost. 181/2011 sul*

regime delle indennità aggiuntive e delle maggiorazioni per l'occupazione di aree agricole. Prime indicazioni operative.

Il documento si pone l'obiettivo di dare un contributo operativo nell'applicazione della sentenza 181/2011 della Corte Costituzionale, che ha introdotto di fatto un sistema indennitario che prevede anche per i terreni agricoli, come già previsto per i terreni edificabili, che l'indennità sia commisurata al valore del bene (valore di mercato) e non più liquidata sulla base dell'astratto parametro del valore agricolo.

Desidero infine elencare, sinteticamente, alcune ulteriori e significative attività realizzate da Itaca nel corso dell'anno:

1. **Servizio di aggiornamento normativo**, attività avviata in collaborazione con Regione Veneto, che da un contributo informativo ai tecnici delle stazioni appaltanti su alcune delle novità legislative pubblicate in gazzetta ufficiale;
2. collaborazione alla redazione della **Guida operativa sulla "Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali"**, nell'ambito del Programma Operativo Miglioramento della Committenza Pubblica 2007-2009. Il Progetto, ideato e sviluppato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), ha l'intento di fornire alla committenza pubblica uno strumento di supporto nella gestione delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di appalti di servizi culturali rientranti nella sfera di applicazione del D.Lgs. 163/2006;
3. realizzazione, nell'ambito del gruppo di lavoro Osservatori regionali appalti, delle **Linee guida per l'utilizzo del Codice Unico di Progetto (CUP)**, in collaborazione con il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La legge 136/2011 ha reso obbligatorio anche il CUP ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari per prevenire fenomeni di infiltrazioni criminali;

4. definizione del documento recante *Prime indicazioni per l'applicazione delle modificazioni introdotte all'art. 81 del codice dei contratti pubblici dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, di conversione del dl 70/2011*.

La norma, abrogata di recente dal DL 201/2011, prevedeva che l'offerta migliore fosse determinata al netto delle spese relative al **costo del personale**.

Il documento, realizzato da Itaca nell'ambito del Gruppo di lavoro contratti pubblici, coordinato da Regione Piemonte, è stato un primo contributo a supporto delle stazioni appaltanti che si trovavano ad applicare una norma che indubbiamente impattava su tutte le procedure di gara e per qualunque importo, con pesanti ripercussioni anche nelle fase di gestione del contratto.

Oggi, quindi, il costo del personale negli appalti è di nuovo compreso nell'importo soggetto a ribasso;

5. realizzazione del primo **volume di raccolta dei pareri resi alle stazioni appaltanti dalla Unità Operativa di Coordinamento (UOC)**, nell'ambito del Servizio Contratti Pubblici (SCP).

Il volume rappresenta un utile strumento di consultazione per gli operatori del settore, consentendo loro di trovare validi spunti per la risoluzione di questioni applicative, ovvero per l'approfondimento di tematiche specifiche.

Il Servizio, a cui sono registrate oggi circa ventimila stazioni appaltanti, da attuazione a quanto previsto dal Codice dei contratti in ordine alla pubblicazione di bandi, avvisi ed esiti di gara e della programmazione triennale, ed eroga inoltre, gratuitamente, il Servizio di supporto tecnico-giuridico per la corretta applicazione della normativa nazionale e regionale di riferimento;

6. **organizzazione di seminari e convegni** sui temi trattati dall'Istituto.

Il nostro obiettivo primario è quello di contribuire a sviluppare e qualificare, attraverso un'attività esclusivamente tecnico-scientifica, le relazioni di mercato

pubblico-privato nei settori in cui l'Istituto opera. Pensiamo che anche nel 2011 tale obiettivo sia stato positivamente perseguito.

Nel rinnovare ai Soci l'invito all'approvazione del bilancio, penso di interpretare anche il vostro assenso nell'esprimere il mio sentito ringraziamento ai componenti del Consiglio Direttivo, ad iniziare dal collega Massimo Giorgetti quale Vicepresidente Vicario, e del Collegio dei Revisori per la loro piena disponibilità e preziosa collaborazione. Un sentito grazie infine va alla struttura dell'Istituto che riesce a gestire e garantire quotidianamente, con qualificato impegno, una così importante e riconosciuta attività.

Il Presidente

Ugo Cavallera

Roma, 19 aprile 2012