



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

Relazione Annuale
sull'attività svolta e sui programmi di lavoro
2010

ASSEMBLEA dei Soci

NAPOLI, 24 MAGGIO 2011

Illustri Signori,

desidero innanzitutto ringraziare la Regione Campania per aver ospitato oggi a Napoli l'Assemblea di Itaca e il seminario conclusivo di aggiornamento sui contratti pubblici. Evento da cui intendo iniziare la presente relazione che delinea in sintesi l'attività svolta da ITACA nel corso del 2010 e quanto programmato nel 2011.

Il nostro Istituto, come si sa, organo tecnico di coordinamento interregionale, opera su diverse materie trattate dalle Regioni, con particolare attenzione proprio al tema dei contratti pubblici, nostro principale fine statutario.

L'evento odierno, voluto dal Consiglio Direttivo, organizzato da Regione Campania nell'ambito della collaborazione istituzionale con il Ministero delle infrastrutture e trasporti e la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, chiude la prima fase del **programma nazionale di aggiornamento formativo** sul Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici, di prossima entrata in vigore (8 giugno 2011).

Il calendario itinerante dell'iniziativa ha già visto lo svolgimento dei precedenti due eventi rispettivamente a Roma, 5 e 6 aprile (sede Ministero infrastrutture e trasporti) e Torino, 12 e 13 aprile (sede Regione Piemonte).

L'intento del Ministero e delle Regioni, viste le connesse competenze di regolazione e di indirizzo, è quello di ausilio alle stazioni appaltanti nella corretta applicazione della normativa statale e regionale in materia di contratti pubblici, onde consentire anche comportamenti legittimi ed omogenei su tutto il territorio nazionale.

Detto programma è articolato in due fasi operative:

- ❖ Fase 1: aggiornamento erogato nei confronti di tutti i funzionari e dirigenti delle amministrazioni e strutture regionali e del Ministero che a vario titolo si occupano di appalti (Avvocature regionali, Dipartimenti delle opere pubbliche e infrastrutture, Osservatori regionali dei contratti pubblici, Provveditorati alle opere pubbliche, Uffici approvvigionamenti, Uffici contratti, Uffici legislativi, ecc.), con il supporto operativo delle Regioni Lazio, Piemonte e Campania.
- ❖ Fase 2: aggiornamento erogato da ogni singola Regione nei confronti del personale delle amministrazioni aggiudicatrici (RUP), con il supporto operativo degli Osservatori regionali sui contratti pubblici.

La seconda fase è prevista avviarsi nei prossimi mesi di settembre/ottobre.

Aspetto organizzativo che riteniamo essere stato anche il successo dell'iniziativa è quello di aver adottato per lo svolgimento dei seminari una tecnologia innovativa e completamente gratuita, lo "streaming live", che ha permesso di collegare in contemporanea tutte le sedi regionali favorendo la partecipazione di circa 5.000 funzionari tra personale regionale e del Ministero. E' nostra intenzione sviluppare ulteriormente questa modalità formativa anche a livello territoriale per l'attuazione della seconda fase del programma.

Va segnalato, però, che se da un lato ITACA, Ministero e Regioni si fanno carico di aggiornare e supportare le amministrazioni locali per l'applicazione delle nuove norme, dall'altro ci si ritrova purtroppo in un **sistema normativo nazionale di riferimento non stabile ed ancora in evoluzione** che disorienta tutti gli operatori del settore, a causa dei continui cambiamenti e novità. Faccio riferimento, ad esempio, alla novità della legge 136/2010 relativa al piano straordinario antimafia, al decreto legge

70/2011 da poco licenziato dal Governo relativo al cosiddetto decreto sviluppo, ed in ultimo anche lo schema di DPCM sulla stazione unica appaltante (SUA), in corso di adozione da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In merito al **decreto legge 70/2011**, che ha operato un'importante azione modificativa sul codice dei contratti pubblici, in particolare, intendo sottolineare alcuni degli aspetti negati, a nostro avviso, emersi da una prima lettura della norma, considerato anche che è in corso la valutazione tecnica da parte delle Regioni per il parere da esprimere in sede di Conferenza Unificata per la conversione in legge del provvedimento.

Con la modifica apportata all'art. 122 del codice contratti, il decreto ha esteso la possibilità della **procedura negoziata** senza pubblicazione del bando di gara, ai lavori di importo inferiore ad un 1.000.000 di euro, con invito rivolto ad almeno 10 soggetti per importi superiori a 500.000 euro e, per importi inferiori, ad almeno cinque soggetti se sussistono aspiranti idonei in tali numeri. Viene effettuato inoltre l'innalzamento a 1.500.000 euro della soglia per la **procedura ristretta semplificata**, per la sola esecuzione di lavori, per i quali le stazioni appaltanti hanno la facoltà di non procedere alla pubblicazione di bando. Da una verifica effettuata con i dati degli Osservatori regionali risulta che tale modifica ha comportato di fatto la sottrazione al mercato di circa il 70% in media degli appalti di lavori.

Con le modifiche introdotte all'art. 253, il D.L. ha consentito alle stazioni appaltanti, fino 31 dicembre 2013, **l'esclusione automatica delle offerte anomale** sino alla soglia comunitaria di € 4.845.000 per lavori e € 193.000 per servizi e forniture. Ciò di fatto comporterà il forte rischio di impugnazione delle aggiudicazioni da parte delle imprese escluse senza

contraddittorio e della possibile disapplicazione della norma da parte del giudice non conforme ai principi comunitari che imporrebbero invece tale contraddittorio.

Con le modifiche introdotte dal decreto all'art. 64 le stazioni appaltanti sono tenute a predisporre i bandi di gara sulla base dei **bandi tipo** approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. I bandi dovranno riportare le cause tassative di esclusione dalla gara e le stazioni appaltanti devono motivare esplicitamente eventuali discostamenti dai bandi tipo. Tale nuova disposizione a carattere obbligatorio appare lesiva del principio di legalità, essendo il bando di gara un atto amministrativo, e i suoi contenuti possono essere stabiliti soltanto con legge o con atti di natura regolamentare e non certo con provvedimenti emanati da organismi di vigilanza. Dovrebbe quindi a nostro avviso essere il Ministero delle infrastrutture e trasporti titolare del potere legislativo ed approvativo ad adottare modelli di bandi tipo quali mero riferimento per le stazioni appaltanti.

Sottoporremo comunque al tavolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome tutti i nostri rilievi traducendoli in proposte emendative da presentare al Governo.

In merito, invece, allo schema di DPCM sulle **stazioni uniche appaltanti** (SUA), abbiamo evidenziato positivamente in sede di Conferenza Unificata l'attesa e l'importanza di tale provvedimento che promuove l'istituzione in ambito regionale delle SUA, organismi operativi con caratteristiche di centralità di committenza che organizzano ed aiutano le amministrazioni aggiudicatrici nell'approvvigionamento di beni e servizi, con l'obiettivo precipuo di assicurare trasparenza, regolarità e prevenire il rischio di

infiltrazioni mafiose. Un provvedimento normativo assolutamente condiviso dalle regioni.

Riteniamo però che debbano essere chiariti alcuni elementi della proposta di norma per meglio definire le modalità per promuovere la istituzione della SUA, le attività e i servizi svolti, gli elementi essenziali delle convenzioni tra i soggetti che aderiscono alla SUA, la disciplina dei rapporti e delle responsabilità tra SUA ed ente aderente, e non appesantire ulteriormente le amministrazioni aggiudicatrici nelle forme di monitoraggio e di controllo degli appalti. A riguardo il tavolo tecnico di coordinamento interregionale ha fatto delle proposte di modifica che saranno a breve esaminate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e presentate al Governo.

Itaca, dunque, in tema di appalti pubblici, nel corso del 2010, ha compiuto un grosso sforzo di coordinamento proprio a supporto dell'attività della Conferenza. Ha avviato inoltre alcune delle attività legate a progetti interregionali approvati dal Consiglio Direttivo e finanziati con il Fondo Speciale:

- ❖ realizzazione di “linee guida” con definizione anche di una “convenzione tipo” per i Comuni per la realizzazione delle **opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione**, attività coordinata dalla Regione Veneto;
- ❖ realizzazione di una guida operativa per l'utilizzo e la diffusione del criterio di aggiudicazione dell'**offerta economicamente più vantaggiosa nei lavori pubblici**, attività coordinata dalla Regione Toscana.

Nell'ambito dell'attività del **Supporto Giuridico del Servizio Contratti Pubblici** (SCP), per la pubblicazione di bandi ed esiti di gara e la

programmazione triennale, gestito da Itaca per conto delle Regioni e Ministero delle infrastrutture e trasporti, che ad oggi ha abilitato circa 15.000,00 stazioni appaltanti, è stato realizzato un volume, che avrà cadenza semestrale, che raccoglie una selezione di pareri resi dalla Unità Operativa di Coordinamento (UOC), con lo scopo di costituire un utile ausilio agli operatori nella delicata gestione dei contratti pubblici.

Per quanto riguarda gli **Osservatori regionali sui contratti pubblici**, attività coordinata dalla Regione Emilia-Romagna, c'è da segnalare una non facile convivenza operativa degli stessi con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. In particolare, si ritiene che l'AVCP non rispetti alcune delle disposizioni normative e di organizzazione disciplinate con appositi Protocolli d'intesa sottoscritti in sede di Conferenza Stato-Regioni nel 2008:

- per quanto attiene all'attività di rilevazione l'AVCP ha avocato a se, con specifiche comunicazioni, alcuni dei soggetti di competenza territoriale regionale, in contrasto con disposizioni normative regionali ed il Protocollo d'intesa sottoscritto in Conferenza Stato-Regioni, creando situazioni di incertezza negli operatori e la duplicazione di informazioni già trasmesse agli osservatori regionali e condivise in cooperazione applicativa;
- in merito al principio di trasparenza, la sezione centrale dell'Osservatorio dell'AVCP, nonostante disponga dal 2000 dei dati raccolti dagli osservatori regionali sui lavori pubblici, non ha garantito l'accesso pubblico, anche per via informatica, degli stessi adempiendo agli oneri normativi di pubblicità e conoscibilità; gli stessi sono invece resi disponibili su internet dagli Osservatori

regionali garantendo la piena consultazione, circolazione e interscambio di dati e informazioni;

- a seguito degli adempimenti previsti dalla legge 136/2010 sulla tracciabilità dei pagamenti, al fine di una gestione efficiente ed efficace a livello territoriale dei flussi informativi, le Regioni si sono attivate, tramite Protocolli di intesa, per il rilascio del CUP (Ministero dell'Economia e Finanze) e del CIG (AVCP), tra l'altro già attiva presso le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Valle d'Aosta. A riguardo l'AVCP ha ritenuto non delegabile alle Regioni tale attività, in contrasto con il principio di avvalimento delle sezioni regionali, sia con i principi di cooperazione applicativa contenuti nel predetto Protocollo d'intesa del 2008, e creando tra l'altro un disagio alle stazioni appaltanti;
- in merito alla destinazione di fondi da parte dell'AVCP per l'attività della sezioni regionali dell'Osservatorio dei contratti, a fronte di un bilancio di previsione 2011 delle entrate dell'AVCP di circa 85 milioni di euro, il trasferimento complessivo di 1.506.247 euro erogato e ripartito tra tutte le sezioni regionali, pari a circa il 2% del totale delle entrate, non riconosce di fatto ruolo e funzioni delle sezioni regionali che invece a nostro avviso rappresentano la struttura fondamentale della stessa Autorità;
- dal 2008 è stato avviato un percorso di integrazione tra il sistema di rilevazione informatico dei dati di AVCP (SIMOG), messo in linea senza effettuare alcuna ricognizione dei sistemi esistenti ai fini di un eventuale riuso, ed i sistemi informativi regionali attivati nell'ambito della propria autonomia organizzativa (SITAR Emilia-Romagna, Campania e Basilicata, SOOP Piemonte, Sistema informativo della

Regione Lombardia, SIORC Liguria), di cui le Regioni si erano dotate per la rilevazione dei contratti pubblici ma anche ai fini della pianificazione strategica e della programmazione regionale di competenza. Questa integrazione sta comportando pesanti conseguenze operative ed economiche alle Regioni.

Sul tema della sostenibilità ambientale, dopo circa un anno di attività del gruppo di lavoro per l'edilizia sostenibile, coordinato dalla Regione Marche, e supportato in maniera qualificata da ITC-CNR e iiSBE Italia quali partner tecnico-scientifici, l'Istituto ha adottato il nuovo **“Protocollo ITACA nazionale 2011 per la sostenibilità ambientale degli edifici”**.

La versione aggiornata del Protocollo 2011, traduce in sintesi tutti i rilievi intervenuti in fase di applicazione dello strumento da parte delle Regioni e delle osservazioni tecniche avanzate dalle associazioni nazionali degli operatori economici, sia del settore imprenditoriale che della produzione e degli ordini professionali.

La principale novità è la realizzazione, oltre che del Protocollo per Edifici Residenziali, anche del Protocollo per Uffici, sia per nuove tipologie che di recupero, in linea con la direttiva comunitaria 2010/31/CE che prevede per il 2020 consumo quasi "zero" per gli edifici pubblici. A questo si aggiungeranno, così come richiesto dal Consiglio Direttivo, ulteriori strumenti di valutazione dedicati alle scuole, aree industriali ed edifici commerciali, onde completare la copertura di tutte le tipologie edilizie.

Il Protocollo ITACA ha avuto negli anni applicazione in diverse Regioni nell'ambito di programmi di incentivazione rivolti al Social Housing (Programma Casa) e all'edilizia privata (Piano Casa) ovvero attraverso l'applicazione di specifiche normative regionali in materia di edilizia

sostenibile. Ciò ha permesso di acquisire un'esperienza pratica che ha consentito un continuo miglioramento dello strumento.

Si è inoltre ritenuto opportuno sviluppare una unica versione di Protocollo, al fine di proporre un riferimento unico nazionale così da facilitare un allineamento dei protocolli regionali, attualmente molto eterogenei.

Si riporta in estrema sintesi, inoltre, quanto programmato:

- 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 sistemi regionali 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 prezario 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**.

In merito alla problematica connessa alla definizione di un sistema di certificazione, il Consiglio Direttivo ha indicato, con l'approvazione di uno schema di accordo generale con ACCREDIA, gli obiettivi che intende perseguire. In particolare la proposta è quella di realizzare, all'interno di un quadro nazionale, un **sistema di accreditamento e certificazione** per la piena applicazione del "Protocollo ITACA", a sostegno di politiche regionali mirate alla sostenibilità ambientale. L'accordo tratta anche il tema della qualificazione degli appalti pubblici. ACCREDIA è riconosciuta dallo Stato quale unico organismo nazionale autorizzato a svolgere attività di accreditamento, in attuazione del Regolamento (CE) n.765/2008.

L'obiettivo di Itaca sul tema dell'edilizia sostenibile è quello di creare le condizioni affinché politiche regionali possano orientarsi finalmente verso la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e del nuovo tenendo conto anche e soprattutto della sostenibilità ambientale, fattore da cui la progettazione non può più esimersi dal considerare. Basso consumo energetico, materiali ad alta prestazione ambientale, risparmio dell'acqua, elevato livello di comfort, riutilizzo e consumo del territorio, devono diventare standard in tutte le costruzioni.

Tra le attività a supporto delle stazioni appaltanti ITACA, cogliendo l'esigenza manifestata e condivisa dalle Regioni di uniformare a livello nazionale l'informativa riferita ai costi della produzione edilizia, sta lavorando alla predisposizione di linee guida per la definizione di un **prezzario regionale di riferimento**, attività coordinata dalla Regione Liguria. Il gruppo di lavoro ha basato lo schema di prezzario sul sistema di classificazione e codificazione univoca della norma UNI 11337/09, con l'intento di omogeneizzare e rendere comparabili le voci d'opera presenti nei diversi prezzari regionali attualmente vigenti. Tra gli obiettivi anche per

il 2011 è in programma la definizione di un prezzario di riferimento per beni e servizi da parte delle amministrazioni, quale utile strumento a supporto della di progettazione.

Sempre sullo stesso tema uno specifico sottogruppo di lavoro, coordinato dalla Regione Veneto, sta realizzando anche le linee guida per la determinazione dei **costi parametrici** per lavori, servizi e forniture. Il costo standard è di assoluta necessità sia per la definizione della programmazione di spesa degli enti pubblici, sia quale strumento di controllo successivo per la verifica dell'efficienza di tale spesa negli appalti.

Sul tema della **sicurezza negli appalti** il gruppo di lavoro, coordinato dalla Regione Toscana, ha in programma:

- l'aggiornamento linee guida per la stima dei costi della sicurezza nei contratti pubblici di forniture e servizi;
- l'aggiornamento linee guida per l'applicazione del DPR 222/03;
- l'aggiornamento Checklist di autovalutazione per l'applicazione di un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro per le micro imprese;
- la realizzare una guida per la gestione della sicurezza nei contratti pubblici – Vademecum operativo per il responsabile del procedimento;
- la definizione di un prontuario di buone prassi coerenti con il Testo Unico della sicurezza.

Il Consiglio Direttivo, visto le attività svolte e quanto programmato, ha valutato positivamente il bilancio 2010, che registra un avanzo di periodo pari a 10.763,86, e propone all'Assemblea dei Soci l'approvazione del bilancio presentato oggi.

Si ringraziano tutti i Soci di Itaca, i componenti del Consiglio Direttivo e del Collegio dei Revisori, e i Coordinatori delle attività, per la loro disponibilità e il prezioso supporto reso. Un sentito ringraziamento alla struttura dell'Istituto che riesce a far fronte con qualificato impegno ed in maniera costante all'enorme sforzo che l'Istituto annualmente è chiamato ad affrontare.

Il Presidente facente funzioni

Massimo GIORGETTI

Napoli, 24 maggio 2011