



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

# **Relazione sull'attività svolta nel 2008**

**ASSEMBLEA dei Soci**

ROMA, 26 MARZO 2008

Illustri Signori,

nell'anno 2008 sono state intraprese numerose iniziative ed affrontate diverse problematiche.

Sul tema dei contratti pubblici, Itaca ha operato con la Commissione Infrastrutture, Mobilità e Governo del Territorio alla predisposizione del parere adottato dalla Conferenza Unificata nel marzo 2008 in merito allo **schema di decreto legislativo correttivo del Codice dei contratti pubblici** (terzo correttivo), con la quale sono stati predisposti una serie di emendamenti al testo della norma, in parte accolti dal Governo. Proprio in quella sede, è stato richiesto, dalle Regioni, l'attivazione di un tavolo permanente Stato-Regioni per il monitoraggio dell'applicazione del Codice, visto le numerose problematiche legate anche alla emanazione di provvedimenti regionali in materia, oggetto, ormai in maniera sistematica, del giudizio di costituzionalità. Ci dispiace constatare che il tavolo promesso non sia ancora attivato.

C'è però da rilevare la proficua collaborazione instaurata in questi mesi con il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti sull'emanando schema di **“Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs. 163/2006 recante Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”**, già adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 13 luglio 2007.

L'emanazione del Regolamento ha indubbiamente una portata enorme poiché porta a compimento, finalmente, l'opera di codificazione e semplificazione voluta dal legislatore, riscrivendo un sistema di regole, notevolmente frammentato, in un testo normativo unificato per tutti i contratti di servizi forniture e lavori pubblici.

Proprio per favorire questa iniziativa, viste le questioni legate alle competenze legislative sfociate, come sapete, in numerosi ricorsi

costituzionali, è stato richiesto ed ottenuto dalle Regioni il passaggio della suddetta norma in sede di Conferenza Unificata.

Le Regioni, dunque, hanno ritenuto necessario, sul piano del metodo, fornire il proprio apporto collaborativo, assumendo l'iniziativa di riavviare un percorso condiviso e concertato con il Governo. Ciò ha permesso l'attivazione di un confronto diretto e nel merito del provvedimento, con i tecnici ministeriali.

Come noto, infatti, il procedimento di approvazione del Regolamento non prevede l'acquisizione del parere delle autonomie territoriali.

Il gruppo di lavoro interregionale "Codice contratti pubblici", attivo presso Itaca, ha predisposto due documenti contenenti osservazioni ed emendamenti, frutto anche della partecipazione e collaborazione al tavolo interregionale delle più qualificate professionalità del mondo degli operatori del settore. Le proposte di modificazioni approvate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 22 gennaio 2009, hanno ricevuto riscontro positivo, in sede tecnica, dal Ministero delle Infrastrutture, con l'anticipata pronuncia dell'accoglimento di gran parte delle modifiche avanzate.

E' notizia poi di questi giorni, circa l'esame in sede politica della norma che porterà alla espressione di parere da parte della Conferenza Unificata.

Nel merito del provvedimento il tavolo tecnico di Itaca ha fatto emergere alcune criticità sostanziali, di cui riporto solo alcuni aspetti.

Il primo attiene alla compressione avvenuta ad opera del regolamento dei poteri discrezionali e di autonomia negoziale delle stazioni appaltanti, visto l'accorpamento avvenuto nella norma di quasi tutte le disposizioni del **D.M. 145/2000** (capitolato generale), svuotando di fatto la competenza in termini di libertà contrattuale delle stazioni appaltanti.

Un secondo punto attiene al nuovo istituto della **validazione dei progetti** introdotto nella bozza di regolamento che non tiene conto del ruolo e delle competenze degli enti territoriali, privilegiando una logica centralista.

Un terzo elemento di criticità evidenziato, riguarda aspetti attinenti alla scarsa organicità della disciplina regolamentare dei contratti di servizi e forniture, a differenza della sistematicità delle norme relative ai lavori pubblici.

Sempre sul tema dei servizi e delle forniture, manca nel Regolamento l'attuazione di alcune disposizioni previste dal codice quali ad esempio quella riguardante i **livelli di progettazione**. Inoltre, aspetto sicuramente problematico, è la tecnica legislativa usata nel richiamare istituti regolamentati per i lavori pubblici anche per i contratti di servizi e forniture. E' indubbiamente importante l'opera di rivisitazione fatta, ma va ancora perfezionata proprio per evitare eccessivamente tali rinvii, che renderebbero di difficile interpretazione ed applicazione le stesse norme.

Possiamo dire in ultima analisi, comunque, che per quanto ci si può sforzare nel migliorare un testo così vasto per i temi e gli istituti trattati, resteranno sempre elementi di criticità. E' opportuno quindi, sulla base del contributo che Itaca e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e il Consiglio di Stato indicheranno, emanare quanto prima detto provvedimento e studiarne l'impatto e le problematiche prodotte nell'applicazione pratica, con specifica attenzione agli aspetti attinenti agli elementi di novità portati per i contratti di servizi e le forniture.

Al fine di monitorare sul campo l'applicazione del Regolamento, un indubbio strumento a disposizione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è il "Supporto Giuridico" del **Servizio Contratti Pubblici**. Servizio attivato dallo stesso Ministero con Itaca e le Regioni, nel quale opera una Commissione appositamente costituita (UOC – Unità Operativa

di Coordinamento) presso il Ministero per validare tutti i pareri resi alle stazioni appaltanti. La Commissione avrà, quindi, un compito estremamente importante nel segnalare al Ministero eventuali disfunzioni e/o distorsioni della norma.

Il richiamato Servizio Contratti Pubblici consente anche 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.

Le amministrazioni complessivamente abilitate ad usufruire del servizio sono oggi circa 12.000. I bandi pubblicati nel 2008, con esclusione di quelli pubblicati dai servizi attivati presso le singole Regioni, sono:

<b>2008</b>	<b>Sotto soglia (≤ € 150mila)</b>	<b>Sopra soglia</b>	<b>Totale</b>
Bandi di lavori	694	4.260	4.954

<b>2008</b>	<b>Sotto soglia (≤ € 206mila)</b>	<b>Sopra soglia</b>	<b>Totale</b>
Bandi di forniture	1.091	1.725	2.816
Bandi di servizi	1.879	2.837	4.716

Le aggiudicazioni pubblicati nel 2008, con esclusione di quelli pubblicati dai servizi attivati presso le singole Regioni, sono:

<b>2008</b>	<b>Sotto soglia (≤ € 150mila)</b>	<b>Sopra soglia</b>	<b>Totale</b>
Aggiudicazioni di lavori	930	4.360	5.290

<b>2008</b>	<b>Sotto soglia (≤ € 206mila)</b>	<b>Sopra soglia</b>	<b>Totale</b>
Aggiudicazioni di forniture	189	465	654
Aggiudicazioni di servizi	410	867	1.277

Complessivamente sono stimati 7.500 bandi pubblicati sul Servizio, di cui circa 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 40% circa rappresentano nuovi interventi, il 38% manutenzioni e il 22% trasformazioni edilizie.

Per quanto riguarda i programmi triennali pubblicati sono nel complesso 2.000, ad esclusione sempre di quelli pubblicati nelle diverse Regioni.

In merito al Servizio "Supporto Giuridico", le amministrazioni abilitate a porre quesiti sono circa 6.000, con circa 3.000 quesiti posti complessivamente.

Durante tutto il corso dell'anno, sono pervenuti numerosi quesiti riguardanti le novità apportate al sistema normativo ad opera del Codice dei contratti pubblici, come più volte corretto e riformato a seguito dei numerosi interventi del legislatore. Molte interrogazioni riguardano appalti di forniture e di servizi; ciò è certamente da ascrivere all'avvicinamento della normativa riguardante tali settori a quella precedentemente dettata per i lavori pubblici.

Altro tema riguardante i contratti pubblici affrontato sul tavolo di Itaca è stata la questione riguardante l'**incentivo alla progettazione**.

Come è noto con successivi provvedimenti il Governo ha promosso disposizioni normative tese a ridurre la quota di incentivo, dal 2% all'attuale 0,5%, spettante ai tecnici pubblici che svolgono attività nell'ambito del processo realizzativo di opere pubbliche in qualità di Responsabile del Procedimento, redazione dei progetti e piani di sicurezza, direzione lavori e collaudi.

E' noto inoltre che l'apporto delle suddette attività professionali dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ha permesso un significativo risparmio di risorse pubbliche non dovendo, le stesse amministrazioni,

ricorrere all'esterno e pertanto consentendo di destinare tali risorse a disposizione per la realizzazione dell'opera.

Itaca ha promosso, a tal fine, anche coinvolgendo la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, iniziative a sostegno del mantenimento della percentuale prevista, definendo anche proposte di modifiche normative necessarie al fine di rendere univoca la interpretazione della norma in questione (**art. 61 del D.Lgs. 112/08** convertito dalla legge 133/08), nel senso che la stessa si applica esclusivamente alle amministrazioni statali e non ai dipendenti degli enti locali.

Altro tema su cui Itaca sta operando da lungo tempo è la **sicurezza nei contratti pubblici**. Vista l'attività sviluppata, con il coinvolgimento diretto e operativo oltre che delle Regioni anche delle amministrazioni statali competenti, autonomie locali e di tutti gli operatori del settore, mi sento di affermare che il tavolo costituito ed operativo presso Itaca, rappresenta indubbiamente il più importante riferimento nazionale sulla tematica.

Nel corso del 2008 il gruppo di lavoro ha realizzato due importanti linee guida che completano il quadro della gestione della sicurezza per tutti i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Come ricorderete, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome approvò una prima **“Linea guida per l'applicazione del DPR 222/03”**, divenuto oggi strumento di riferimento per i soggetti pubblici e privati in merito alla individuazione e stima dei costi per la sicurezza. La Conferenza, nel marzo 2008, ha approvato due ulteriori guide redatte da Itaca: quella inerente alle **“Linee guida per la stima dei costi della sicurezza nei contratti pubblici di forniture o servizi”** e quella relativa alle **“Linee guida per il coordinamento della sicurezza nelle Grandi Opere”**.

La prima costituisce il primo atto d'indirizzo nazionale a supporto delle stazioni appaltanti che sono tenute a redigere il **Documento Unico di Valutazione dei Rischi (DUVRI)** e a stimare i costi della sicurezza da non

assoggettare a ribasso. Nel settore dei servizi e forniture, manca una norma consolidata relativa al calcolo dei costi contrattuali, che devono essere specificatamente indicati nei bandi di gara, risultare congrui rispetto all'entità e caratteristiche dell'appalto e non soggetti a ribasso d'asta. A riguardo, è in corso un ulteriore approfondimento da parte del gruppo di lavoro, per la individuazione dei contenuti minimi del DUVRI con specificazione di casistiche relativamente alle diverse realtà contrattuali, in relazione anche alla definizione dei costi della sicurezza.

La seconda guida intende aiutare le amministrazioni per il coordinamento della sicurezza nelle grandi opere che sono, generalmente, caratterizzate da particolare complessità contrattuale ed organizzativa, considerato proprio la tipologia delle realizzazioni, l'entità degli investimenti, la lunghezza dei tracciati e l'articolazione dei rapporti fra imprese che operano, di norma, attraverso più cantieri organicamente connessi e coordinati da un unico committente.

Il tavolo sulla sicurezza è inoltre attualmente impegnato nella verifica e individuazione delle criticità che emergono dalla applicazione del **D.Lgs. 81/2008**. A tal fine sono state predisposte una serie di osservazioni ed emendamenti alla norma in corso di modificazione, con la piena collaborazione degli uffici dei due Ministeri interessati, del Lavoro e delle Infrastrutture.

Inoltre, è allo studio la normativa nazionale e regionale di settore vigente per individuare profili di ripartizione ordinamentale al fine di poter tracciare, per le Regioni, un quadro di riferimento di principi legislativi chiaro e dare così attuazione alle proprie competenze concorrenti in materia.

Si sta sviluppando anche uno studio dei diversi livelli di responsabilità individuati dalla norma per il committente ed il **Responsabile dei lavori**,

con la definizione di possibili forme di incentivazione per favorire un sistema di qualificazione delle imprese in materia di tutela del lavoro.

Altro argomento in corso di trattazione sempre sulla sicurezza riguarda la realizzazione di strumenti operativi per l'implementazione di **sistemi di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL)**, con attenzione particolare alle piccole e piccolissime imprese.

E' in corso, infine, anche la trattazione della sicurezza per quanto riguarda gli **impianti dell'edificio**, con attenzione agli aspetti relativi alla progettazione, legislazione e relative criticità, casistica infortuni e aspetti sanzionatori.

L'impegno messo in campo dal gruppo di lavoro sulla sicurezza è indubbiamente rilevante e ambizioso. Credo comunque che, viste le competenze, la partecipazione e condivisione degli obiettivi da parte di tutti i partecipanti al tavolo, il contributo che Itaca potrà fornire sarà senz'altro all'altezza della grande sfida che la piaga sociale delle morti bianche pone al nostro Paese.

Passando al tema della sostenibilità ambientale in edilizia, il nostro Istituto sta sicuramente fornendo un contributo altrettanto importante nel panorama nazionale.

Il Consiglio Direttivo ha di recente approvato e trasmesso alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per la relativa adozione, la nuova revisione del "**Protocollo Itaca sulla valutazione energetico e ambientale degli edifici**". La nuova stesura ha permesso la semplificazione e l'aggiornamento del precedente Protocollo, approvato dalla Conferenza delle Regioni nel gennaio 2004, contestualizzandolo alle caratteristiche ambientali e costruttive del territorio in funzione del tipo di progetto da valutare e della sua ubicazione, ed allineando inoltre la procedura di valutazione tecnica alla normativa nazionale ed europea di riferimento per gli aspetti energetici. Il Protocollo sarà affiancato dal uno **software di**

**calcolo**, che sarà messo quanto prima a disposizione dei professionisti, imprese ed amministrazioni in maniera totalmente gratuita, così da facilitare l'applicazione e la diffusione dello strumento, oltre che da un'apposita **manualistica di riferimento**.

Come ricorderete, a seguito dell'adozione da parte della Conferenza delle Regioni del **disegno di legge sull'edilizia sostenibile** predisposto da Itaca, numerose Regioni hanno legiferato in materia, trattando non solo aspetti legati al risparmio energetico ma anche alla sostenibilità ambientale che, crediamo, oggi riveste la parte più importante e saliente visto il deficit energetico del pianeta. Tali norme regionali richiamano il Protocollo Itaca quale strumento di valutazione e verifica della sostenibilità.

A supporto delle amministrazioni locali, a seguito di numerose sollecitazioni pervenuteci, si sta anche realizzando uno "**Schema di Regolamento comunale tipo**", per il recepimento del Protocollo.

Resta oggi l'importante compito di evolvere il protocollo da un semplice sistema di valutazione ad un modello di certificazione volontaria della sostenibilità per le costruzioni, attraverso la costituzione di una struttura organizzata e qualificata per l'accreditamento dei soggetti certificatori.

Proprio a tal fine abbiamo promosso la costituzione di un organismo nazionale denominato "**Sustainable Building Council Italia**" (**SBC Italia**), per promuovere l'adozione di politiche che favoriscano l'edilizia sostenibile coerentemente con il Protocollo sviluppato da Itaca. Diverse sono già le Regioni assieme ad Itaca che hanno aderito al Council, oltre che diverse aziende anche a carattere industriale, centri di ricerca, istituti bancari ed assicurativi.

Ha indubbiamente carattere di urgenza procedere all'attuazione del presente progetto, anche in previsione delle evoluzioni normative in atto sull'edilizia, da parte del Governo.

Proprio a tal fine, Itaca, attraverso la Commissione Governo del Territorio, ha promosso la caratterizzazione dei nuovi programmi integrati per l'edilizia residenziale e di qualificazione urbana, previsti dallo schema di regolamento attuativo del **Piano Casa**, attraverso la previsione per le nuove costruzioni di requisiti con elevati livelli di sostenibilità energetico e ambientale, coerentemente alla qualità e salvaguardia dell'ambiente e tutela delle vite umane.

Nel 2008 è stata avviata la ricerca finanziata ed affidata al CNR e al Politecnico delle Marche, attraverso un apposito Accordo di Programma con la Regione Marche ed Itaca, per la realizzazione della **banca dati dei materiali di riferimento per costruzioni ad elevata prestazione ambientale**. Banca dati che sarà anche la base per la realizzazione di prezziari regionali attinenti a materiali e opere sostenibili dal punto di vista ambientale.

Sempre sul tema dell'edilizia, Itaca ha sviluppato con la collaborazione del Cisis (Centro interregionale per i sistemi informativi, geografici e statistici) un progetto per il "**Monitoraggio dell'attività Edilizia**" privata. Tale iniziativa nasce dall'esigenza di rendere disponibili le informazioni sulle costruzioni che essendo oggi rilevate solo da un'indagine Istat pensata per finalità molto diverse, non è adeguata per avere esatta conoscenza dell'attività edilizia sul territorio regionale. L'esigenza di una raccolta sistematica ed universale dei dati non solo di titoli abilitativi a costruire rilasciati dai comuni, ma anche sugli interventi realmente attuati, nonché sulle trasformazioni d'uso dell'esistente, non riguarda comunque solo Regioni e operatori del settore, ma, prima di tutto, gli stessi Comuni che necessitano di monitorare in continuo le trasformazioni urbane per orientare le scelte di pianificazione.

La Regione Emilia-Romagna, coordinatrice dell'attività, sta verificando l'analisi operativa del progetto per giungere ad una sua prima

sperimentazione. Il progetto è totalmente integrato col **Progetto MUDE (Modello Unico Digitale dell'Edilizia)** promosso dall'Agenzia del Territorio ed è coerente con le finalità del **Programma Statistico Nazionale 2008-2010**, nel quale è stato inserito, e con il Piano di E-government 2012 relativamente all'**Anagrafe Comunale degli Immobili**. Il costituendo Osservatorio sull'Edilizia avrà anche la caratteristica, visto le informazioni trattate, di agevolare e mirare i controlli sia sulla sicurezza nei cantieri privati che sulla idoneità e regolarità contributiva delle imprese edilizie.

Dopo l'analisi e la sperimentazione, a cui invitiamo anche altre Regioni ad aderire, il progetto sarà trasmesso, per la relativa adozione, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per la condivisione e promozione nazionale.

In merito all'attività del gruppo di lavoro sul **prezzario regionale**, l'obiettivo è quello di definire uno schema tipo realizzato dalle Regioni e condiviso con le stesse, attraverso anche il contributo degli operatori di settore, al fine di qualificarne il risultato, uniformando ed omogeneizzando le voci d'opera presenti nei diversi prezzari regionali attualmente vigenti, verificando al contempo un **sistema di classificazione e codificazione univoca** e condivisa, sulla base anche della **emananda norma Uni**.

Itaca supporta inoltre i Responsabili regionali dell'**Osservatorio dei contratti pubblici**, in qualità di segreteria tecnica individuata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Impegnativa è stata l'attività svolta lo scorso anno, anche al fine di favorire la sottoscrizione, avvenuta il 28 marzo u.s., del Protocollo generale d'intesa previsto dal D.Lgs. 163/2006, tra l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici e la Conferenza Stato-Regioni. E' in corso oggi la definizione dei protocolli attuativi tra la stessa Autorità e le singole Regioni.

Auspichiamo che l'Osservatorio sia strumento soprattutto di trasparenza e qualificazione del mercato dei contratti pubblici, oltre che di controllo.

Per quanto riguarda direttamente l'Istituto è stata operata una riorganizzazione e rafforzamento del personale anche con l'approvazione da parte del Consiglio Direttivo, il 3 marzo 2009, di uno specifico **Regolamento interno**, in attuazione di quanto previsto dallo Statuto, al fine di migliorare e dare maggiore efficacia e funzionalità allo svolgimento dei lavori, considerato l'impegno necessario per le numerose attività ed iniziative portate avanti.

Segnalo inoltre che l'assemblea tenuta lo scorso anno ha istituito presso Itaca un apposito "**Fondo Speciale**" costituito attraverso il contributo delle Regioni e delle Province autonome per il finanziamento e la realizzazione di specifici progetti d'interesse regionale, con carattere e rilevanza nazionale. Il Fondo permetterà così l'accelerazione e la concretizzazione di alcuni degli importanti progetti appena illustrati.

Per concludere, segnalo la partecipazione e realizzazione di Itaca di numerose iniziative nazionali a carattere di convegno, seminari, ecc., la partecipazione ad audizioni parlamentari e presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, su questioni attinenti a progetti di legge e problematiche di settore.

Inoltre Itaca partecipa attivamente a tavoli e gruppi di lavoro presso enti e organismi nazionali, ed ha nel corso del 2008 sottoscritto alcuni protocolli di collaborazione con università e centri di ricerca al fine di rafforzare la qualità tecnica e scientifica della propria attività nei settori di competenza.

E' da sottolineare infine l'attività svolta per l'implementazione ed aggiornamento continuo del nostro **sito internet**, che vede ormai la presenza sistematica di circa 20.000 contatti mensili.

In sintesi, quindi, il Consiglio Direttivo valuta in modo particolarmente positivo il **Bilancio 2008**, visto le enunciate attività e progetti realizzati e programmati. Riconosciuto e qualificante il ruolo assunto da Itaca in questi anni anche nei confronti della Conferenza delle Regioni e di tutte le amministrazioni regionali e operatori del settore.

Propongo quindi ai Soci l'approvazione del Bilancio presentato oggi, ringrazio tutto il Consiglio uscente per la disponibilità e il qualificato contributo dato in questi anni, ed a nome del quale sono presentati i documenti contabili all'Assemblea.

Un sentito ringraziamento va alla struttura operativa che ha saputo rispondere con continuità e puntualità al non facile coordinamento dell'attività, al Collegio dei Revisori ed al suo Presidente che, puntualmente ha permesso ogni anno tutti gli adempimenti contabili nel pieno rispetto e ruolo statutario.

Il Presidente

Dott. Bruno ASTORRE

Roma, 26 marzo 2009