



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

Relazione Annuale 2013 sull'attività svolta

ASSEMBLEA dei SOCI

ROMA, 16 Aprile 2014

Cari Soci,

si rinnova l'appuntamento annuale per la presentazione del resoconto sull'attività svolta da ITACA nel 2013 e degli obiettivi fissati per il 2014.

Come sapete il nostro operato è orientato prevalentemente sul comparto delle costruzioni, perno fondamentale di sviluppo e ricchezza della nostra economia. L'azione che svolgiamo a supporto delle regioni e delle stazioni appaltanti viene qualificata con il coinvolgimento concreto e diretto dei nostri Soci, con i quali vengono affrontati e condivise problematiche di natura regolamentare ed operativa a sostegno di tutti gli operatori del settore.

Il perdurare della crisi economica e finanziaria che ha investito in questi anni il nostro Paese, impattando fortemente proprio sul sistema delle costruzioni, se da un lato compromette la tenuta dello stesso, sia per quanto riguarda l'offerta di lavoro sia sul versante della domanda, dall'altro rappresenta, a nostro avviso, un'importante occasione per il rilancio di un settore da molto tempo chiuso su se stesso.

Mi riferisco, ad esempio, agli scenari ed alle nuove opportunità rappresentate dall'edilizia sostenibile, sia per ciò che riguarda il risparmio energetico e la produzione di energia verde, sia in ordine alla realizzazione di opere e materiali ad alta prestazione ambientale. Un mercato questo in forte crescita.

Per quanto riguarda le opere pubbliche, riteniamo vada definito un nuovo programma infrastrutturale adeguato alle esigenze del nostro Paese che non sia tracciato solo su grandi opere, le quali assorbono gran parte degli investimenti economici, ma che accolga anche un piano di piccole opere necessarie alle amministrazioni locali finalizzato ad interventi, ad esempio,

di edilizia scolastica, edilizia sociale, difesa del suolo, recupero ed adeguamento sismico. Opere dedicate al mercato delle piccole e medie imprese, fonte primaria di posti di lavoro, che rappresentano la spina dorsale reale della nostra economia.

Bisogna inoltre valutare attentamente l'opportunità che abbiamo oggi di intervenire sul sistema delle cosiddette **opere incompiute**, grazie al loro censimento effettuato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, in collaborazione con gli Osservatori Regionali degli Appalti ed il supporto operativo di ITACA. Censimento che ha messo in luce 593 incompiute a fronte delle quali sono stati spesi circa 2 miliardi di euro e, per il loro completamento, ne mancherebbero ancora circa 1,1 miliardi di euro.

L'opera incompiuta rappresenta un evidente spreco di risorse sottratte a servizi pubblici individuati dalle amministrazioni e mai resi alla comunità. Tali opere rappresentano una potenziale opportunità per il territorio, in relazione alla evidente difficoltà oggi di reperimento di risorse finanziarie. La loro messa in esercizio, con destinazione d'uso magari anche alternativa rispetto a quella originariamente prevista, comporterebbe costi decisamente inferiori rispetto invece a realizzazioni ex novo. Nel caso inoltre l'amministrazione valuti che l'opera non abbia più quei requisiti di soddisfazione di bisogni che ne giustifichino il completamento, si potrà anche decidere della sua alienazione, nell'ottica delle più recenti norme sulla *spending review*.

L'attivazione di tale processo di recupero deve passare necessariamente attraverso la programmazione triennale quale momento di valutazione ex ante degli investimenti pubblici finalizzata ad una più razionale allocazione delle risorse. Per tale motivo riteniamo dunque necessario un allineamento della normativa sulle opere incompiute con quella in materia di

programmazione triennale nell'ambito della quale sono ritenuti prioritari proprio il recupero del patrimonio esistente ed il completamento dei lavori già iniziati.

L'attività di rilevazione delle opere incompiute è stata sviluppata nell'ambito di ITACA da uno specifico gruppo di lavoro coordinato da Regione Emilia-Romagna, che ha dato supporto alle amministrazioni attraverso uno specifico sistema informativo (SIMOI) per il caricamento dei dati. Sono stati attivati inoltre un supporto telefonico, di posta elettronica e FAQ.

Sul tema degli **appalti pubblici** l'Istituto ha orientato la propria attività su diversi filoni:

1. il monitoraggio e l'analisi della normativa di settore;
2. il supporto interpretativo e propositivo alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ed alle diverse istituzioni coinvolte nel processo di normazione;
3. l'elaborazione di documenti di indirizzo e di supporto (linee guida e *best practices*);
4. il Servizio Contratti Pubblici dedicato al supporto tecnico giuridico alle stazioni appaltanti per l'applicazione della normativa nazionale e regionale di riferimento, la pubblicazione di bandi, avvisi ed esiti di gare e la pubblicazione della programmazione triennale ed elenchi annuali di lavori pubblici, servizi e forniture.

Nel corso del 2013 sono stati elaborati numerosi documenti approvati dalla Conferenza delle Regioni, di cui si riporta una rapida sintesi:

- *“Guida operativa per l'utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori*

pubblici di sola esecuzione”, approvata dalla Conferenza delle Regioni il 24 gennaio 2013. La guida è stata realizzata nell’ambito del gruppo di lavoro coordinato dalla Regione Toscana e presentata con evento nazionale a Roma il 20 giugno 2013 in collaborazione con SITEB ed ANCE.

- *“Linee guida per la redazione di studi di fattibilità”*, approvate dalla Conferenza delle Regioni il 24 gennaio 2013 e realizzate dal gruppo di lavoro coordinato dalla Regione Piemonte.
- *“Le centrali di committenza per appalti dei piccoli comuni – Primo rapporto sull’attuazione dei nuovi obblighi: stato dell’arte e qualche strumento operativo”*, approvato dalla Commissione Infrastrutture, Trasporti e Governo del Territorio della Conferenza delle Regioni il 10 aprile 2013 ed elaborato dal gruppo di lavoro coordinato dalla Regione Umbria.
- *“Guida operativa sulla pubblicità e trasparenza degli appalti”*, approvata dalla Conferenza delle Regioni in data 13 giugno 2013, elaborata nell’ambito del gruppo di lavoro Osservatori regionali appalti, con attività coordinata dalla Regione Friuli Venezia-Giulia.
- *“Linee guida contenenti best practices per la realizzazione delle opere a scompuo degli oneri di urbanizzazione”*, approvate dalla Conferenza delle Regioni nella seduta del 7 novembre 2013, e realizzate da uno specifico gruppo di lavoro coordinato dalla Regione Veneto nell’ambito dei progetti finanziati da ITACA con il Fondo Speciale Pluriennale.
- *“Prime indicazioni per l’applicazione delle modificazioni introdotte all’art.82 del codice dei contratti pubblici dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione del dl 69/2013”*, approvate dal Consiglio Direttivo di

ITACA il 13 novembre 2013 e redatte nell'ambito del gruppo di lavoro coordinato da Regione Piemonte.

La normativa sui contratti pubblici continua a tormentare gli operatori del nostro paese. Dopo le numerose modificazioni apportate al codice dei contratti in questi ultimi anni, siamo in procinto di una nuova rivoluzione a seguito dell'emanazione delle due **direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, per i settori ordinari e speciali, e della nuova direttiva sui contratti di concessione.**

Le nuove direttive rivisitano tutta la disciplina di settore. Sono presenti norme per la promozione degli appalti elettronici con obiettivo quello di favorire maggiore efficienza e risparmi di spesa. Ci sono norme più severe sul subappalto e sulle offerte anormalmente basse. Viene privilegiato il criterio di selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nel quale assumono forte rilievo i temi della tutela ambientale, gli aspetti sociali e l'innovazione, tenendo conto del prezzo e dei costi del ciclo di vita dei prodotti o dei servizi. La creazione di un nuovo mercato eco-sostenibile viene considerata, a livello comunitario, un'opportunità per perseguire la crescita e poter uscire in modo virtuoso dall'attuale crisi economica.

Le direttive entreranno in vigore il 17 aprile 2014 e, a partire da tale data, gli Stati membri avranno 24 mesi per il loro recepimento. Ci sarà quindi tutto il tempo per studiare e ponderare adeguatamente un testo di coordinamento tra le nuove norme comunitarie e quelle nazionali. Bisogna evitare ciò che è invece accaduto con le precedenti direttive recepite con il codice dei contratti, frettolosamente approvato senza il necessario ed opportuno approfondimento parlamentare ed il dialogo con il mondo produttivo e sociale, che un tema così rilevante avrebbe invece meritato.

A tale scopo abbiamo costituito uno specifico gruppo di lavoro, con il coordinamento di Regione Toscana, che svilupperà un'analisi sistematica delle nuove norme europee con verifica degli impatti sulla legislazione vigente, mettendo a disposizione della Conferenza delle Regioni e del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti tutte le nostre competenze ed i contributi tecnici che saranno prodotti.

Mi preme ancora segnalare la questione relativa all'obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicazione sui quotidiani dei bandi e degli avvisi di gara, anche a seguito della recente circolare del Ministero della Funzione Pubblica del 14 febbraio 2014, in materia di applicazione delle regole di trasparenza di cui alla legge 190/2012 (anticorruzione) e al DLgs. 33/2013 (pubblicità delle informazioni). La circolare estende tale obbligo anche alle procedure di gara senza bando ed agli enti di diritto privato che svolgono attività di pubblico interesse.

L'onere delle **pubblicazione dei bandi sui giornali** era stato già oggetto del decreto legge sulla *spending review* (art.1 c.5 del D.L. 95/2012) che ne aveva previsto inizialmente la soppressione e successivamente la reintroduzione. Se vi ricordate la motivazione allora resa è stata a dir poco curiosa: la norma è stata cancellata "*per mero errore informatico*". Riteniamo che la più ampia e completa pubblicità dei bandi di gara è pienamente garantita attraverso strumenti informatici opportunamente individuati dalle norme: il profilo del committente, i siti informatici del Ministero delle Infrastrutture (SCP) e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. L'obbligo di pubblicazione sui giornali comporta un onere stimato per la finanza pubblica pari a circa 75 milioni di euro all'anno. La legge 221/2012 ha previsto, a partire dal 1° gennaio 2013, che le spese per la pubblicazione sui quotidiani siano rimborsate alle stazioni

appaltanti dalle imprese aggiudicatarie. L'effetto, come si può ben immaginare, è naturalmente che tali costi saranno trasferiti dalle imprese sempre alle stesse stazioni appaltanti. Crediamo quindi, in un momento in cui ogni risorsa è preziosa per far fronte alle urgenti e necessarie esigenze della collettività, che tale norme debba essere al più presto cancellata.

In merito ai **rapporti con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici**, sottolineiamo la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra la Conferenza delle Regioni, l'AVCP ed ITACA al fine di attivare forme di collaborazione rivolte al corretto funzionamento del sistema degli appalti pubblici, aggiuntive rispetto a quanto già stabilito dal Codice dei contratti. In attuazione all'accordo è in corso l'attivazione di una serie di tavoli tecnici dedicati alla semplificazione e razionalizzazione dei flussi e dei sistemi informativi dell'Osservatorio dei contratti pubblici, e ad attività di supporto e formazione per la qualificazione delle stazioni appaltanti.

Sulla **legalità negli appalti** abbiamo riavviato il gruppo di lavoro coordinato dalla Regione Campania, che ha predisposto e condiviso un nutrito programma di attività dedicato, in particolare, all'analisi delle norme per il contrasto della corruzione e delle mafie, attraverso la elaborazione di strumenti di ausilio alla redazione e gestione di Codici Etici e Regolamenti di organizzazione, in collaborazione con il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza Grandi Opere (CCASGO) del Ministero dell'Interno. Parte di sicuro interesse del programma riguarda la ricognizione dei Protocolli di legalità e la definizione di linee guida antimafia dedicate agli appalti ordinari, oltre allo sviluppo di norme e prassi per la gestione delle imprese sequestrate e confiscate.

Prosegue l'attività del gruppo di lavoro Capitolati e Prezzari, coordinato dalla Regione Liguria, impegnato nella realizzazione dello **schema di**

prezzario regionale di riferimento in materia di appalti pubblici, con l'obiettivo di uniformare ed omogeneizzare i prezzari regionali. Il programma prevede inoltre, al fine di facilitare l'attività dei componenti il gruppo di lavoro, la messa a disposizione di uno specifico applicativo informatico che consenta, tra l'altro, la condivisione delle attività con modalità informatizzate.

Il tavolo tecnico in materia di **sicurezza sul lavoro**, coordinato dalla Regione Toscana, ha sviluppato diverse attività che hanno portato a definire un programma con i seguenti obiettivi:

- l'elaborazione 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 pubblici;
- un documento operativo dedicato ai costi della sicurezza per la verifica di congruità degli oneri aziendali della sicurezza nei contratti di lavori pubblici;
- linee guida per la stima dei costi della sicurezza nei contratti di forniture e servizi.

Per quanto attiene all'**Edilizia Sostenibile**, segnaliamo che il 9 luglio 2013 è stato approvato da ACCREDIA il Regolamento Tecnico RT-33 che ha disciplinato il sistema di ispezione nazionale basato sul "Protocollo ITACA, nelle fasi di progetto, realizzazione ed esercizio. Con l'attestato di ispezione il committente, sia pubblico che privato, potrà finalmente dimostrare la conformità del progetto o dell'edificio al "Protocollo ITACA".

Il 27 novembre 2013 è stato inoltre costituito il Comitato Promotore del Protocollo ITACA per l'attuazione del richiamato Regolamento Accredia

in ordine alla più ampia diffusione del Protocollo ITACA quale strumento a sostegno delle politiche nazionali e regionali sulla sostenibilità ambientale negli edifici. Il Comitato ha già realizzato a Milano il primo corso di formazione di 60 ore rivolto alla qualificazione del personale ispettivo di cui all'RT-33 Accredia. E' in programma, nel corso dell'anno, lo svolgimento di ulteriori due corsi in sedi del centro e sud Italia.

L'intenso programma di attività portato avanti dal gruppo di lavoro coordinato dalla Regione Marche, ha individuato diversi obiettivi a breve e medio termine:

- la realizzazione del **Registro Nazionale delle Ispezioni**, quale sistema informativo con cui saranno monitorati tutti i Rapporti di Ispezioni;
- la definizione della **Prassi di Riferimento UNI** dedicata al Protocollo ITACA per gli edifici residenziali;
- la realizzazione dei **Manuali di riferimento** per l'applicazione di tutti i Protocolli ITACA oggi sviluppati;
- l'aggiornamento e realizzazione di nuovi **Protocollo Itaca**, conformi alla normativa nazionale ed europea di riferimento (ospedali, edifici alti, ricettivi, ecc.);
- predisposizione di uno **schema di Regolamento Edilizio tipo** in materia di edilizia sostenibile;
- realizzazione di uno **schema di prezzo regionale** di riferimento per l'individuazione di classi e voci di materiali ad alta prestazione ambientale ed un **capitolato tipo**.

Va menzionato infine l'avvio dell'importante progetto interregionale approvato da ITACA, coordinato dalla Regione Toscana, riguardante la elaborazione del **Protocollo Itaca a Scala Urbana**. Il nuovo Protocollo

avrà il compito di declinare la sostenibilità urbana secondo criteri di tipo urbanistico, ambientale, sociale ed economico, sul modello dei protocolli già elaborati per gli edifici. Sarà uno strumento di indubbio valore a sostegno delle regioni italiane per quanto attiene alla loro attività di indirizzo alla pianificazione territoriale ed urbanistica, sui temi della rigenerazione urbana e del consumo di suolo, per la valutazione di programmi di trasformazione e per il monitoraggio della efficacia delle proprie politiche di programmazione degli interventi per le città.

Gli obiettivi di ITACA sono concreti e finalizzati tutti alla qualificazione e allo sviluppo del mercato. Per la realizzazione degli stessi è necessario la disponibilità di numerose competenze ed una efficace organizzazione e coordinamento dei lavori. A tal fine, nel corso dell'ultima seduta, il Consiglio Direttivo ha disposto la razionalizzazione e riorganizzazione delle attività dell'Istituto con l'individuazione di otto **Aree tematiche permanenti di lavoro** e relativi responsabili, all'interno delle quali sono strutturati i tavoli tecnici operativi (vedi allegato).

Concludo la presente Relazione invitando l'Assemblea dei Soci all'approvazione del bilancio che risulta, per quanto attiene allo stato patrimoniale al 31.12.2013, chiuso in pareggio tra attività e passività con un ammontare complessivo di euro 949.071,52. Per quanto riguarda il conto economico 2013, è risultato un avanzo di periodo pari ad euro 6.377,28. In merito al bilancio preventivo 2014 sono previste entrate per complessivi euro 476.852,00, con pari uscite, onde determinare un pareggio tra le attività e le passività.

Riteniamo dunque di aver perseguito tutti gli obiettivi prefissati per il 2013.

Desidero esprimere i miei ringraziamenti a tutti i Soci, ai componenti il Consiglio Direttivo, al Collegio dei Revisori, ai Responsabili di tutte le attività e alla struttura ITACA.

Il Presidente

Ugo Cavallera

Roma, 16 aprile 2014