



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

Relazione sull'attività svolta nel 2007

ROMA, 12 MARZO 2008

Illustri Signori,

nel presentare la relazione annuale dell'Istituto sull'attività svolta nel 2007 desidero innanzitutto ringraziare i Soci, espressione delle amministrazioni regionali, delle imprese, professionisti, sindacati e loro rispettive associazioni: il nostro lavoro è anche frutto del vostro contributo e collaborazione.

Il 2007 si caratterizza sicuramente, per quanto riguarda il tema degli appalti, per la emanazione della **sentenza n. 401 del 23 novembre 2007 della Corte Costituzionale** che ha fornito un riferimento interpretativo più certo in merito alle competenze legislative dello Stato e delle Regioni in materia di contratti pubblici.

Sostanzialmente la Corte ha ricondotto l'intera disciplina dei contratti pubblici alle competenze esclusive dello Stato.

Si tratta di un evento estremamente importante se si pensa al contenzioso costituzionale sorto già con la vecchia legge Merloni e successivamente alimentato dalla emanazione del Codice dei contratti pubblici. Numerose Regioni avevano proposto infatti ricorso contro il D.lgs. 163/2006 proponendo censure di costituzionalità sugli articoli 4 e 5 relativi rispettivamente alle competenze legislative e regolamentari.

La sentenza 401/2007, nel confermare la legittimità costituzionale del codice, ha indirettamente anche sancito l'incostituzionalità delle leggi regionali che contrastano con esso. Certo occorrerà ancora aspettare la definizione dei giudizi promossi dallo Stato nei confronti delle singole leggi regionali, ma l'esito appare quanto mai scontato.

Come Itaca abbiamo comunque deciso di costituire un gruppo di lavoro specifico per studiare e valutare le conseguenze della sentenza

della Corte sulla normativa regionale, così da permettere alle Regioni di avere un quadro di riferimento ben delineato e chiaro entro cui muoversi. In questa prospettiva abbiamo in programma anche l'organizzazione di una iniziativa nazionale per valutare ed approfondire le problematiche evidenziate.

Sempre in merito al Codice dei contratti, l'Istituto nel corso del 2007 ha coordinato l'attività delle Regioni in merito ai due **decreti legislativi di modifica del Codice** (D.lgs. 6/2007 e D.lgs. 113/2007) a supporto dell'attività della Commissione Infrastrutture e Governo del Territorio della Conferenza delle Regioni per la predisposizione dei relativi pareri espressi dalla Conferenza Unificata, oltre che rappresentare in due audizioni le problematiche derivanti dall'applicazione del D.lgs. 163/2006, presso la Commissione VIII della Camera dei Deputati.

C'è da rilevare purtroppo, come più volte denunciato nelle diverse sedi istituzionali, il mancato accoglimento di molte delle richieste di emendamenti avanzati dalle Regioni predisposte anche in pieno accordo con Anci, e soprattutto il mancato dialogo che le Regioni hanno invece sempre richiesto al Ministero competente.

Particolarmente impegnativo nel corso del 2007 è stato il supporto agli Osservatori regionali per i contratti pubblici.

Il Codice ha ampliato le competenze degli Osservatori anche per i servizi e le forniture, oltre che per i lavori già previsti dalla vecchia legge Merloni.

Questa estensione del monitoraggio dell'Osservatorio, espletata attraverso la propria struttura centrale e le sezioni regionali decentrate, dovrà essere regolata da nuovi Protocolli d'intesa tra le Regioni e l'**Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici**, in corso di definizione proprio in questi giorni.

Aspetto rilevante è la novità del monitoraggio e controllo sugli appalti di servizi e forniture. A tal fine è importante verificare e valutare attentamente il possibile impatto sulle amministrazioni aggiudicatrici, sia per il notevole numero di appalti da monitorare sia per la assoluta novità per i funzionari preposti alla gestione dei contratti di servizi e forniture della nuova attività di monitoraggio, con possibili conseguenze anche sulla qualità e completezza delle informazioni rilevate.

In tale contesto, le Regioni hanno avanzato la richiesta di sviluppo di un sistema informativo di tipo integrato tra la sezione centrale e le sezioni regionali che rispetti gli sviluppi e gli investimenti già operati dalle parti, e permetta in tempo reale la piena condivisione di tutte le informazioni.

In maniera parallela, con il Ministero delle Infrastrutture, Itaca ha avviato già da tempo il "**Servizio contratti pubblici**", che consente la pubblicazione di tutti gli avvisi e bandi di lavori, servizi e forniture, oltre che la pubblicazione della programmazione triennale e l'elenco annuale di lavori pubblici. L'unificazione del servizio esteso a tutti gli appalti comprende anche un "*Supporto giuridico*" alle stazioni appaltanti per la corretta applicazione ed interpretazione della normativa nazionale e regionale di riferimento.

Le amministrazioni complessivamente abilitate ad usufruire del servizio sono oggi più di 10.000 a fronte di circa 7.000 nel 2006. I bandi pubblicati passano da circa 4.000 nel 2006 a 13.000 nel 2007; gli esiti di gara da 600 a 4.000; gli avvisi di project financing da 84 a 200.

Per quanto riguarda il numero dei bandi di gara, sono stimati in 13.000 quelli pubblicati, dei quali il 60% riguarda gare di forniture e servizi e il restante 40% lavori pubblici.

In merito invece alla tipologia di intervento per soli lavori, il 31% rappresentano manutenzioni, il 31% trasformazioni, il 38% nuovi interventi.

Per quanto riguarda i programmi triennali pubblicati sono nel complesso circa 2.600 quelli già consultabili.

Va tenuto in considerazione che i suddetti dati sono stati estrapolati dal Servizio contratti pubblici gestito direttamente da Itaca per il Ministero delle infrastrutture a cui andranno sommati, naturalmente, i dati pubblicati sui diversi siti regionali attivi.

In merito al "Servizio supporto giuridico", le amministrazioni abilitate a porre quesiti sono circa 6.000, con circa 2.500 quesiti posti complessivamente.

In particolare, nel corso dell'anno sono stati molti i quesiti riguardanti le novità apportate al sistema normativo. Numerose sono state le interrogazioni aventi ad oggetto appalti di servizi e forniture, mentre si segnalano significative richieste di chiarimenti sull'istituto dell'avvalimento e sul documento unico di regolarità contributiva (Durc).

Da segnalare inoltre numerosi quesiti sulla progettazione dei lavori pubblici, di cui la maggior parte incentrati sull'abolizione dei minimi tariffari ad opera della legge 248/06 (decreto Bersani) ed un notevole incremento anche per le domande in tema di sicurezza con riferimento al calcolo dei relativi costi nell'ambito di servizi e forniture.

Sul tema della **sicurezza nel lavoro**, divenuta in questi anni una vera e propria emergenza sociale nel nostro Paese, Itaca sta da tempo lavorando, in collaborazione oltre che con le Regioni anche con tutti gli operatori del settore, alla definizione di strumenti operativi per migliorare la corretta gestione della sicurezza nei contratti pubblici.

Ricordo che, già nel 2006 la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha adottato le *"Linee guida per l'applicazione del D.P.R. 222/03"* predisposte da Itaca sulla individuazione dei costi per la sicurezza negli appalti di lavori pubblici e redazione dei piani di sicurezza. Guida divenuta punto di riferimento per l'operato delle amministrazioni aggiudicatrici e operatori privati.

Nel corso del 2007 il gruppo di lavoro ha predisposto le *"Linee guida per il coordinamento della sicurezza nelle Grandi Opere"*, in corso di approvazione da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, trattanti il tema attinente al coordinamento della sicurezza nei cantieri per le cosiddette Grandi Opere, caratterizzate da tipologie contrattuali spesso non pienamente in linea con le norme sulla sicurezza dei cantieri.

Inoltre, sono state da poco approvate dal Consiglio Direttivo le *"Linee guida per la stima dei costi della sicurezza nei contratti di forniture e servizi"*, in riferimento al nuovo e poco conosciuto obbligo così come determinato dalla legge 123/2007, relativo al calcolo dei costi contrattuali per la sicurezza nei servizi e nelle forniture.

Su questo ultimo tema, il gruppo di lavoro si è mosso anche in maniera coordinata con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici che ha in corso la redazione di una specifica determinazione.

Itaca sta operando con l'intento principale di rafforzare l'attenzione verso una corretta individuazione ed applicazione della normativa a sostegno e tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.

Le azioni di prevenzione e repressione non sempre si sviluppano in modo efficace e quasi mai sono concepite in modo integrato ed in un'ottica strategica. Abbiamo riscontrato in questi anni proprio l'inefficacia di tali azioni, imputabile da un lato alla mancanza di una strategia globale e dall'altro al fatto che tale materia, oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, ha visto spesso la sovrapposizione di ruoli e competenze che impediscono, di fatto, la

piena applicazione di una coerente strategia di prevenzione e contrasto del fenomeno infortunistico.

Di grande rilievo è l'attività portata avanti in materia di **Edilizia Sostenibile**.

L'Istituto sta operando da diversi anni alla definizione di un "*Sistema di valutazione della qualità energetica e ambientale degli edifici*".

Il cosiddetto "*Protocollo Itaca*" approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel 2004, che ha adottato i criteri e gli strumenti basati su un modello internazionale di riferimento per la certificazione energetica-ambientale degli edifici, è in corso di rivisitazione. Nel 2008 sarà definito e presentato un nuovo protocollo semplificato e ridotto nei contenuti, pienamente allineato alla normativa nazionale di riferimento oltre che agli standard internazionali ISO e alle norme UNI.

Tale sistema andrà affiancato da una normativa regionale specifica di settore, allineata agli standard ed ai principi comunitari. A supporto di tale esigenza, nel marzo 2007 su proposta di Itaca, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha approvato uno "*Schema di legge regionale in materia di Edilizia Sostenibile*", con l'obiettivo di mettere a sistema e dotare le Regioni di strumenti omogenei per la valutazione e certificazione in ambito volontario della sostenibilità degli edifici.

La norma ha il merito di inquadrare la materia anche da un punto di vista urbanistico oltre che specifico per l'edilizia, poiché è proprio nel momento della scelta della destinazione delle aree che devono essere individuate precise e corrette indicazioni ambientali, sulla modalità di costruzione e sul migliore utilizzo delle risorse climatiche, ambientali ed energetiche presenti sul territorio.

La norma si pone anche come strumento di promozione e incentivazione delle azioni per la sostenibilità delle costruzioni, da

attuare attraverso una serie di incentivi e agevolazioni anche economici quali gli sconti sugli oneri di urbanizzazione, l'esclusione dal calcolo dei parametri edilizi di maggiori spessori e volumi derivanti dalla migliore qualità dell'edificio (murature più spesse, sistemi passivi di captazione della luce e del calore, ecc.).

Sono già diverse oggi le Regioni che hanno approvato o hanno in corso di approvazione provvedimenti normativi in linea con la proposta di legge Itaca.

Sempre in materia di edilizia sostenibile è in corso di esecuzione il programma di ricerca tra Itaca, Regione Marche e ITC-CNR, in collaborazione con l'Università Politecnica delle Marche, per la realizzazione della *"Banca dati di materiali ad elevata prestazione ambientale"*, e la predisposizione di un *"capitolato"* e *"prezzario"* di riferimento, che metteremo quanto prima a disposizione di tutte le amministrazioni pubbliche e gli operatori interessati.

Il Gruppo di Lavoro ha anche allo studio, a seguito di numerose richieste pervenuteci da amministrazioni comunali, la realizzazione di uno *"Schema di Regolamento Comunale Tipo"* per il recepimento del Protocollo Itaca, e la realizzazione di *"Linee guida per l'applicazione del Protocollo riferite alle aree produttive ecologicamente attrezzate"* (industriali e commerciali), attraverso la Regione Marche coordinatrice dell'attività presso Itaca.

L'obiettivo fondamentale che ci siamo dati e sul quale il gruppo di lavoro ha definito uno specifico progetto è quello di fare evolvere il sistema di valutazione attualmente impostato, verso un vero e proprio *"Sistema di accreditamento per la certificazione energetico ambientale"*, gestito a regime da una struttura organizzata e qualificata. Struttura che potrebbe essere un essenziale ed immediato strumento a disposizione delle Regioni per l'accreditamento dei soggetti certificatori anche nell'ambito dei diversi sistemi per la certificazione energetica che le singole amministrazioni regionali

stanno definendo in attuazione della direttiva europea sulla efficienza energetica degli edifici.

A riguardo segnaliamo che soprattutto la realizzazione di questo progetto, approvato dal Consiglio Direttivo con la previsione di uno specifico finanziamento, è alla base della proposta della istituzione di un *"Fondo speciale pluriennale"* posto all'attenzione della odierna Assemblea.

Sul fronte della documentazione tecnica segnaliamo l'ottimo risultato raggiunto dal gruppo di lavoro *"Capitolati tecnici e prezziari"* che, in collaborazione con ANIE (Federazione Nazionale Imprese Elettrotecniche ed Elettroniche) ha consentito l'attivazione di uno specifico sito internet dedicato ai capitolati tecnici (www.capitolatitecnici.it), dove sono stati pubblicati, in maniera totalmente gratuita, **Capitolati tecnici** per impianti elettrici ed elettronici per diverse categorie tipologiche: Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA), Edifici residenziali, Edifici scolastici, e strutture ospedaliere. E' in corso inoltre la predisposizione di un software che permetterà di costruire ed elaborare, da parte del progettista, un capitolato personalizzato in maniera guidata. Inoltre si sta già lavorando a specifici capitolati per la realizzazione di impianti solari e fotovoltaici.

In merito al lavoro sui **Prezzari**, l'esigenza condivisa dalle Regioni è quella di uniformare l'informazione riferita ai costi della produzione edilizia ai fini della omogeneizzazione delle voci d'opera presenti nei vari prezzari regionali su tutto il territorio nazionale, valutando la necessità di un modello di classificazione e codifica univoca e condivisa. In definitiva la realizzazione di *"Linee guida per la realizzazione di un prezzario regionale di riferimento per opere e lavori pubblici"*, correlato con voci equiparate di capitolati.

Per quanto riguarda gli **espropri**, il gruppo di lavoro interregionale ha allo studio le sentenze n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 della Corte Costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità delle norme che regolavano la materia delle indennità di espropriazione delle aree edificabili (pari alla metà del valore venale del bene). Pertanto le pubbliche amministrazioni, per tutti i procedimenti espropriativi in corso o per cui non è stata ancora dichiarata la pubblica utilità e che interessino aree edificabili, dovranno rideterminare il nuovo valore del bene per una somma pari a quella di mercato.

Come è facile comprendere ciò sta avendo un pesante impatto soprattutto sulle procedure espropriative delle opere pubbliche già dichiarate di pubblica utilità, con il relativo rallentamento delle stesse, in quanto pone alle stazioni appaltanti l'obbligo di rivedere i relativi quadri economici con la previsione di maggiori oneri finanziari da sostenere rispetto a quelli previsti dal progetto.

Il gruppo di lavoro, sta dunque trattando l'argomento ed a breve produrrà delle *linee d'indirizzo operative* per le stesse amministrazioni. E' stato anche richiesto ed ottenuto dalla Conferenza delle Regioni l'apertura di un *tavolo tecnico* presso la Conferenza Unificata per l'individuazione e quantificazione dell'indennità dovuta ai privati proprietari di immobili da espropriare per esigenze di p.u..

Si sta inoltre studiando l'attivazione degli Osservatori regionali sulle espropriazioni.

Sempre nel corso del 2007 è stato firmato un Protocollo d'intesa tra Itaca, Unità Tecnica per la Finanza di Progetto, Conferenza delle Regioni e Presidenza del Consiglio dei Ministri per dare avvio ad una concreta ed operativa collaborazione istituzionale in materia di **Finanza di Progetto**. Obiettivo dell'accordo è quello di affrontare in maniera congiunta le problematiche applicative legate proprio all'utilizzo dello strumento della finanza di progetto, in riferimento alla

definizione dei contratti, rapporti con le imprese e con il sistema finanziario. Si cercherà quindi di realizzare strumenti atti a favorire metodologie e prassi comuni nelle amministrazioni pubbliche, per la progettazione, realizzazione e gestione di opere in Project Financing.

Prestigioso ed impegnativo infine è lo studio che nel 2007 abbiamo realizzato per incarico del Cnel su “**Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico**”, già consegnato ed approvato dall’Osservatorio Socio Economico sulla criminalità presso il Cnel. L’analisi condotta dal gruppo di lavoro Itaca, prende avvio dai mutamenti che hanno investito in questi ultimi anni il settore dei lavori pubblici, con riferimento alle continue modificazioni anche a carattere normativo di cui il settore è stato caratterizzato, evidenziando i fenomeni di illegalità nel ciclo del contratto pubblico con particolare attenzione alle infiltrazioni delle organizzazioni malavitose. L’attenzione è stata maggiormente rivolta alla gestione della subcontrattazione in generale e dei subappalti in particolare nella fase realizzativa.

Il rapporto, che oggi possiamo consegnare ai Soci, sarà presentato con una iniziativa pubblica a carattere nazionale, comprensibilmente, data la natura Costituzionale del Cnel, dopo la conclusione della tornata elettorale.

Per concludere infine segnaliamo che ITACA ha preso parte a numerose iniziative nazionali ovvero organizzato direttamente manifestazioni a carattere di convegno, seminari, ecc. in collaborazione con le Regioni e altri organismi su argomenti di competenza dell’Istituto.

In sintesi il Consiglio Direttivo valuta in modo particolarmente positivo il **Bilancio 2007**, un anno con numerose iniziative, pieno di

progetti realizzati e di nuovi, di risultati ottenuti e di nuove attività da intraprendere, confermando e rafforzando in nostro ruolo teso a dare un significativo e qualificato apporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, a tutte le amministrazioni e operatori del settore e all'intero Paese.

Nel proporre ai Soci l'approvazione del Bilancio, non posso non ringraziare tutto il Consiglio a nome del quale sono proposti i documenti contabili all'Assemblea.

Un sentito ringraziamento va alla struttura operativa che nonostante la scarsa dimensione ci consente di svolgere i nostri compiti con continuità e puntualità, ed infine al Collegio dei Revisori ed al suo Presidente che non ci ha mai fatto mancare la propria collaborazione nel pieno adempimento del suo ruolo statutario.

Il Presidente

Dott. Bruno ASTORRE

Roma, 12 marzo 2008