

## ATTO DI INDIRIZZO

### TRA LA REGIONE SICILIANA, ANCI, URPS E LE PARTI SOCIALI CONCERNENTE L'APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L.R. 3 AGOSTO 2010, N. 16 PER L'UTILIZZO DEI CRITERI DI SELEZIONE DELLE OFFERTE NEGLI APPALTI DI LAVORI

Il giorno 31 gennaio 2011, alle ore 13,30, presso la sede della Regione siciliana, Assessorato regionale per le Infrastrutture e la Mobilità, in Palermo, via Leonardo da Vinci, n. 161

Tra

L'Assessorato regionale per le Infrastrutture ed i Trasporti, in persona dell'Assessore regionale *pro-tempore*

E

ANAPEA, Consulta Reg. Ordine Architetti, Consulta Reg. Ordine Ingegneri, Consulta Ordine Geologi, UGL Sicilia, Fillea-CGIL Sicilia, UIL FENEAL Sicilia, U.R.P.S., CNA Costruzioni Sicilia, ANIEM Sicilia, Filca-CISL Sicilia, ANCE Sicilia, ANCI Sicilia, Lega Cooperative, OICE Sicilia, INARSIND Sicilia Sindacato Liberi professionisti, Associazione Liberi Professionisti, Associazione Reg. Liberi Professionisti Architetti e Ingegneri, CREDA - Comitato Reg. Difesa Appaltatori, Confcooperative Sicilia, ASAEL, Sindacato Geologi Liberi Professionisti;

#### PREMESSO CHE:

- Appare non più rinviabile un complessivo intervento legislativo di riordino della disciplina degli appalti pubblici nella Regione siciliana, che si caratterizzi per il recepimento in forma dinamica del D.Lgs. n. 163/2006, fatta salva la possibilità di adeguamento di tali prescrizioni, tenuto conto della potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana in materia;
- in attesa di definire il suddetto intervento, deve nondimeno rilevarsi che, ai sensi dell'art. 3 della l.r. 3 agosto 2010, n. 16, *"Per i criteri di selezione e verifica delle offerte anormalmente basse si applicano le disposizioni dell'art. 81 .....del Decreto legislativo 12 aprile 2006"* (d'ora in poi anche: Codice degli Appalti):
- il richiamato art. 81 del D.Lgs. n. 163/2001 prevede al comma 1 che *"Nei contratti pubblici, fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative alla remunerazione di servizi specifici, la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa"*;
- in forza del rinvio operato dall'art. 3 della l.r. n. 16/2010 all'art. 81 del Codice degli Appalti, i criteri di scelta delle offerte mediante massimo ribasso e mediante offerta economicamente più vantaggiosa devono ritenersi fra loro del tutto equiordinati;
- in data 10 gennaio 2011, è stato sottoposto ai sottoscrittori bozza del presente atto di indirizzo e che, su quest'ultimo, sono pervenute osservazioni da parte di ANCI

Sicilia, Assoarching Sicilia, Consulta Reg.le ordini degli Architetti, Consulta Reg.le Ordini degli Ingegneri, Inarsind Sicilia, OICE Sicilia, Ordine Reg.le dei Geologi, Sindacato Geologi Liberi Professionisti, CNA Costruzioni Sicilia, Aniem-Confapi Sicilia, ASAEL, Confartigianato Sicilia, Fillea-CGIL;

#### CONSIDERATO CHE

- secondo quanto emerge dalla relazione della Direzione investigativa antimafia, consegnata al Parlamento e relativa al primo semestre del 2010, la criminalità organizzata ricorre a *“nuove e sfuggenti tecniche di infiltrazione, che hanno sostituito le capacità di intimidazione con due nuovi fattori condizionanti: il ricorso al massimo ribasso e la decisiva importanza contrattuale attribuita ai fattori temporali molto ristretti per la conclusione delle opere”*
- la Corte costituzionale, con sentenza del 17 luglio 2007, n. 288, ribadendo il proprio costante orientamento, ha precisato che scelte normative più severe appaiono ragionevolmente giustificate *“...dalle peculiari condizioni dell'amministrazione locale siciliana, caratterizzata da fenomeni particolarmente gravi di pressione della criminalità organizzata sulle amministrazioni pubbliche e dal numero e gravità di episodi di illegalità amministrativa riscontrati in tale ambito. ... A riprova della manifesta situazione di grave difficoltà in cui versano le amministrazioni locali siciliane, appare sufficiente riferirsi in generale ai molti materiali informativi raccolti, anche in sede parlamentare, sulla situazione delle pubbliche amministrazioni siciliane”*.
- l'insegnamento del Giudice delle Leggi, pur originando dalla disamina di un contesto normativo diverso da quello oggetto del presente atto di indirizzo, costituisce chiaramente espressione di una generale valutazione in considerazione sia del soggetto dal quale promana; sia dei suoi contenuti che, ovviamente, devono essere riferiti a tutti gli ambiti in cui si esplica l'attività della amministrazioni pubbliche della Regione siciliana, non esclusa la stessa Amministrazione regionale;
- anche secondo la Giurisprudenza amministrativa, l'opzione fra selezione delle offerte mediante sistema del massimo ribasso e sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa deve tenere in considerazione la natura e la qualità della prestazione, dovendosi accordare preferenza al secondo metodo, laddove l'appalto si presenti con carattere di singolarità nella sua ideazione, progettazione ed esecuzione o, comunque, non abbia caratteristiche routinarie (Cons. Stato, sez. V, 3 dicembre 2010, n. 8408), essendo tale indirizzo condiviso anche dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti della Pubblica Amministrazione (Deliberazione n. 65/2009),
- detti principi, pur essendo stati affermati dalle pronunce sopra richiamate relativamente agli appalti di servizi, sono pacificamente riferibili anche agli appalti di lavori, essendo espressione dell'esigenza della P.A. di realizzare opere pubbliche caratterizzate sia da una sempre maggiore qualità progettuale ed esecutiva; sia dalla sostenibilità in campo ambientale ed economico, nel rispetto delle linee guida dei sistemi di certificazione e delle regole sulla sicurezza e sui diritti dei lavoratori; sia, infine, dal regolare impiego delle risorse umane, in specie per quanto concerne il rispetto del principio della congruità del costo del lavoro in relazione

all'ammontare dell'opera, strumento fondamentale di contrasto al lavoro irregolare, anch'esso indicatore della possibile infiltrazione della criminalità organizzata nel settore degli appalti pubblici;

- tale impostazione trova peraltro espressa conferma nell'ulteriore determinazione dell'8 ottobre 2008, n. 5 recante *"Utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici"*, con la quale l'AVCP ha precisato che *"la scelta del criterio di aggiudicazione rientra nella discrezionalità tecnica delle stazioni appaltanti che devono valutarne l'adeguatezza rispetto alle caratteristiche oggettive e specifiche del singolo contratto, applicando criteri obiettivi che garantiscano il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento e che assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di effettiva concorrenza; il criterio del prezzo più basso può reputarsi adeguato al perseguimento delle esigenze dell'amministrazione quando l'oggetto del contratto non sia caratterizzato da un particolare valore tecnologico o si svolga secondo procedure largamente standardizzate; il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa può essere adottato quando le caratteristiche oggettive dell'appalto inducano a ritenere rilevanti, ai fini dell'aggiudicazione, uno o più aspetti qualitativi, quali, ad esempio, l'organizzazione del lavoro, le caratteristiche tecniche dei materiali, l'impatto ambientale, la metodologia utilizzata"*.
- la scelta di metodologie atte a garantire la impermeabilità delle Pubbliche amministrazioni ai detti tentativi di infiltrazione e a perseguire, per converso, idonei livelli qualitativi nella realizzazione delle opere, rilevante di per sé, assume se possibile ancora maggior rilievo tenuto conto dell'attuale congiuntura economica, laddove il ricorso a procedure di gara maggiormente efficaci per garantire il contenimento degli eccessivi ribassi appare nella sostanza una scelta necessitata;

#### **RITENUTO CHE**

- per tutte le riferite motivazioni, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, a differenza del criterio del massimo ribasso, è quello in grado di realizzare i detti obiettivi, dovendo perciò trovare applicazione diffusa nelle procedure di appalto di lavori;
- in particolare, l'esigenza di contrastare i tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata e le caratteristiche di complessità non routinaria nella realizzazione delle opere siano elementi particolarmente rilevanti per gli appalti di importo più elevato, che saranno individuati mediante criteri elaborati in sede di stesura delle linee guida di cui *infra*;
- tuttavia, le riferite esigenze e caratteristiche non siano estranee anche agli appalti di importo inferiore a tale valore, in considerazione della capillarità territoriale e strutturale delle organizzazioni mafiose e delle oggettive difficoltà a svolgere efficaci controlli sui soggetti interessati e sull'esecuzione delle opere;
- la scelta del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa debba comunque garantire il rispetto dei principi di:

- a) tutela della concorrenza;
  - b) parità di trattamento;
  - c) libera circolazione;
  - d) chiara distinzione tra i criteri di ammissione e quelli di aggiudicazione;
  - e) definizione dei criteri di valutazione e di ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi, nel rispetto della proporzionalità e della ragionevolezza;
  - f) giusta rilevanza dell'elemento prezzo;
  - g) corretto esercizio del potere discrezionale di determinazione del fattore di incidenza dei singoli elementi di valutazione dell'offerta;
  - h) corretto rapporto tra punteggio numerico e criteri motivazionali;
- appare perciò necessaria l'elaborazione di linee guida idonee ad assicurare uniformità di azione delle singole procedure di gara, nelle quali verranno esaminate le osservazioni pervenute

#### CIÒ PREMESSO, CONSIDERATO E RITENUTO

i componenti del Tavolo di Lavoro per gli appalti sottoscrivono il presente atto di indirizzo che impegna la Regione siciliana, Assessorato regionale per le Infrastrutture e la Mobilità, le Province ed i Comuni della Sicilia, nonché gli enti, le aziende e le società da dette amministrazioni dipendenti o partecipate ovvero comunque sottoposti a controllo, vigilanza e tutela a seguire, nell'effettuazione delle gare d'appalto di lavori, i criteri sopra specificati ed, in specie:

1. ad effettuare le gare di lavori pubblici di importo superiore a quello che verrà individuato nelle linee guida di cui *infra*, utilizzando il criterio di aggiudicazione basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa, facendo salvo il ricorso al prezzo più basso in presenza di elementi oggettivi di urgenza connessi alla sicurezza del territorio e delle infrastrutture pubbliche;
2. ad effettuare le gare di lavori pubblici per importi inferiori al valore di cui al precedente numero 1), utilizzando il criterio di aggiudicazione basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa; è fatto salvo il ricorso al prezzo più basso, laddove, sulla base di provvedimento espressamente motivato, quest'ultimo risulti essere, in relazione alla singola gara considerata, più vantaggioso per la stazione appaltante, sotto il profilo della qualità delle opere realizzate e del rapporto con il prezzo a base d'asta;
3. a strutturare i bandi di gara attribuendo al prezzo un peso ponderale pari al 30%; agli elementi tecnico/qualitativi un peso pari al 60% ed ai tempi di realizzazione dell'opera un punteggio pari al 10%, fermo restando che i singoli pesi dei componenti costituenti l'offerta tecnica non possono superare il peso attribuito al prezzo;
4. a distribuire i pesi ponderali della parte tecnico/qualitativa dell'offerta, utilizzando un insieme di elementi di valutazione e di pesi coerente con le caratteristiche dell'opera e quindi tanto più elevato e articolato quanto più complessi sono l'opera medesima e i processi realizzativi della stessa;

5. a garantire l'inserimento nei bandi dei seguenti elementi, il cui utilizzo e contenuto deve essere valutato dalle amministrazioni committenti in relazione alla tipologia dell'opera da realizzare:

a) qualità realizzativa intesa quale apporto di migliorie di carattere tecnico nella realizzazione delle opere da appaltare, su aspetti puntualmente indicati nel bando ed in esso individuati;

b) qualità organizzativa delle risorse umane nella conduzione della commessa valutata secondo criteri obiettivi di professionalità relativamente al proprio personale e a quello dipendente dei terzi (ricorso al subappalto, fornitura con posa in opera, ecc.); con espressa riserva di applicazione le clausole di cui al successivo punto 7 in caso di inadempimento dell'appaltatore ;

c) approvvigionamento, conferimento e acquisizione delle forniture, con riferimento alla tutela dell'ambiente, anche in relazione al contesto in cui sarà realizzata l'opera, estendendo tale valutazione alle caratteristiche dei mezzi d'opera utilizzati;

d) organizzazione complessiva del cantiere, anche sotto il profilo della tutela dell'ambiente e della sicurezza per i lavoratori, riduzione delle ricadute negative economiche e sociali, anche non quantificabili, causate dall'esecuzione dei lavori (attraverso anche il ricorso a cantieri notturni), da valutare mediante gli strumenti della WBS - (*work breakdown structure*) ed il programma lavori (diagramma di Gantt, la tecnica del PERT ecc.) anche in una logica di integrazione e miglioramento del piano di sicurezza;

e) durata della realizzazione dell'opera pubblica intesa come congruità dei tempi realizzativi rispetto a quanto previsto alla lettera d);

f) formazione professionale che l'appaltatore intende organizzare per il personale del cantiere intesa quale professionalizzazione di nuove maestranze tecniche e operative mediante contratti di lavoro e *stage* con premialità differenziata se non retribuiti; (acqua fresca: la professionalità l'impresa la deve avere o se la procura, il resto riguarda il tema della formazione professionale, non introdurrei possibili elementi distorsivi)

g) Dimostrazione (asseverata da perizia) della riduzione dei costi di manutenzione e/o dei tempi di effettuazione della stessa e di costi di gestione dell'opera in riferimento a particolari soluzioni tecniche adottate;

6. ad introdurre nella procedura di valutazione delle offerte una soglia minima di sbarramento nel punteggio dell'offerta tecnica;

7. ad introdurre comunque nei capitolati la quantificazione economica attribuita alle singole componenti tecnico/qualitative in rapporto al peso ponderale attribuito nella valutazione, le connesse clausole penali e risolutive dei contratti che individuino gli elementi dell'offerta che, in caso di inadempimento, determinano l'attivazione delle clausole stesse, con adeguate garanzie, anche fideiussorie, per il ristoro ;

8. a definire di immediata applicabilità quanto previsto al punto 1. anche per le procedure per le quali non sia intervenuta aggiudicazione definitiva;
9. a dare adeguato rilievo economico agli impegni assunti dall'impresa aggiudicataria in materia di qualità organizzativa delle risorse umane utilizzate, nella conduzione della commessa valutata secondo criteri obiettivi di congruità e qualificazione dei rapporti di lavoro dipendente, in riferimento al miglior rapporto tra i lavoratori dipendenti propri ed i lavoratori dipendenti dei subappaltatori e/o liberi professionisti impegnati all'interno del cantiere, tra i lavoratori part-time e full-time; valutando inoltre la maggiore anzianità professionale dei lavoratori, l'adeguatezza delle professionalità strutturalmente presenti nell'impresa, in relazione all'inquadramento derivante da contratti collettivi.
10. a definire e specificare quanto espresso nei precedenti punti in successive linee guida elaborate, entro il 10 marzo 2011, da apposito organismo a composizione mista, che verrà costituito fra i sottoscrittori del presente atto di indirizzo. Nel caso in cui, entro tale termine le linee guida non risultino predisposte, resta fermo l'obbligo delle Amministrazioni e dei soggetti interessati di uniformare la propria attività ai contenuti dello stesso atto di indirizzo, a far data dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana del relativo decreto di approvazione. In tal caso il valore limite di cui ai precedenti punti 1) e 2) rimane fissato in € 2.000.000,00.
11. L'organismo tecnico è composto, per l'Assessorato Infrastrutture, dalla Commissione regionale lavori pubblici e potrà operare in sottoarticolazioni, distinte per materia. L'attività viene resa a titolo gratuito, salvo quanto diversamente previsto. Detto organismo, all'esito dell'elaborazione delle linee guida, provvederà altresì:
  - a) a definire una proposta di disegno di legge che recepisca nella legislazione regionale, mediante rinvio dinamico, il D.Lgs. n. 163/2006, eventualmente adeguandone i contenuti nel rispetto, tuttavia, dei principi desumibili da C. Cost. n. 45/2010;
  - b) a elaborare una proposta di piano d'azione per il rilancio degli interventi infrastrutturali, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese;
  - c) a verificare le modalità di estensione del presente atto di indirizzo agli appalti di forniture e di servizi connessi, strumentali o comunque correlati alla realizzazione di lavori.
12. Il presente atto di indirizzo verrà proposto, ai sensi della Delibera della Giunta regionale n. 377/2010, alla valutazione ed all'apprezzamento della stessa Giunta.



Regione Siciliana  
Assessorato delle Infrastrutture e della Mobilità

Atto di indirizzo per l'effettuazione delle gare di appalto nella Regione Siciliana

ANAPEA	
CONSULTA REGIONALE ORDINE ARCHITETTI	
CONSULTA REGIONALE ORDINE INGEGNERI	
CONSULTA ORDINE GEOLOGI	
UGL SICILIA	
FILLEA C.G.I.L. SICILIA	
UIL FENEAL SICILIA	
URPS	
C.N.A. COSTRUZIONI SICILIA	
ANIEM SICILIA	
FILCA CISL SICILIA	

ANCE SICILIA	
ANCI SICILIA	
LEGA COOPERATIVE	
OICE SICILIA	
INARSIND SICILIA SINDACATO LIBERI PROFESSIONISTI	
ASSOCIAZIONE LIBERI PROFESSIONISTI	
ASSOCIAZIONE REG.LE LIBERI PROFESSIONISTI ARCHITETTI E INGEGNERI	
CREDA-COMITATO REG.LE DIFESA APPALTATORI	
CONFCOOPERATIVE SICILIA	
ASAEI	
SINDACATO GEOLOGI LIBERI PROFESSIONISTI	
ASSESSORE REGIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITA'	