

n. 3 • 2014

Sommario

- Editoriale
Atene contro i Melii
di Gianfilippo Lo Mastro.... 1
- La segreteria nazionale
informa
a cura di Paolo Discenza.. 3
- Commenti
L'age management entra
nella P.A.
di Andrea Margheri 5
- Approfondimenti
Brevi note sulla
frazionabilità, unitarietà e
scorporabilità dell'appalto
di Enrico Malossetti..... 9
- La suddivisione
dell'appalto in lotti
alla luce della nuova
direttiva europea
di Marco Catalano..... 12
- Dalle Regioni
Proposta di un nuovo
criterio di aggiudicazione per
gli appalti dei lavori pubblici
di F. Giuseppe Nappi 15
- Vita associativa ed eventi
a cura della Redazione... 17

ME
MAGGIOLI
EDITORE

Direttore responsabile
Cesare Romano
Responsabile di Redazione
Gianfilippo Lo Mastro
Sede legale
Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna
Recapito postale
Segreteria Unitel
Via G. Garibaldi, 57
86100 Campobasso (CB)
Tel./Fax 0874/493958 info@unitel.it
Stampa:
Maggioli s.p.a. - Stabilimento
di Santarcangelo di Romagna (RN)

Publicazione registrata al Tribunale
di Rimini al n. 25/90 Registro Stampa
Periodici
Il Nuovo Giornale dell'UNITEL viene
spedito gratuitamente a tutti i Soci.
Chiunque può abbonarsi provvedendo
ad un versamento di 50 € sul
CC postale n. 76149004 intestato a
UNITEL - Via del Carpino, 8 - 47822
Santarcangelo di Romagna (RN)
con la causale: abbonamento a "il
Nuovo Giornale dell'UNITEL" anno 2014.
Per informazioni rivolgersi alla sede
del Giornale

Editoriale

di Gianfilippo Lo Mastro (*)

Atene contro i Melii

Mi piace riportarvi alla memoria i versi finali di questo episodio della "Guerra del Peloponneso" di Tuciddide, magistralmente riletto di recente in teatro e su "La Effe" in tv da Alessandro Baricco (su YouTube, v. "Palladium lectures - Sulla giustizia).

Lo stratega del potente corpo di spedizione ateniese, dopo avere imposto la resa incondizionata alla piccola isola non allineata di Melo, commenta, alla chiusura dei colloqui degli ambasciatori, la risposta della coraggiosa colonia spartana che spera nella pace, ovvero di riuscire a resistere: "... e gli ateniesi, mettendo fine al colloquio, dissero «A quanto pare voi siete i soli a considerare i beni futuri come più evidenti di quelli che avete davanti agli occhi; mentre con il desiderio voi vedete tradotto già in realtà ciò che è ancora incerto ed oscuro. Orbene, poiché vi siete affidati alla fortuna ed alla speranza, ed in essi avete riposto tutto, tutto perderete!»".

Al di là della bellezza dei versi, come commenta Baricco, sin da duemila anni addietro con questo famoso dialogo viene cristallizzata la logica ancestrale della im-

tenza della giustizia, come dice lo scrittore, rispetto al prevalere della "giustizia", ovvero delle convenienze di chi abbia forza e potere, e le usi a proprio esclusivo beneficio.

Stimo che ci siamo tutti sentiti come i Melii nella passata estate, quando a più mandate il potere legislativo del nostro Paese ha deciso, in maniera di volta in volta capziosa, disinformata, violenta e, mi riferisco alla Ministra di riferimento, anche offensiva, che con un "tratto di penna" tutti i tecnici pubblici dovevano essere depauperati degli incentivi per le responsabilità di progettazione, in quanto gravemente nocivi per la salute (delle pubbliche finanze..). La immediata reazione di Unitel dal momento delle indiscrezioni in sede CdM (avvistamento della flotta nemica) sino alla promulgazione del decreto (attacco finale) ha come sapete limitato i danni. Appelli, *moral suasion*, lettere pubbliche e raccolte di migliaia firme per ben due volte, sotto la instancabile azione propulsiva del presidente Primiani, ci hanno portato a soffrire "solo" la decurtazione del 20% dell'incentivo alla progettazione e la abolizione totale del riconoscimento indennitario per coloro che pianificano. Penso abbiate seguito tutti l'evol-

(*) Consigliere Unitel.

Editoriale

versi della vicenda, della quale il nostro sito vi tiene puntualmente informati, e potuto constatare come ancora una volta i nostri toni siano stati pacati, professionali, direi scientifici, ed assolutamente poco rivendicativi, nella ostinata ambizione di fare capire ai nostri interlocutori, un po' come i nostri amici Melii, principi e prospettive piuttosto che convenienze di bottega.

Eppure tocca constatare che ripetutamente dal 2008 i governi che si alternano mantengono l'unica invariante di rappresentare uno dei pochi aspetti di professionalità nel lavoro pubblico come il padre di tutti i mali, a dispetto dei risultati e dei risparmi!

Personalmente sono anche convinto che la spinta principale della incredibile costanza

nell'attendere alla nostra professionalità non provenga da ambiti confindustriali e libero professionali, ma forse da chi per *mission* ci dovrebbe tutelare, ma non vado oltre, ho famiglia...

Eppure, se vi fosse lungimiranza, ritengo non si dovrebbe tendere, come avviene di fatto, a denigrarci per trascinarci un basso, ma piuttosto a studiare la nostra specialità quale esempio per la valutazione, il raggiungimento di obiettivi tangibili, la responsabilizzazione e professionalità di coloro che lavorano nel pubblico, sì da superare archetipi ottocenteschi e da comunismo reale.

Vi rimando, per i contenuti sostanziali, alla lettera conclusiva della nostra Presidenza dopo la approvazione della Legge di

conversione del decreto (vedi sul sito): si prefigurano le azioni e le motivazioni della nostra Comunità, ma non Vi nascondo che ho la netta percezione che dovremo lottare e subire ancora molto, e così mi associo senz'altro all'appello di Primiani di dare forza ed ulteriore autorevolezza ad Unitel.

A proposito, per chi non abbia tempo di rileggere l'esito della storia che ho ricordato sopra, riporto che: "... (Melo) stretta da un assedio molto rigoroso, ed essendosi anche inoltrato il tradimento, si arrese senza condizione agli ateniesi. Questi passarono per le armi tutti gli adulti e resero schiavi i fanciulli e le donne; quindi occuparono essi stessi l'isola e più tardi vi mandarono i loro coloni".

La segreteria nazionale informa

Il sito Internet "www.unitel.it"

UNITE Unione Nazionale Italiana dei Tecnici degli Enti Locali

Cerca nel sito | Login | Registrati | Dimensione Testo + x - 28/10/2014 12:35

HOME | L'ASSOCIAZIONE | ARTICOLI | CONVEGNI | VITA ASSOCIATIVA | CONTATTI | FOTO E RESOCONTI | UNIVERSITA'

UNITE ABRUZZO
SEMINARIO DI AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE

Potenza, 7/11/2014 - Convegno
REGOLAMENTARE L'USO DEL DEMANIO CIVICO Potenza, Venerdì 7 novembre 2014 ISCRIVITI AL CONVEGNO...

Lettera alla Ragioneria Generale dello Stato
Al Ministero delle Economie e delle Finanze Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato L'UNITEL, Unione Nazionale Tecnici Enti Locali in...

INDIRIZZI OPERATIVI E PROCEDURALI PER LO SVOLGIMENTO DELLA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA (ACRONIMO: VAS) PER PIANI E PROGRAMMI
Importante contributo offerto dal nostro collega Ing. Nappi. Riferimenti normativi comunitari Direttiva 2001/42/Ce Riferimenti normativi nazionali Parte...

Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163
A cura dell'Ing. Franco Giuseppe Nappi Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture...

SALVATE IL SOLDATO RUP, OVVERO IL PROBLEMA POLITICO DEL BANDO-TIPO DELL'ANAC
A cura di Lino Bellagamba «Il bando-tipo tiene conto delle modifiche al Codice contenute nell'art. 39 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito...

UNITE ABRUZZO
SEMINARIO DI AGGIORNAMENTO PROFESSIONALE
Le novità del D.L. 90/2014, convertito nella L. 114/2014; le ultime novità in materia di affidamento di servizi, forniture e lavori. L'«irregolarità essenziale». Il DL 133/2014 c.d. «Sblocca Italia». Semplificazione amministrativa e sburocrazia della P.A.

Mercoledì 12 Novembre 2014
ore 9,30 - 14,00

Auditorium "Leonardo Pezzarini"
Via Delle Caserme 24 - PESCARA

Pescara, 12/11/2014 - Convegno
Le novità del D.L. 90/2014, convertito nella L.114/2014; le ultime novità in materia di affidamento di servizi, forniture e lavori.
L'«irregolarità essenziale». Il DL 133/2014 c.d. «Sblocca Italia.
Semplificazione amministrativa e sburocrazia della P.A.
ISCRIVITI AL CONVEGNO

VITA ASSOCIATIVA
Lettera alla Ragioneria Generale dello Stato

L'ESPERTO RISPONDE
Incentivi - Art. 13 della Legge n. 114/2014

Tesseramento 2014

Tipo di iscrizione
Socio tecnico dipendente pubblico €50,00 EUR

Paga adesso

VISA, PAYPAL, RICARICA PAYPAL

Tesseramento 2014
Per i nuovi tesserati, dopo il pagamento online, è obbligatorio inviare il Modulo di adesione compilato e sottoscritto.

L'edicola UNITE

UNITELNews24 **GIORNALE**

MERCURIO INGEGNERIA

CONVENZIONE NAZIONALE sulla VALIDAZIONE
Audit
Engineering
Controls Energy
www.mercurioingegneria.it

MAG JLT

NUOVA CONVENZIONE ASSICURATIVA PER LA COPERTURA DEI RISCHI DEI DIPENDENTI TECNICI DEGLI ENTI PUBBLICI

QUESTO

La segreteria nazionale informa



UNIONE NAZIONALE ITALIANA TECNICI ENTI LOCALI

c.f. 96151210588 – p.iva 02307700407

(iscritta nel registro prefettizio di Rimini delle persone giuridiche al n. 162 del 20.10.2005)

www.unitel.it

ATTO DI ADESIONE 2015

QUOTA ASSOCIATIVA ANNO 2015: € 50,00 (€ 100 per i liberi professionisti tecnici)

(COMPILARE INTEGRALMENTE IN STAMPATELLO BEN LEGGIBILE)

Nei riquadri, con bordo in grassetto, apporre un segno x corrispondente all'informazione esatta oppure compilare solamente un riquadro in relazione alla situazione ricorrente.

Il sottoscritto

COGNOME	ING.	ARCH.	GEOM.	altro ?	NOME
LUOGO DI NASCITA	PROV. DI			DATA DI NASCITA	
COMUNE DI ABITAZIONE					C.A.P.
VIA DI ABITAZIONE			N.	PROVINCIA DI ABITAZIONE	
N. TEL. ABITAZIONE	N. FAX ABITAZIONE	N. CELLULARE		E-mail ABITAZIONE	

N.B. i liberi professionisti tecnici non devono compilare la parte sottostante.

DIPENDENTE DEL COMUNE DI	FULL-TIME	PART-TIME
VIA	N.	C.A.P.
PROVINCIA DI	REGIONE	

INQUADRATO NELLA CATEGORIA:

B3	B4	B5	B6	B7	C1	C2	C3	C4	C5	D1	D2	D3	D4	D5	D6	Dirigenza
N. TEL. CENTRALINO				N. TEL. DIRETTO PERSONALE U.T.C.				N. FAX U.T.C.								
E-mail COMUNE								Sito web COMUNE								

condividendo gli scopi e le finalità dello statuto

CHIEDE

di aderire all'UNITEL (Unione Nazionale Italiana Tecnici Enti Locali). Dichiara di obbligarsi all'osservanza dello Statuto associativo, dei regolamenti e delle deliberazioni degli organi sociali. Dichiara, altresì, di avere versato la relativa quota associativa per l'anno 2014 a mezzo **(barrare la casella corrispondente)**

<input type="checkbox"/> versamento	<input type="checkbox"/> bonifico bancario	<input type="checkbox"/> PAYPAL	<input type="checkbox"/> delega bancaria
-------------------------------------	--------------------------------------------	---------------------------------	------------------------------------------

AUTORIZZA

l'UNITEL, con la presente, ad utilizzare i propri dati personali nell'ambito delle attività associative nel rispetto di quanto disposto dal d.lgs. 30.06.2003, n. 196.

Data,

IN FEDE

.....
(firma per esteso e ben leggibile)

**Versamento di € 50,00 da effettuare sul c.c.p. N. 76149004 intestato a
UNITEL - Via del Carpino n. 8 - 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)**

specificando sul bollettino: RINNOVO QUOTA ASSOCIATIVA 2015 - NUOVO SOCIO 2015

oppure mediante bonifico bancario IBAN: IT34 R 05156 12600 CC 00000 13423 - o sistema PAY PAL dal sito UNITEL

restituire il presente ATTO, unitamente all'attestazione di versamento, al seguente indirizzo:

Segreteria UNITEL - Via G. Garibaldi, 57 - 86100 Campobasso - Fax 0874 / 49.39.58

INFO: info@unitel.it - segreteria@unitel.it - Tel. 0874 / 68.61.11 - Mob. 392 / 95.42.830

L'AGE MANAGEMENT ENTRA NELLA P.A.

La pubblica amministrazione alla sfida dell'invecchiamento attivo

di Andrea Margheri – da *Unitel News24 n. 80*

Per gestire lavoratori sempre più *over 50* serve una strategia che incida sia sull'evoluzione dei compiti e sull'aggiornamento delle competenze, sia sui diversi aspetti che determinano le condizioni di impiego come la flessibilità d'orario e la graduale transizione verso la quiescenza dal servizio.

La gestione del fattore età comincia ad essere percepita come un tema prioritario della gestione del personale nella p.a. L'invecchiamento della forza lavoro all'interno degli enti pubblici è un dato ormai evidente che la riforma Fornero è destinata solo ad accentuare.

La crescita degli over 50 nella P.A.

La tendenza parte da lontano: dal 2001 al 2011 l'età media del dipendente pubblico è salita da 43,6 a 47,8 anni (fonte Aran). La composizione del pubblico impiego per classi di età rende ancora meglio la situazione demografica della P.A. A fine 2011, 44 dipendenti su 100 avevano più di 50 anni. Invece, solo 4 su 100 avevano meno di 29 anni. Il dato poi si

incrocia con un'altra criticità: il vincolo posto alle assunzioni che rallenta il ricambio generazionale.

Inoltre, la diminuzione della quota di popolazione potenzialmente attiva nel mercato del lavoro (vedi proiezioni demografiche per l'Italia al 2050) costringe a riflessioni sulla tenuta dei sistemi di welfare che proprio la P.A., almeno in passato, era tenuta ad assicurare. Andrà quindi affrontato il tema dell'intreccio fra l'invecchiamento della società, l'invecchiamento della forza lavoro della P.A. e la necessità di ridefinire qualitativamente e quantitativamente i servizi fino ad ora garantiti dalla pubblica amministrazione sostanzialmente a carico della fiscalità generale.

In questo scenario i capi del personale si trovano ad affrontare almeno due ordini di problemi. Il primo riguarda il dialogo all'interno degli enti tra le diverse generazioni. Il modo in cui si compongono le differenze generazionali, ad esempio tra *over 50* e *under 35*, influenza il clima aziendale e il concreto funzionamento degli

uffici. Il secondo, di cui ci occupiamo in queste pagine, riguarda la valorizzazione delle classi di età mature, in modo che l'età non diventi un problema per il loro efficiente impiego. Perché l'invecchiamento dei dipendenti influisce sull'evoluzione delle competenze, sull'andamento della produttività e del costo del lavoro di un ente. Si tratta di relazioni il cui esito non è univoco, ma dipende dal tipo di lavoro, dal contesto organizzativo in cui si svolge e, appunto, dalle modalità di gestione delle risorse umane adottate.

Un contesto organizzativo caratterizzato da una dirigenza capace di leggere correttamente le dinamiche relazionali e da modalità di gestione orientate all'ascolto e alla partecipazione possono favorire il mantenimento di elevati livelli di produttività anche nelle classi di età mature.

Il fattore età come risorsa per la P.A.

Diversi studi indicano come all'aumentare dell'età diminuiscano la performance fisica e la capacità di appren-

Commenti

dimento. In compenso si acquisiscono altre competenze (1). Aumenta, ad esempio, l'esperienza intesa come conoscenza approfondita del contesto lavorativo, delle procedure e delle casistiche più frequenti. Così il tempo dà modo di affinare le capacità relazionali.

Una gestione accorta del personale deve essere in grado di riconoscere e valorizzare il proprio capitale umano, inteso sia come capacità tecniche, ma anche come esperienza e cultura del lavoro. Disegnando, ad esempio, le mansioni in funzione dell'età. In termini molto generali, può essere che il profilo di lavoro più idoneo a valorizzare il contributo dei dipendenti senior (*over 55*) sia legato prevalentemente a mansioni impiegate e direttive che non richiedono impegni fisici di rilievo, dove fatica e stress assumono una diversa natura. In particolare, mansioni dove è meno necessaria l'elevata padronanza dell'uso delle tecnologie soggette a innovazioni continue e sono, invece, importanti l'abilità relazionale (ad esempio, il rapporto con il cittadino), la capacità di gestione delle situazioni con l'esperienza e la sensibilità acquisita nel tempo, garantendo affidabilità e responsabilità nelle attività. Una gestione accorta del fattore età non si esaurisce in una buona tecnicità, occorre prestare attenzione anche ai profili psicologici. Uno degli aspetti più delicati da gestire in ordine a un efficace impiego dei lavoratori senior è legato alla loro mo-

tivazione, intesa come spinta ad agire. E qui il loro atteggiamento verso questo prolungamento "forzato" della vita lavorativa gioca un ruolo affatto secondario. La sensazione è che l'interesse a rimanere più a lungo nell'amministrazione sia circoscritto a una parte, neanche tutta, della componente più qualificata e istruita dei lavoratori anziani, spesso con ruoli direttivi.

Ciò in linea con le ricerche sul mercato del lavoro, effettuate anche prima della riforma Fornero, che evidenziavano un atteggiamento, diffuso tra i lavoratori *over 50*, non particolarmente favorevole al prolungamento dell'attività lavorativa oltre i 55 anni. La diffusione di una preferenza per il pensionamento dopo i 55 anni è forte soprattutto nelle fasce del lavoro meno qualificato (2).

Tutto ciò rende ancora più difficile il compito che attende i capi del personale in una fase già resa turbolenta dal blocco degli stipendi e delle progressioni nel pubblico impiego.

Vista l'impossibilità legale di incidere attraverso la leva retributiva, è evidente che gli sforzi debbano essere concentrati sull'elaborazione di strategie motivazionali non monetarie.

Serve, quindi, una strategia capace di incidere tanto sull'evoluzione dei compiti lavorativi e sull'aggiornamento delle competenze, quanto sui diversi aspetti che determinano le condizioni di impiego come, ad esempio, la flessibilità d'orario e la graduale transizione verso la quiescenza dal servizio.

Gli orientamenti Ue per il settore dei servizi pubblici

L'importanza della gestione del fattore età (*age management*) per il successo di una impresa, pubblica o privata che sia, è sostenuta da diverse istituzioni pubbliche e think tank privati che hanno studiato il tema.

A livello Ue esistono diversi documenti che possono aiutare i datori di lavoro, i sindacati e le istituzioni ad individuare le principali aree di intervento di una strategia di gestione del fattore età, sia nell'ambito pubblico che privato. Ad esempio, la *European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions* ha pubblicato una relazione "A guide to good practice in age management" (Naegele G. Walker A., 2006) in cui vengono analizzate le politiche utili in questo campo. Queste misure sono state riprese e rielaborate assieme ad altri contributi dalla Fsesp (Federazione sindacale europea dei servizi pubblici) nel documento "Assunzione e mantenimento al lavoro dei lavoratori anziani nell'ambito di un approccio alla gestione del fattore età" (2007) elaborato in occasione della conferenza su "Contrattazione collettiva e dialogo sociale. Il futuro delle relazioni industriali nel settore dei servizi pubblici in Europa". Le misure richiamate nel documento sono qui sintetizzate e commentate con riferimento alla realtà italiana.

Politiche di assunzione

Serve una programmazione delle assunzioni attenta a mantenere un equilibrio nel-

Commenti

la composizione della forza lavoro nel tempo e l'attenzione delle parti sociali per evitare possibili discriminazioni nelle assunzioni in base all'età. Togliendo, ad esempio, ogni riferimento all'età nelle offerte per la ricerca di personale, evidenziando invece il profilo necessario per lo svolgimento dell'impiego in questione.

Una proposta in questo ambito ci sentiamo di avanzarla. Pur all'interno di modeste possibilità di assunzioni, visto l'obbligo legislativo di riduzione dei dipendenti pubblici, un'ipotesi alternativa potrebbe essere l'elaborazione di un progetto che riservi una quota (ad es., 10%) ai soggetti di età superiore ai 55 anni espulsi dai processi produttivi per ristrutturazioni aziendali o chiusura di attività ed opportunamente riqualificati anche attraverso l'uso dei fondi europei a ciò destinati. Questa categoria di lavoratori potrebbe avere una prospettiva occupazionale di circa 10 anni consentendo un pieno recupero delle risorse investite in addestramento/formazione.

Formazione, apprendimento e sviluppo professionale garantiti lungo l'intero arco della vita, non discriminando i lavoratori *senior* e studiando metodi di formazione adatti ai lavoratori anziani. Qui dobbiamo ricordare che, purtroppo, nella pubblica amministrazione italiana gli ultimi anni sono stati caratterizzati da tagli obbligatori di oltre il 50% alle risorse destinate alla formazione.

Oggi, quindi, la formazione rischia di essere sostanzialmen-

te un momento episodico governato dall'emergenza (o dalla legge: ad esempio, obbligo formativo in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, obbligo formativo nel campo della prevenzione della corruzione). Un progetto serio dovrebbe riguardare i contenuti a partire dai metodi, differenziando temi e moduli formativi in coerenza con le politiche del personale e lo sviluppo dei modelli organizzativi.

Orario di lavoro e flessibilità

Per rispondere all'evoluzione delle capacità fisiche o mentali dei lavoratori *senior*, in funzione della tipologia della loro attività. Lavori che richiedono notevoli sforzi fisici o impieghi particolarmente stressanti sul piano mentale o emotivo possono giustificare un adeguamento dell'orario di lavoro, non solo per i lavoratori di età avanzata, ma anche per tutte le categorie che svolgono mansioni di questo tipo, che sarebbero altrimenti minacciate da gravi problemi di salute. Nel documento si cita il caso del settore sanitario belga. Le parti sociali nazionali hanno negoziato una riduzione dell'orario di lavoro a 32 ore settimanali per i dipendenti anziani a partire dai 55 anni di età. Promozione e tutela della salute, soprattutto nell'ambito delle valutazioni dei rischi che minacciano i lavoratori in età avanzata. Secondo Fse-sp bisogna tener conto dei rischi alla salute di tutti i lavoratori, evitando infortuni e malattie tra i dipendenti più giovani che potrebbero causare, in

seguito, prolungate assenze per malattia o un prepensionamento per motivi di salute.

A nostro avviso, un tema cruciale per le categorie *senior* è la tematica del c.d. rischio stress lavoro correlato, oggi affrontato solo da un punto di vista formale e senza una visione globale. Sarebbe opportuno partire dalle mansioni (e dalla spesso percepita inadeguatezza a fronteggiare i mutamenti organizzativi adottati sulla spinta di cambiamenti nelle tecnologie, nelle relazioni gerarchiche e professionali) per arrivare fino a considerare gli effetti provocati dal ritardo nell'uscita dall'amministrazione. Da questo punto di vista appare sempre meno rinviabile la presenza costante all'interno della P.A. di figure professionali attrezzate a gestire il tema (ad es., psicologo).

Mobilità interna e riconversione del personale, mano a mano che mutano le necessità ed abilità

Ricordiamo a questo proposito che la pianificazione della "carriera" professionale assume oggi connotazioni diverse dal passato anche e soprattutto legate al ritardo legislativamente imposto all'uscita dal mondo del lavoro.

Le organizzazioni migliori affrontano il tema ragionando sia su mobilità orizzontale che su mobilità verticale e accompagnando i processi da adeguati, progettati e non episodici, momenti formativi. È questo un tema che meriterebbe davvero una trattazione autonoma rappresentando la vera

Commenti

sfida nell'ambito della motivazione e della crescita professionale dei *senior*.

Uscita dal lavoro e transizione verso il pensionamento

Per chi si avvicina all'età pensionabile, diverse amministrazioni pubbliche hanno introdotto la possibilità di ridurre il proprio orario di lavoro senza essere penalizzati da un corrispettivo abbassamento del reddito. Nel settore elettrico svedese, ad alcuni dipendenti più anziani (a partire dai 57 anni di età) è stata offerta la possibilità di fruire del c.d. sistema "80/90/100" che consente un orario di lavoro pari all'80% del precedente tempo pieno, ricevendo il 90% del salario e fruendo del 100% della rispettiva copertura pensionistica. Inoltre, sono stati organizzati seminari e programmi di *mentoring* per mettere in circolo quelle conoscenze e competenze del personale *senior* che non possono essere ottenute solo studiando un manuale o frequentando un corso di formazione. L'azienda per i servizi sociosanitari di Barcellona ha introdotto una politica di pensionamento graduale, che consente ai lavoratori di ridurre sino all'85% il proprio orario di lavoro nel periodo che precede la pensione.

Il patto generazionale stipulato in Provincia di Bolzano

L'adozione di misure per la gestione dell'età (*age mana-*

gement) nel pubblico impiego sconta il problema della scarsità di risorse. Molto però dipenderà dagli attori della P.A.: a partire da politici, dirigenza e forze sindacali. Dalla sensibilità con cui sarà analizzata l'evoluzione demografica degli enti, concordando una politica di intervento che prenda in considerazione il fattore età senza creare discriminazioni verso i lavoratori anziani o penalizzare le giovani generazioni.

Non si parte da zero. I contratti collettivi di lavoro già contengono alcune misure che richiamano gli interventi individuati dai documenti comunitari di cui si è detto nel paragrafo precedente. La previsione del cambio di mansione, la mobilità, il ricorso al part time, il telelavoro, sono esempi di misure che richiedono solo di essere maggiormente contestualizzate alla sfida dell'invecchiamento attivo.

A livello locale, un esempio in materia di *age management* viene dalla Provincia di Bolzano con il contratto collettivo intercompartimentale riguardante il patto generazionale stipulato lo scorso 26 novembre. L'obiettivo del patto, precisato nell'art. 2, è favorire l'assunzione di giovani disoccupati e di altre categorie, da individuarsi sulla base degli indirizzi generali stabiliti dal piano pluriennale per l'occupazione della provincia. L'assunzione è prevista per i posti che si renderanno vacanti in seguito al-

la riduzione dell'orario di lavoro del personale da un minimo del 25% e fino ad un massimo del 50% in procinto di essere collocato a riposo, con esclusione di maggiori oneri per l'amministrazione di appartenenza (provincia, comuni, comunità comprensoriali, case di riposo, sanità, scuola, Ipes, aziende di soggiorno). L'amministrazione di appartenenza si assume per tale personale, e per il corrispondente periodo, i contributi di previdenza e di quiescenza. I risparmi di spesa ottenuti con queste misure sono impiegati per coprire le spese per l'assunzione in servizio dei giovani disoccupati di cui sopra. Possono richiedere la riduzione dell'orario di lavoro i dipendenti a tempo indeterminato, con almeno 60 anni d'età, cui non mancano più di tre anni al collocamento a riposo e godono di un trattamento retributivo non inferiore al decimo scatto del livello retributivo. La precedenza sarà data al personale più vicino al collocamento a riposo. I sindacati calcolano che per ogni 100 lavoratori *senior* part time, sarebbe possibile assumere 25 lavoratori *junior*.

Note

(1) LIEBERUM U.B., HEPPE C., SCHULER A., *An analysis of the career orientation and prospects of employees from various age groups within companies for the development of an age(ing)-oriented career management*, 2005, Helmut Schmidt University, Hamburg.

(2) MINELLI E., REBORA G., *Il valore delle differenze. Le politiche di age management alla prova delle esperienze aziendali*, 2008, (IX workshop dei docenti e dei ricercatori di organizzazione aziendale) Università Foscari, Venezia.

BREVI NOTE SULLA FRAZIONABILITÀ, UNITARIETÀ E SCORPORABILITÀ DELL'APPALTO

dell'arch. Enrico Malossetti – *Area Tecnica del Comune di Ascoli Piceno*

Già nel r.d. n. 827/1934 agli art. 37 e 43 il Legislatore ammetteva il ricorso al frazionamento dell'appalto solo "quando ciò sia riconosciuto più vantaggioso per la P.A." oppure "in caso di speciali necessità da farsi constare nel decreto di approvazione del contratto", definendo però come inammissibile il solo scorporo.

Art. 37 "1. Tutti i contratti dai quali derivi entrata o spesa dello Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, eccetto i casi indicati da leggi speciali e quelli previsti nei successivi articoli.

2. Le forniture, i trasporti e i lavori sono dati in appalto separatamente secondo la natura del servizio e divisi possibilmente in lotti, quando ciò sia riconosciuto più vantaggioso per l'amministrazione.

Art. 43 "1. Pel complesso di una sola opera o di un solo lavoro, in caso di speciali necessità da farsi constare nel decreto di approvazione del contratto, possono formarsi progetti e perizie parziali per procedere a distinti contratti con più persone.

2. Quando l'appaltatore o il for-

nitore sia la medesima persona, e le forniture e i lavori comunque parzialmente descritti formino sostanzialmente parte di una sola impresa, non si ammette alcuna divisione artificiosa in più e diversi contratti, ma si procede ad un solo contratto con le norme stabilite".

Disposizione, peraltro, mai abrogata in favore di una assoluta unitarietà dell'appalto. Infatti, la possibilità di realizzazione di opera mediante suddivisione in lotti fu prevista anche nella legge quadro sui lavori pubblici (l. 109/1994) che ne disciplinò l'attuazione, "a condizione che sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare dell'intera opera e siano state quantificate le risorse finanziarie complessivamente occorrenti, al fine di raggiungere un sufficiente grado di certezza sulla realizzabilità dell'intero intervento" (art.14 comma 7).

La possibilità di suddividere un'opera in lotti, soggiaceva al requisito di "funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto" ovvero all'accertamento ed attestazione di un'autonomia funzionale, in modo da non in-

ficiarne l'utilità nel caso in cui la restante parte dell'intervento non venga realizzata.

Ciò, al solo fine di scongiurare il rischio di incompiute con conseguente danno economico.

"La suddivisione in lotti funzionali può, in tal modo, trovare una giustificazione in termini di efficienza ed economicità ed evitare, nel caso di mancato completamento dell'opera, uno spreco di risorse economiche e, quindi, un danno per l'erario". AVCP deter. n. 5/2005.

La normativa, pur caratterizzata da un *favor* per l'unitarietà dell'opera, poneva il limite di ammissibilità al frazionamento nell'artificialità con cui esso veniva disposto, per eludere le soglie nazionali e comunitarie e, quindi, le discipline sulle procedure di affidamento.

"Infatti, la disciplina delle procedure di affidamento varia notevolmente a seconda dell'importo dei lavori posto a base di gara, prevedendo modalità sempre più vincolanti all'aumentare dello stesso, con particolare riguardo agli obblighi di pubblicità dei bandi, che determinano l'ampiezza del mercato al quale ci si ri-

Approfondimenti

volge". AVCP deter. n. 5/2005. Indirizzo, questo, successivamente trasposto nell'art. 29 comma 4 del codice "4. Nessun progetto d'opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato".

E ciò anche per dissuadere le amministrazioni dall'artificioso frazionamento degli appalti, con conseguente pregiudizio della libera concorrenza.

Decreto legislativo n. 163/2006 Art. 2 comma 1 "L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture, ai sensi del presente codice, deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza; l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice".

Quindi, la posizione dominante in favore dell'unitarietà trovava, in giurisprudenza, alcune significative aperture alla frazionabilità ritenendola, qualora non violi i principi di libera concorrenza, ammissibile.

Consiglio di Stato (sez. VI, sentenza n. 1681 del 18 marzo 2011) "Ferma la libertà di frazionare l'unitaria opera tranviaria in più lotti, al fini dell'indizione delle gare d'appalto, la sta-

zione appaltante deve comunque in sede di bando considerare i lotti come parti di un'opera unitaria al fine di determinare la soglia comunitaria".

T.A.R. Lazio 11 marzo 2004 n. 2375 "... non basta predicare l'unitarietà strategica degli interventi per dimostrare la necessità di trattarli tutti in un unico appalto. Occorre piuttosto dimostrare che l'accorpamento sia preferibile a fronte di altre soluzioni industriali possibili e che l'eterogeneità dei lavori, pur se da realizzare in contesti geografici, urbanistici ed architettonici variegati ed irriducibili, sia un costo comunque superabile dai benefici dell'unica procedura".

Consiglio di Stato, sez. VI, 18 maggio 2004, n. 3188; Id. sez. IV, 13 marzo 2008, n. 1101 "la suddivisione in lotti di un'opera non è in sé illegittima, imponendo comunque l'applicazione del diritto comunitario se la somma degli importi dei singoli lotti supera la soglia comunitaria".

T.A.R. Catanzaro, sez. II, 22 aprile 2009, n. 329 "La suddivisione in lotti di un'opera non deve essere considerata in sé illegittima, nella misura in cui la stessa non si risolve nella violazione, tra l'altro, dei principi della libera concorrenza (in un caso in cui si voleva evitare che il soggetto che avesse costruito l'impianto venisse a realizzare anche, tra l'altro, l'impianto di telecontrollo)". La discrezionalità con cui la pubblica amministrazione stabiliva, qualora tecnicamente

possibile, di porre in essere il frazionamento dell'opera in lotti funzionali, originava da una valutazione di "convenienza", poiché "la suddivisione in lotti se da un lato può consentire un più rapido completamento dell'opera, dall'altro presenta anche significativi inconvenienti, derivanti dalla necessità di stipulare una pluralità di contratti, dalla possibilità di un incremento del costo complessivo e dal frazionamento delle responsabilità contrattuali.

Inoltre, da un punto di vista tecnico-organizzativo, la presenza di più imprese nel cantiere può generare problemi di coordinamento e quindi un maggior impegno per la stazione appaltante. Da ciò la necessità per le stazioni appaltanti di valutare in termini generali e globali la convenienza a procedere ad appalti separati anche in presenza di lotti autonomamente funzionali e fruibili".

AVCP deter. n. 5/2005

A seguito dell'indirizzo comunitario diretto a costituire una "corsia preferenziale per la piccola impresa", il legislatore, con l'art. 44, comma 7 del decreto "Salva Italia", introduceva importanti modifiche all'art. 2 del codice dei contratti aggiungendo il comma 1-bis "Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali".

Un passaggio epocale, questo, poiché introduce fra i prin-

Approfondimenti

cipi generali dell'ordinamento l'obbligo di frazionare l'appalto in lotti funzionali. Ciò, sia per favorire le piccole e medie imprese, ma anche per aumentare, in un momento recessivo, il numero degli appalti e quindi le opportunità di affidamento. In seguito, tale indirizzo fu rafforzato con la l. n. 135/2012 (*Spending review 2*) che modificò ulteriormente l'art. 2, comma 1-*bis*, del Codice degli Appalti, aggiungendo il seguente periodo: "i criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese".

La suddivisione degli appalti in lotti funzionali, originariamente vista con sospetto da parte del legislatore, ora si impone, dopo il "decreto del fare" (l. n. 98/2013), quale principio generale a cui è possibile derogare solo attraverso espressa motivazione ovvero "Nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti".

Logicamente, rimane efficace, per i contratti di rilevanza comunitaria, il limite di cui all'Art. 29 comma 4. "Nessun progetto d'opera né alcun progetto di acquisto volto ad ottenere un certo quantitativo di forniture o di servizi può essere frazionato al fine di escluderlo dall'osservanza delle norme che troverebbero applicazione se il frazionamento non vi fosse stato". La *ratio* della norma, collocata nella parte dedicata ai contratti di rilevanza comunitaria, è quella di evitare, attraverso la pratica del frazionamento, elusioni della specifica disciplina.

"La suddivisione in lotti di un appalto, quindi, non è in sé illegittima, ma il legislatore ne limita l'ambito operativo, imponendo l'applicazione del diritto comunitario se la somma degli importi dei singoli lotti superi la soglia comunitaria. La stazione appaltante, pertanto, pur essendo libera di frazionare l'appalto, deve considerare i lotti come parte di un progetto di acquisizione unitario al fine di determinare la soglia comunitaria e la connessa procedura di gara. La stazione appaltante, in particolare, dovrà fare riferimento alle procedure corrispondenti al valore complessivo dell'affidamento, dato dalla somma del valore dei singoli lotti. (Cons. St., sez. VI, 18 marzo 2011, n. 1681; Cons. St., sez. IV, 13 marzo 2008, n. 1101; Cons. St., sez. V, n. 4767 del 2 ottobre 2008; T.A.R. Lazio, sez. III, n. 1722 del 7 marzo 2006; Cons. St., sez. IV, n. 1101 del 13 marzo 2008)." AVCP parere AG 18/12 del 13 settembre 2012.

La nuova direttiva comunitaria sugli appalti pubblici, approvata in data 15 gennaio 2014, introduce importanti innovazioni, pur ribadendo l'esigenza di favorire le piccole e medie imprese e, attraverso la suddivisione degli appalti, rafforzare anche la concorrenza.

Infatti, il nuovo indirizzo comunitario si spinge ben oltre il concetto di frazionamento per lotti funzionali, presente nel nostro ordinamento, ammettendo anche una più generale suddivisione degli appalti, infatti "Tale suddivisione potrebbe esse-

re effettuata su base quantitativa, facendo in modo che l'entità dei singoli appalti corrisponda meglio alla capacità delle PMI, o su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti, per adattare meglio il contenuto dei singoli appalti ai settori specializzati delle PMI o in conformità alle diverse fasi successive del progetto".

Tale orientamento, inoltre, renderà obsoleta la stessa nozione di appalto "scorporato", la cui inammissibilità sarà relegata al solo frazionamento delle singole categorie o lavorazioni. Lo stesso art. 29 del Codice dovrà coordinarsi con il nuovo art. 5 della direttiva, che ora ammette anche la possibilità, seppur residuale, di derogare dalla normativa comunitaria, frazionando gli appalti in presenza di motivate ragioni oggettive.

Articolo 5 - Metodi di calcolo del valore stimato degli appalti (...)

3. La scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione della presente direttiva. Un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare che rientri nell'ambito di applicazione della presente direttiva, a meno che ragioni oggettive lo giustificino.

Pur registrando un *favor* del Legislatore alla frazionabilità, bisogna sottolineare le criticità, sia tecniche che amministrative, derivanti dalla gestione di una pluralità di appalti.

Approfondimenti

LA SUDDIVISIONE DELL'APPALTO IN LOTTI ALLA LUCE DELLA NUOVA DIRETTIVA EUROPEA

del dott. Marco Catalano – *Giudice contabile* –
da *Unitel News24 n. 83*

Con il presente contributo si analizza la recente introduzione nel codice dei contratti pubblici (a opera del c.d. Decreto del Fare, n. 98/2013) del principio della suddivisione dell'appalto in lotti, contenuto nella nuova direttiva 2014/24/UE.

Introduzione

Le modalità di gestione dell'appalto (in lotti o unitario) oscillano sempre tra la tendenza alla unità e quella alla scomposizione.

Le recenti tendenze legislative (interne e comunitarie) hanno fatto spostare l'ago della bilancia verso il frazionamento (in lotti).

Innanzitutto il novello comma 1-bis dell'art. 2 del d.lgs. n. 163 del 2006 prevede che "le stazioni appaltanti, nella determina a contrarre, devono indicare la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti".

Si tratta di un nuovo obbligo di motivare la scelta negativa (mancata suddivisione in lotti), e quindi sarà ben possibile la sindacabilità della scelta sotto il profilo dell'eccesso di potere; norma speculare al controllo dell'AVCP di cui all'art. 6, comma 5, del codice secondo cui "l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori,

servizi e forniture, deve vigilare al fine di tutelare, anche, le piccole e medie imprese attraverso l'adeguata suddivisione degli affidamenti in lotti funzionali" e al novellato art. 7 (Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) per il quale "le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio, per contratti di importo superiore a 50.000 euro, i dati concernenti il contenuto dei bandi, con specificazione dell'eventuale suddivisione in lotti".

Accanto all'obbligo interno, è intervenuto il legislatore comunitario, il quale con la recente direttiva 2014/24/UE ha previsto un favore per la partecipazione delle piccole e medie imprese (d'ora in poi PMI) (1) attraverso, tra l'altro:

- 1) suddivisione dell'appalto in lotti;
- 2) modifica dei requisiti di fatturato e di partecipazione;
- 3) possibilità di pagamento diretto dei subappaltatori.

Il successivo art. 46 della direttiva, cui si rimanda per una compiuta lettura, stabilisce le modalità operative della divisione in lotti.

In attesa della adozione della norma interna di recepimento, è bene sottolineare come la divisione in lotti sia ormai un principio sancito a livello europeo e che la mancata suddivisione debba essere congruamente motivata.

Conseguenze

Se non vi è dubbio che anche prima della modifica operata con il decreto del fare era possibile, nell'ambito della discrezionalità amministrativa, suddividere una gara in lotti, è chiaro che con la nuova formulazione quella che era una semplice possibilità (derivante, magari, da ragioni tecniche) adesso diventa la regola.

La conseguenza è chiara.

La mancata suddivisione, o la assente motivazione sulla non suddivisione costituiranno mo-

Approfondimenti

tivo di ricorso innanzi al giudice amministrativo da un lato; e dall'altro alla adozione di provvedimenti da parte della Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

L'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 163 del 2006 (come modificato dal d.l. n. 98/2013) stabilisce che "l'Autorità vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali, nonché, nei limiti stabiliti dal presente codice, sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture esclusi dall'ambito di applicazione del presente codice, al fine di garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 2 e, segnatamente, il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente, di tutela delle piccole e medie imprese attraverso adeguata suddivisione degli affidamenti in lotti funzionali e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara".

Il lotto funzionale

Come esposto in precedenza, la suddivisione in lotti non è nuova nel quadro degli appalti pubblici.

Il lotto funzionale, quale minima unità scorporabile dall'intero appalto, era già prevista dalla legge n. 109 del 1994.

L'art. 14, comma 7, della precedente normativa sui contratti pubblici stabiliva che "un lavoro può essere inserito nell'elenco annuale, limitatamente a

uno o più lotti, purché con riferimento all'intero lavoro sia stata elaborata la progettazione almeno preliminare e siano state quantificate le complessive risorse finanziarie necessarie per la realizzazione dell'intero lavoro. In ogni caso l'amministrazione nomina, nell'ambito del personale a essa addetto, un soggetto idoneo a certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto".

Se però la suddivisione in lotti *ante* riforma del 2013 era relegata nell'ambito della valutazione tecnica della stazione appaltante e poteva anche consistere in una valutazione interna, con la recente modifica si muta l'ordine dei fattori.

Innanzitutto si stabilisce la necessità di suddivisione in lotti per tutte le opere (mentre la legislazione precedente lasciava ampia discrezionalità alla stazione appaltante); e in secondo luogo si obbliga alla motivazione sulla scelta negativa.

Se tale è lo stato delle cose, appare chiaro che innanzitutto il Rup sarà gravato di un onere maggiore, e, in secondo luogo, tra la scelta tra una non suddivisione (da motivare) e una suddivisione per legge, sarà portato, psicologicamente, a optare per la seconda soluzione, di più facile applicazione.

Frazionamento lotti e divieto di frazionamento appalti

Ulteriore frizione normativa si potrebbe avere tra il principio della suddivisione in lotti e il divieto di frazionamento degli appalti.

Tale divieto risponde a una esigenza economica, ovvero quella di consentire un maggior risparmio con l'affidamento ad una unica impresa che agisce secondo economie di scala; e alla esigenza antielusiva di frazionamento al fine di far escludere i singoli frazionamenti dalla normativa comunitaria e dalla conseguente maggior pubblicizzazione che ne deriva.

Se la giurisprudenza amministrativa e contabile (vedasi, tra le altre, sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 488/2010) avevano consentito il frazionamento in lotti per evidenti ragioni di operatività, dall'altro era ed è stata abbastanza severa quando si era trovata innanzi a un appalto che per la sua semplicità non doveva essere frazionato al fine di eludere la normativa comunitaria.

Adesso, invece, l'obbligo di frazionamento in lotto renderà più difficile la prova della artificiosità del frazionamento, e più difficile la gestione delle gare.

Si pensi, solo, alla esistenza di più procedimenti paralleli o alla gestione di più cantieri da parte del responsabile del procedimento, con evidenti problemi di coordinamento tra le singole unità operative; per non parlare dell'aumento del contenzioso atteso il frazionamento della gara in più lotti, e conseguentemente le maggiori possibili impugnative per ogni singolo lotto.

In definitiva il legislatore, spinto dalla palese esigenza di favorire l'accesso al mer-

Approfondimenti

cato delle PMI (ed evidentemente non soddisfatto degli attuali strumenti giuridici, quali RTI, ATI e quant'altro) ha deciso di intervenire radicalmente, imponendo la suddivisione dell'appalto, ma con questo sacrificando parte della efficienza e speditezza che deriva da un appalto unitario.

Note

(1) Si noti innanzitutto il considerando n. 78 secondo il quale: "È opportuno che gli appalti pubblici siano adeguati alle necessità delle PMI. Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere incoraggiate ad avvalersi del codice europeo di buone pratiche, di cui al documento di lavoro dei servizi della Commissione del 25 giugno 2008, dal titolo "Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici", che fornisce orientamenti sul modo in cui dette amministrazioni possono applicare la normativa sugli appalti pubbli-

ci in modo tale da agevolare la partecipazione delle PMI. A tal fine e per rafforzare la concorrenza, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero in particolare essere incoraggiate a suddividere in lotti i grandi appalti. Tale suddivisione potrebbe essere effettuata su base quantitativa, facendo in modo che l'entità dei singoli appalti corrisponda meglio alla capacità delle PMI, o su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti, per adattare meglio il contenuto dei singoli appalti ai settori specializzati delle PMI o in conformità alle diverse fasi successive del progetto".

PROPOSTA DI UN NUOVO CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE PER GLI APPALTI DEI LAVORI PUBBLICI

dell'ing. Franco Giuseppe Nappi - *Responsabile del 4° Servizio Tecnico del Comune di Comiziano (Napoli)*

Attualmente l'aggiudicazione degli appalti, avviene ai sensi del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce.

La pubblica amministrazione, è tenuta a scegliere il proprio contraente in esito ad una apposita procedura ad evidenza pubblica.

La procedura ad evidenza pubblica è finalizzata alla individuazione del "giusto" contraente dell'amministrazione, vale a dire del contraente che offra le migliori garanzie al prezzo più conveniente per la corretta esecuzione dell'opera pubblica.

L'art. 2 del d.lgs. 163/2006, in tale ottica, oltre ad indicare che l'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture ai sensi del "codice" deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza (principi ispirati alla tutela della pubblica amministrazione per il controllo ed il miglior utilizzo delle finanze pubbliche), specifi-

ca che l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità (principi ispirati alla tutela delle imprese concorrenti e del corretto funzionamento del mercato).

I criteri di selezione delle offerte

L'offerta migliore può essere selezionata con il criterio del prezzo più basso o con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il criterio del prezzo più basso prende in considerazione esclusivamente la convenienza economica dell'offerta, per cui ha carattere automatico richiedendo per l'individuazione della migliore offerta un semplice raffronto tra cifre.

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, è maggiormente complesso in quanto l'offerta è composta non solo dall'elemento prezzo ma anche da altri elementi afferenti ai profili qualitativi della prestazione ed a ciascuno di tali elementi è attribuito un punteggio.

Le stazioni appaltanti scelgo-

no tra i due criteri quello più adeguato in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto in quanto la specificazione del tipo di prestazione richiesta e delle sue caratteristiche peculiari consente di determinare correttamente ed efficacemente il criterio più idoneo all'individuazione della migliore offerta.

Va da sé che il criterio del prezzo più basso, in cui assume rilievo la sola componente economica, può presentarsi adeguato esclusivamente quando l'oggetto del contratto ha connotati di ordinarietà in relazione alla diffusa presenza sul mercato di operatori in grado di offrire il prodotto richiesto, la cui consolidata standardizzazione garantisce l'assenza di particolari esigenze riconducibili a specifiche e limitate qualificazioni, mentre nelle altre fattispecie è arduo ipotizzare che un sia pur minimo rilievo agli aspetti qualitativi della prestazione offerta sia indifferente per la scelta del contraente.

La scelta del criterio di selezione delle offerte, al pari di ogni altra attività amministrativa discrezionale, deve ritenersi

Dalle Regioni

sindacabile per eccesso di potere, nelle sue forme sintomatiche della manifesta illogicità o irragionevolezza.

Nel caso di appalti particolarmente complessi, ove la stazione appaltante si avvalga del dialogo competitivo, l'unico criterio di aggiudicazione dell'appalto è, ovviamente, quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il 28 marzo 2014 sono state pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea le tre nuove direttive comunitarie in materia di contratti pubblici:

- la 2014/23/UE, che disciplina le concessioni;
- la 2014/25/UE, che sostituisce la direttiva 2006/17/CE in materia di appalti
- nei settori c.d. esclusi (energia, acqua, trasporti e servizi postali);
- la 2014/24/UE, che subentra alla direttiva 2006/18/CE sugli appalti nei settori ordinari.

Entrate in vigore il 17 aprile scorso, le tre direttive dovranno essere recepite nel nostro ordinamento entro il 18 aprile 2016.

Le direttive superano il c.d. principio dell'equivalenza dei criteri di aggiudicazione, privilegiando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, rispetto a quello dell'offerta più bassa.

A parere del sottoscritto oggi il sistema di gara con il massimo ribasso, senza eccessi, è il minore dei mali, rispetto, al sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ormai le imprese non hanno grande fiducia nelle gare che ven-

gono aggiudicate con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa (oev), perché temono che le commissioni abbiano un enorme potere per assegnare le gare ad un'impresa o ad un'altra, in considerazione dei molteplici elementi di giudizio che si prestano ad essere eccessivamente aleatori e discrezionali.

Visto che tale sistema di gara, così come adesso strutturati, stanno creando gravissimi problemi oltre a legalizzare la corruzione in tutta l'Italia.

Il tema è lungo e complesso ma vorrei sottoporre solo una proposta da porre come base per la modifica al codice senza avere la presunzione di aver esaurito tutti gli aspetti di contorno e le relative problematiche.

Credo che sarebbe opportuno, con la massima urgenza, approntare le seguenti modifiche al codice degli appalti al fine di rendere molto più trasparenti le procedure delle gare di appalto per evitare aggiudicazioni (art. 81 del d.lgs. n. 163/2006 e s.m.i.) delle opere pubbliche con grossi ribassi, variabili dal 40,00% al 43/44% (dopo le eliminazioni delle offerte anomale) sui prezzi a base d'asta e non penalizzare le stragrande maggioranza delle piccole imprese, applicando all'affidamento degli appalti, mediante pubblico incanto o licitazione privata, il seguente criterio di aggiudicazione: l'ente appaltante, tramite il direttore dei lavori o il responsabile del procedimento, stabilisce preventivamente e indica,

nel bando di gara, i limiti di minimo e massimo ribasso che le offerte non devono oltrepassare.

Il limite di massimo ribasso deve superare quello di minimo di almeno il 4/5 per cento del prezzo posto a base di gara o percentuale diversa in riferimento ai lavori da farsi.

L'autorità che presiede la gara, dopo aver aperte e lette tutte le offerte ammesse, esclude le offerte che risultino rispettivamente inferiori o superiori a detti limiti; effettua la media delle offerte rimaste in gara e media poi il risultato ottenuto con il limite di massimo ribasso.

L'aggiudicazione viene fatta al concorrente che ha presentato l'offerta che eguaglia o, in mancanza, che più si avvicina per difetto a tale ultima media. Quando sia stata presentata, o sia rimasta in gara una sola offerta, compresa nei limiti fissati dal direttore dei lavori o dal responsabile del procedimento e indicati nel bando di gara, l'aggiudicazione è effettuata a favore dell'unico concorrente.

Credo che questa mia modesta proposta (inviata anche all'ANAC nel mese di luglio, e ricevendo anche l'assicurazione che tale proposta poteva essere trattata nell'ambito delle nuove guide per l'affidamento della progettazione dei lavori), possa portare un valido contributo alla soluzione di queste incresciose aggiudicazioni comportanti enormi ribassi ed opere non completate o realizzate in modo pessime e non conforme.

Vita associativa ed eventi

APPUNTAMENTI, CONVEGNI E NOVITÀ

Si riportano, fra le varie iniziative, i più interessanti eventi organizzati o patrocinati da Unitel, premettendo che omissioni derivano unicamente da mancanza di spazio. Come sempre ricordiamo che, con la quotidiana consultazione del nostro sito, le novità riguardanti l'Unione possono essere agevolmente conosciute da tutti i Soci ed i Colleghi.

Giugno

AD AMANTEA SI DIBATTE DI URBANISTICA

L'innovazione del modello dati per una nuova pianificazione territoriale, se ne è discusso nella città cosentina con Unitel Calabria, Ordine provinciale degli Ingegneri e Fondazione Mediterranea per l'ingegneria. Nel convento di San Bernardino, dopo i saluti dei presidenti Unitel Muio e dell'Ordine Imbrogno, i lavori sono stati introdotti dall'ing. Cristiano. Sono intervenuti l'arch. Gaccione della Provincia di Cosenza, l'ing. Martirano di Epsilon Italia e gli ingg. Zupi e Legato, rispettivamente di Unical e della Commissione Urbanistica dell'Ordine. Il convegno, che assegnava agli ingegneri 3 crediti formativi, è stato concluso dall'intervento dell'arch. Gagliardi, dell'area tecnica del comune di Montalto Uffugo.

ACQUISTI DELLA P.A., GIORNATA DI FORMAZIONE AD ISERNIA

Con l'entrata in vigore della l. 135/2012 "spending review" è stata accentuata e fortemente valorizzata l'incombenza di ricorrere al mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA) e alla CONSIP per

gli acquisti di forniture e servizi anche per gli Enti Locali.

L'art.1 della legge pone, infatti, il mancato riferimento alle norme procedurali di acquisto in rete, come possibile illecito disciplinare, causa di responsabilità amministrativa e danno erariale: inoltre i contratti conclusi in violazione risultano essere nulli.

Un argomento che, benché non di rilevanza diretta sui Lavori Pubblici, interviene con forza sull'agire quotidiano di molti di noi che si interessano anche all'acquisto delle semplici forniture per materiali vari di manutenzione ordinaria.

L'uso delle procedure informatiche CONSIP e MEPA è stato l'oggetto dell'incontro presso il Comune il 25 del mese, dove il relatore Dr. Di Tommaso di Consip, persona direttamente coinvolta nel mercato elettronico e nella sua quotidiana applicazione, ha illustrato la normativa e le definizioni.

I lavori sono stati aperti dall'On. Brasiello, Sindaco del capoluogo e dal nostro presidente Primiani.

L'invito era esteso anche ai colleghi di altri servizi, quali ufficio acquisti, economato ecc., e comunque di qualunque altro servizio direttamente interessato agli acquisti.

PROGETTO E VALIDAZIONE, QUALE APPROCCIO?

Il Nuovo Regolamento OO.PP. ha cambiato l'impostazione della progettazione e di riflesso ha sensibilizzato molte Amministrazioni verso l'importanza della verifica ai fini della validazione con particolare riferimento al RUP, quale vero "dominus" in un processo decisionale in cui, a fronte di un nuovo ed ampio potere attribuito dalle norme, corrisponde una maggiore responsabilità.

In considerazione della unità di intenti e di obiettivi dei professionisti coinvolti, il 27 giugno si è svolto a Campobasso, sotto l'egida di Unitel e dell'Ordine degli Ingegneri, con il supporto del partner "Mercurio Ingegneria", un workshop gratuito, nel quale i relatori hanno veicolato la loro esperienza maturata nel ruolo di verificatori, con lo scopo di sensibilizzare e coinvolgere i partecipanti verso la corretta applicazione delle norme vigenti in materia di verifica di progetti di opere pubbliche. Nell'auditorium dell'ex Palazzo GIL, l'ing. Oriente, presidente dell'ordine di Campobasso e l'arch. Primiani per Unitel hanno introdotto il seminario, a seguire gli ingegneri Salata e Moretti di "Mercurio" han-

Vita associativa ed eventi



L'evento di Campobasso

no parlato ai presenti dell'approccio progettuale ed operato simulazioni secondo le corrette procedure regolamentari.

Luglio

IL NODO DELLA INDENNITÀ DI ESPROPRIO: APPROFONDIMENTI DI UNITEL BASILICATA

A Satriano di Lucania (Pz), la nostra sezione regionale ha organizzato, l'11 del mese, insieme alla Amministrazione Comunale ed il Collegio Provinciale dei Geometri, un interessante incontro di aggiornamento professionale sulla casistica e patologia degli atti amministrativi nella fasi operative del d.P.R. "327" sull'esproprio.

Nella bella cornice del Teatro Anzani i lavori sono iniziati con i saluti del Sindaco, on. Pascale, e dell'ing. Famula-

ro di Unitel Basilicata. Dopo le introduzioni del presidente del collegio, geom. Cammarota, e di quello di Unitel arch. Primiani, il relatore geom. Medda ha chiarito ai presenti le criticità riferite: alla indennità di esproprio, alle sentenze della Corte Costituzionale n. 348/2007 e n. 181/2011, al piano particellare preliminare ed al piano particellare di esproprio, agli aspetti procedurali del d.P.R. 327/2001, al vincolo preordinato all'esproprio e gli atti amministrativi, alla dichiarazione di p.u. efficacia degli atti, alla acquisizione e trasferimento della proprietà in capo alla p.a., con cenni sulle patologie dell'esproprio.

ANCORA CON CONSIPI A MORRO D'ORO IL 17....

Anche gli attivi colleghi di Unitel Abruzzo hanno organizzato una giornata di approfondimento

sul tema del mercato elettronico della P.A., con svolgimento nella sala Polifunzionale Casa del Bicentenario della città del teramano. Alla presenza dell'On. Poliandri, Sindaco ospitante, e del presidente regionale della nostra associazione Maraldi, il bravo Fabrizio Notarini, Coordinatore Area Centro Unitel, ha introdotto il relatore Dr. Andrea Di Tommaso di Consip, che ha discusso della normativa, delle definizioni, di Punto Ordinate e Punto Istruttore, dell'Ordine Diretto. È stata mostrata una demo on line sulla aggiudicazione di una RdO ed è quindi seguito un interessante dibattito con il Relatore.

... ED IL 25 SUCCESSIVO IN CALABRIA PER LA VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO

Altro interessante incontro sull'urbanistica in Amantea, ospiti della locale Municipalità ed in compagnia degli albi cosentini degli ingegneri e degli architetti. Quali politiche di rigenerazione sostenibile per il centro storico di quella città? A piazza Calavecchia si sono alternati sul tema importanti relatori, moderati dal giornalista Rino Muoio. I lavori, dopo i saluti della Sindaca Prof. Sabatino e del Vice dr. Morelli, sono stati introdotti dai presidenti arch. Corno ed ing. Imbrogno, e dal geom. Muoio di Unitel Basilicata. Gli interventi si sono susseguiti con le relazioni del dr. De Marco (Regione Calabria), dei colleghi degli Ordini arch. Bonavita ed ingegneri Longo e Cristiano, del

Vita associativa ed eventi

Prof. Rossi, presidente di INU Calabria, del nostro Silvio Mele ed infine dell'On. Enza Bruno Bossio, della IX Commissione Camera dei Deputati.

Settembre 2014

CON SCAIS ALLA CASA DELL'ARCHITETTURA

Mercoledì 24 settembre, presso la sede dell'Ordine degli Architetti di Roma, si è svolto il convegno "Progettare Impianti Sportivi: opportunità e Finanziamenti" organizzato dalla SCAIS - Società di Consulenza e Assistenza Impiantistica Sportiva. Il Convegno, sotto l'egida della Regione Lazio, di Roma Capitale, del CONI Regionale e del Comitato Paralimpico, ha avuto, come detto, luogo nella gremita e prestigiosa sede "Acquario Romano" alla presenza di circa 350 ospiti tra architetti, ingegneri e tecnici del settore. Dopo il benvenuto del padrone di casa, il Presidente dell'Ordine degli Architetti di Roma arch. Arturo Livio Sacchi, ha preso la parola il presidente della SCAIS ing. Dario Bugli, che ha illustrato le attività ed i programmi della SCAIS, in particolare quelli riguardanti la formazione professionale di architetti ed ingegneri nell'ambito dell'impiantistica sportiva. Sempre l'ing. Bugli si è prestato a fare da moderatore del Convegno, introducendo gli interventi dei numerosi relatori, tra i quali ricordiamo: il dott. Marco Giunio De Sanctis quale Segretario Generale del Comitato Italiano Paralimpico, il dott. Riccardo Vio-

la Presidente CONI regionale Lazio, ed il dott. Roberto Tavani della Segreteria Politica del Presidente Regione Lazio. A seguire, sono stati numerosi e stimolanti i temi trattati da diversi professionisti specializzati nel settore dell'impiantistica sportiva, supportati dalla proiezione di numerose slide. L'arch. Franco Vollarò, Vice Presidente SCAIS, ha illustrato l'evoluzione in corso nel settore dell'impiantistica sportiva, mentre l'arch. Daniela Martellotti, in rappresentanza del Dipartimento Sport di Roma Capitale, ha mostrato alcune delle opere più significative in corso di realizzazione a Roma. A seguire, l'arch. Fabio Bugli della SCAIS ha illustrato lo scenario di riequilibrio e di crescita dell'impiantistica sportiva romana proiettato a futuri sviluppi, mentre il dott. Eduardo Gugliotta, responsabile marketing dell'Istituto per il Credito Sportivo, ha parlato dell'attività dell'Istituto per l'accessibilità al credito. Infine sono intervenuti l'arch. Gianfilippo Lo Masto, Consigliere Nazionale Unitel, che ha discusso di accordo pubblico-privato per la gestione degli impianti sportivi comunali, ed il Prof. Avv. Salvatore Volpe della SCAIS ha illustrato i principali aspetti giuridici dell'attività di ingegneri ed architetti liberi professionisti sotto l'aspetto delle responsabilità amministrative e penali. Al termine del convegno, durante la consegna degli attestati di partecipazione a tutti i presenti, Bugli ha salutato il pubblico invitandolo al prossimo convegno in pro-

gramma della SCAIS, che si svolgerà il 23 ottobre p.v. con Unitel presso il SAIE di Bologna alla presenza della FIGC Federazione Nazionale Giuoco Calcio e della Lega Nazionale Dilettanti. Una particolare menzione al dott. Claudio Digiampasquale dell'Area Marketing e Comunicazione che ha curato e coordinato i diversi aspetti dell'evento.

Ottobre

COSTRUIAMO IL FUTURO #2

Il "Project Management per Edilizia e Infrastrutture", questo il tema dell'incontro di giovedì, 9 ottobre presso Carichi, Sala Conferenze, nel capoluogo teatino. Unitel è partner dell'evento insieme alla Luiss, Proger, Ance, Ordini e molti altri importanti soggetti pubblici e privati. I lavori saranno introdotti dal PMI Rome Italy Chapter e vedranno la presenza per l'intera giornata di moltissime personalità dell'ambito pubblico e della società civile. Sul sito Unitel e su www.regonline.com/pmi20141009 il programma dettagliato del convegno.

INTERESSANTE CONVEGNO MAGGIOLI A BOLOGNA

"Gli appalti dei comuni nella nuova disciplina: soggetti aggregatori, unioni, convenzioni consortili e procedure alternative", ne parleranno il 22 del mese presso l'Hotel Europa Marco Mordenti, Segretario Generale dell'Unione dei Comuni Bassa Romagna. Autore di pubblicazioni in materia

Vita associativa ed eventi



L'ing. Dario Bugli, presidente SCAIS

e Giuseppe Negro, Consulente senior Maggioli. Esperto ed

autore di pubblicazioni in materia di sviluppo organizzativo

nella P.A. Il Convegno analizza le importanti novità sugli appalti pubblici per i Comuni non capoluogo a seguito delle ripetute modifiche all'art. 33, c. 3-bis, del d.lgs. n. 163/2006. Infatti dal 1° gennaio 2015 per servizi e forniture e dal 1° luglio 2015 per i lavori, i Comuni non capoluogo dovranno rispettare i nuovi vincoli imposti dal d.l. 66/2014 (spending review 3) e dal d.l. 90/2014 (semplificazione P.A.). Durante i lavori saranno presentati i servizi di assistenza giuridica ed organizzativa offerti dal Gruppo Maggioli per supportare i Comuni nella realizzazione del modello organizzativo più idoneo per la gestione dell'attività contrattuale e, più in generale, dei processi associativi. Info su www.maggioli.it.

PER AGGIORNARE LA REDAZIONE RIGUARDO AGLI EVENTI, ED INVIARE I RELATIVI CONSUNTIVI, INDIRIZZARE TELECOPIE O LA POSTA ELETTRONICA ALL'INDIRIZZO DI SEGRETERIA: (+39)0874/493958 - INFO@UNITEL.IT OD ANCHE DELLA REDAZIONE: UNITEL.LAZIO@HOTMAIL.IT, AL FINE DELLA PUBBLICAZIONE SUL GIORNALE

• PER COMUNICARE CON IL PRESIDENTE: PRESIDENTE@UNITEL.IT

• PER COMUNICARE CON IL SEGRETARIO NAZIONALE: SEGRETERIA@UNITEL.IT

• PER COMUNICARE CON LA CASA DELL'UNITEL IN CAMPOBASSO: INFO@UNITEL.IT

• PER COMUNICARE CON LE SEZIONI REGIONALI:

- abruzzo@unitel.it
- basilicata@unitel.it
- toscana@unitel.it
- unitel.calabria@gmail.com
- unitel.lazio@hotmail.it

UNITEL ed UNITEL Abruzzo e Basilicata sono anche su Facebook: cliccate "mi piace" sulle relative pagine!