

RIFORMA DEGLI APPALTI

Mai più professionisti al lavoro gratis per la pubblica ammnistrazione

Ferrara a pag. 9

Via libera alla riforma degli appalti: microimprese in gara, clausole sociali e revisione prezzi

P.a., il professionista va pagato

Stop a prestazioni gratuite salvo casi eccezionali e motivati

Pagina a cura

DI DARIO FERRARA

Mai più professionisti a lavorare gratis per la pubblica amministrazione. È legge la delega per la riforma degli appalti pubblici, approvata definitivamente dal senato. Con una novità introdotta alla camera rispetto al disegno di legge del governo: il divieto di prestazione gratuita delle attività professionali inserito fra i principi che Palazzo Chigi dovrà rispettare nei provvedimenti attuativi della riforma. Che dà attuazione ai principi del diritto europolitario e a quelli espressi dalla Corte di giustizia Ue, dalla Consulta e dalla Cassazione. E restituisce organicità al codice dei contratti pubblici, dopo le numerose modifiche degli ultimi anni (anche a colpi di decreti legge) assicurando la partecipazione delle microimprese alle gare, inserendo clausole sociali e autorizzando la revisione dei prezzi. Centrato, dunque, l'obiettivo: la delega per il restyling del decreto legislativo 50/2016 deve entrare in vigore entro il mese di giugno in base agli impegni assunti dal Governo con la Commissione europea con il Pnrr, piano nazionale di ripresa e resilienza. Entro marzo 2023 dovrà essere pronto il decreto legislativo che attua la delega e nel successivo giugno toccherà a tutti gli atti per la revisione

del sistema degli appalti pubblici, compresi regolamenti e provvedimenti attuativi di diritto privato; entro dicembre 2023 sarà necessario assicurare il pieno funzionamento del sistema nazionale di e-procurement.

Imparzialità necessaria. È stabilito all'articolo 1, secondo comma lettera l), il divieto di prestazione gratuita delle attività professionali, sancito come criterio direttivo che Palazzo Chigi dovrà osservare nel decreto legislativo: il lavoro del professionista, insomma, deve essere erogato a titolo oneroso «salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione». Emerge dagli atti parlamentari come sulla modifica introdotta a Montecitorio pesi la sentenza 7442/21 del Consiglio di Stato: la richiesta di prestazioni gratuite da parte della pubblica amministrazione, hanno scritto i giudici di Palazzo Spada, può avere una sua «tenuta costituzionale» a condizione che sia previsto nel procedimento un «meccanismo» in grado di garantire che la selezione e la scelta dei professionisti sia ispirata a «canoni e regole di assoluta imparzialità». Il tutto «in modo che in questo "nuovo mercato" delle libere professioni nessuno abbia ad avvantaggiarsi a discapito di altri». Nella controversia i giudici amministrativi di secondo grado hanno annullato l'avviso pubblico per

consulenze legali gratis in favore del ministero dell'economia. E ciò per difetto di istruttoria e motivazione sul conferimento degli incarichi ai professionisti, dopo il ricorso dell'ordine degli avvocati di Roma e Napoli che hanno impugnato la sentenza 11410/19 del Tar Lazio.

Piccolo è bello. Quali sono gli altri principi della delega? Arriva una norma sui prezzi a tutela delle imprese in caso di aumento di situazioni oggettive imprevedibili, com'è stato per la pandemia Covid-19 e la guerra in Ucraina che hanno impattato sul valore delle materie prime. Obbligatoria la revisione dei prezzi, poi, per tenere conto della variazione del costo del lavoro che deriva dal rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro.

La riforma punta a garantire la concorrenza e la partecipazione delle piccole e micro-imprese secondo lo Small business act targato Ue: da una parte, se l'amministrazione non vuole suddividere i lavori in lotti deve spiegare perché; dall'altra

è previsto il divieto di accorpamento artificioso.

Il numero delle stazioni appaltanti, invece, deve essere ridotto con accorpamenti, incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e premi alle aggregazioni d'impresa.

La riorganizzazione passa attraverso l'elenco di stazioni appaltanti Ausa, qualificate per territorio, complessità del contratto e fasce d'importo. E per la specializzazione del personale è prevista la formazione soprattutto per le stazioni uniche appaltanti e le centrali di committenza che operano al servizio degli enti locali.

Ma anche per gli operatori scatta la rivisitazione del sistema di qualificazione: da valorizzare i criteri relativi alle competenze tecniche e professionali; pesano l'adeguatezza dell'attrezzatura tecnica e dell'organico e l'osservanza delle disposizioni antimafia e per la tutela del lavoro.

Da specificare i casi nei quali si può ricorrere nelle gare al solo criterio del prezzo più basso o del massimo ribasso d'offerta. Nei contratti che non hanno carattere transfontaliero vanno escluse le offerte anomale determinate su base di meccanismi e metodi matematici; sempre scorporati dagli importi assegnati a ribasso i costi della manodopera e della sicurezza. Nei provvedimenti attuativi l'Esecutivo dovrà tenere conto di alcune peculiarità: anzitutto nel mondo dei beni culturali, ma anche per i contratti nei settori speciali come gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento

di area geografica.

Criteri ambientali. Rafforzati i controlli dell'autorità nazionale anticorruzione: è l'Anac a definire i contratti tipo. Sorteggio no, rotazione sì nelle procedure negoziate. E l'esclusione dalla gara arriva sulla base di regole certe che individuano le fattispecie di illecito professionale. Semplificata la disciplina per i lavori e i servizi di importo inferiore alle soglie di rilevanza europee. Pari opportunità nelle clausole sociali inserite nei bandi: occupazione stabile, eguaglianza di genere, inclusione dei diversamente abili. E soprattutto pari condizioni economiche e normative fra i lavoratori in subappalto e i dipendenti dell'appaltatore. Possono contare su una riserva nelle procedure gli operatori economici il cui scopo principale è l'integrazione sociale e professionale delle persone svantaggiate. Agevolati gli investimenti in tecnologie verdi e digitali, oltre che in innovazione e ricerca, in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata dall'assemblea generale delle Nazioni unite il 25 settembre 2015. E nel rispetto del principio di responsabilità energetica devono essere fissati criteri ambientali minimi nell'affidamento delle opere, differenziati per tipo e importo dei lavori e valorizzati sul piano economico nelle procedure di aggiudicazione. Ma la semplificazione deve essere finalizzata anche alla realizzazione di investimenti in innovazione sociale. Largo al dibattito pubblico sulla programmazione e la localizzazione delle opere per ri-

durre i conflitti nelle comunità raggiungendo un'intesa fra i diversi livelli territoriali coinvolti. Varianti in corso d'opera nei limiti previsti dall'ordinamento europeo rispetto alla possibilità di modificare i contratti durante la fase di esecuzione. Snellite le procedure di verifica e validazione dei progetti di opere pubbliche.

Offerta vantaggiosa.

Stop a forniture in cui i prodotti in maggioranza arrivano da paesi extra Ue, che devono pure offrire garanzie su criteri ambientali e diritti dei lavoratori. Appalto integrato solo con la qualificazione per la redazione dei progetti e indicazione a parte del compenso per i relativi oneri. Le amministrazioni sono tenute sottoscrivere polizze assicurative ad hoc a copertura dei rischi professionali se affidano a personale interno incarichi di progettazione. Niente proroga ai contratti in concessione, tranne gli affidamenti in house. Vanno verso la piena attuazione, invece, la banca dati nazionale dei contratti pubblici e del fascicolo virtuale dell'operatore economico: l'obiettivo è ridurre i tempi della gara, assicurando certezza alla stipula dei contratti e all'esecuzione dei lavori. Sanzioni all'aggiudicatario che ritarda nel concludere i lavori, semplificate le procedure di pagamento da parte delle amministrazioni. Si può utilizzare solo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per gli appalti relativi ai servizi sociali e della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, oltre che quelli di servizio ad alta intensità di manodopera.

I principi della delega

Divieto di prestazione gratuita delle attività dei professionisti in favore delle amministrazioni
Accorpamento e riorganizzazione delle stazioni appaltanti
Favorita la partecipazione di micro e piccole imprese alle gare
Semplificate le procedure sotto le soglie di rilevanza europea
Tempi certi sulla stipula dei contratti e nell'esecuzione dei lavori
Revisione dei prezzi per i costi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi di lavoro
Clausole sociali per la parità di genere e generazionale e l'inclusione dei diversamente abili
Pari condizioni economiche e normative fra dipendenti dell'appaltatore e del subappaltatore
Criteri ambientali minimi differenziati per tipi e importi di lavori
Rafforzate le funzioni di vigilanza dell'autorità nazionale anticorruzione
Rivisitazione del sistema di qualificazione degli operatori economici
Ridefinizione della disciplina delle varianti in corso d'opera
Individuazione delle fattispecie di illecito professionale per l'esclusione dalle procedure
Limiti alle forniture di prodotti originari di Paesi terzi
Criteri ambientali minimi e rispetto dei diritti dei lavoratori nelle forniture da Paesi extra Ue