

Audizione del Presidente di ConfProfessioni, dott. Gaetano Stella, presso le Commissioni riunite 1<sup>a</sup> (Affari Costituzionali) e 4<sup>a</sup> (Lavori Pubblici) del Senato della Repubblica sul disegno di legge S. 1883, (“Conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”)

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

con il decreto-legge al Vostro esame il Governo adotta prime, robuste, misure di semplificazione delle procedure amministrative e di innovazione delle metodologie organizzative delle amministrazioni pubbliche, nella direzione di un più efficiente e rapido dialogo tra apparati pubblici e iniziativa privata. Nella prospettiva dei professionisti italiani – che nel loro ruolo di intermediari tra cittadini, imprese ed amministrazioni sono quotidianamente impegnati in un dialogo dispendioso e spesso frustrante con l’amministrazione pubblica – si tratta di un obiettivo condivisibile ed improcrastinabile: già prima della pandemia l’economia italiana esibiva indici di crescita ridottissimi, tra i più bassi dell’Unione Europea, e faceva registrare una stagnazione dell’attività di impresa e la fuga di capitali e iniziative imprenditoriali verso Paesi con più bassi costi del lavoro o più leggere imposizioni fiscali. Una delle cause predominanti di questa stagnazione è da tempo individuata nel peso della burocrazia, che grava sulla collettività non solo per i suoi elevati costi, ma anche per l’appesantimento e i ritardi che la sua inefficienza scarica sull’attività d’impresa.

La pandemia, con le sue ricadute di vastissima portata sulle attività economiche, rende ora evidente ed urgente un ripensamento coraggioso e deciso di scelte e modelli di amministrazione che si sono consolidati negli ultimi decenni: il tessuto sociale italiano – sempre vivace e dinamico, ma oggi impaurito e fiaccato – ha bisogno di una scossa e di un’iniezione di fiducia, che non può non partire dall’iniziativa dello Stato e dalla riforma dell’amministrazione.

Da anni ci confrontiamo con Parlamento e Governo sulle strategie di semplificazione, ed abbiamo sempre sottolineato la priorità di una riqualificazione del rapporto tra cittadini ed amministrazione, quale condizione imprescindibile per una solida ripresa economica. Ed invece, l’impegno delle istituzioni sulla semplificazione è stato, fin qui, rapsodico: occorre dunque ripensare la stessa cabina di regia delle semplificazioni,

espandendo risorse e funzioni dell’ufficio per la semplificazione e la sburocratizzazione istituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, e rendendo strutturale e continuo il processo di elaborazione dell’agenda per le semplificazioni, a cui è essenziale associare – già ora, per il ciclo 2020-2023 – non solo regioni ed enti locali, ma le parti sociali e le categorie produttive, in una prospettiva di massima condivisione delle iniziative di semplificazione.

In questo percorso incerto e discontinuo, il decreto-legge n. 76 introduce una notevole accelerazione, ed incontra pertanto il nostro apprezzamento. Permangono tuttavia alcune incertezze e lacune che chiamano Governo e Parlamento ad un ulteriore sforzo. Mi riferisco anzitutto alla assenza degli attesi interventi di semplificazione fiscale: la scelta di separare le semplificazioni fiscali dagli odierni interventi, concentrati sul settore dei contratti pubblici, delle infrastrutture e dell’edilizia può essere comprensibile, purché non si perda di vista la priorità del ripensamento del rapporto tra contribuente e fisco. La riduzione della pressione fiscale su imprese e cittadini e la riforma delle procedure fiscali nella direzione della semplificazione degli adempimenti, dell’accorpamento delle scadenze e della rimodulazione dei poteri dell’agenzia delle entrate sono condizioni imprescindibili per il consolidamento dell’economia italiana.

### **I contratti pubblici**

Particolare apprezzamento meritano le riforme nel settore dei contratti pubblici per l’affidamento di opere, servizi e forniture.

Negli anni passati, sforzi imponenti sono stati dedicati alla definizione ed al consolidamento di questo sistema di norme e procedure, in attuazione di importanti direttive europee. Un impegno che ha consentito all’Italia di ridurre drasticamente l’opacità e i fenomeni di corruzione che avevano caratterizzato i lavori pubblici nella stagione precedente. Al contempo, siamo oggi consapevoli che il perseguimento di questo obiettivo ha reso l’amministrazione incapace di agire con celerità e determinazione nei fondamentali lavori di ammodernamento e razionalizzazione della nostra rete infrastrutturale e di preservazione del nostro patrimonio urbano e paesaggistico.

È ora possibile raggiungere un più avanzato equilibrio tra queste esigenze, e il decreto al Vostro esame va in questa direzione, attraverso strumenti quali: (i) la previsione di affidamenti diretti per gli appalti sotto-soglia e di procedure negoziate senza bando per gli appalti sopra-soglia, (ii) la riduzione dei tempi massimi per la conclusione dei procedimenti di affidamento e l’esclusione della sospensione dell’affidamento in pendenza di ricorso giurisdizionale, (iii) lo spostamento dei controlli anti-mafia ad una fase successiva all’affidamento, (iv) l’ampliamento dello strumento del commissariamento per le grandi opere strategiche, (v) l’accelerazione dei tempi e la riforma del processo amministrativo,

con la sostanziale sovrapposizione tra sede cautelare e decisione di merito, nonché con la generalizzazione del principio della tutela risarcitoria; (vi) l’istituzione del collegio consultivo tecnico con funzioni di deflazione dei ricorsi amministrativi e a garanzia della continuità dei lavori in caso di dispute tecniche e controversie tra le parti. Sono misure condivisibili, e il nostro auspicio è che, valutati i loro effetti nella fase sperimentale fino ad ora individuata, queste riforme possano entrare a regime.

Riteniamo altresì opportuni taluni accorgimenti, che invitiamo le Camere a considerare in sede di conversione:

- Con riferimento al nuovo istituto del collegio consultivo tecnico, osserviamo che la nomina del presidente del collegio in caso di mancato accordo non dovrebbe essere di competenza ministeriale, come attualmente previsto, ma dovrebbe essere affidata all’ANAC, in modo da rendere il processo più trasparente, e garantire la necessaria rotazione degli incarichi e l’indipendenza rispetto agli interessi delle parti coinvolte.
- Manca un intervento sulla standardizzazione dei documenti di gara a carattere vincolante per le pubbliche amministrazioni. Un risultato che potrebbe essere facilmente ottenuto attraverso la predisposizione da parte dell’ANAC di modelli unici, così da rendere più agile la partecipazione alle procedure di gara da parte degli operatori economici e ridurre errori materiali che possono determinare la dilazione delle tempistiche.
- È essenziale intervenire sui costi connessi alla partecipazione alle gare, ed in particolare sui costi dovuti agli organismi di attestazione per l’ottenimento dell’attestazione SOA, che attualmente sono ingenti e scoraggiano i piccoli soggetti economici alla partecipazione, limitando di fatto la competizione.
- Le riforme che il decreto prospetta in tema di conferenza dei servizi sono molto limitate, anche in ragione del recente ripensamento dell’istituto, avvenuto con la legge Madia del 2016. E tuttavia, in base all’esperienza dei professionisti dell’area tecnica, riteniamo opportune alcune correzioni dell’impianto normativo: infatti, le conferenze asincrone, che in prima battuta potrebbero sembrare più agili per l’amministrazione e che la riforma Madia prevede come modalità ordinaria, sono in realtà spesso causa di ritardi e incomprensioni tra amministrazioni. La diffusione del modello della riunione telematica rende ora la modalità sincrona più rapida ed economica: nella modalità sincrona infatti le parti hanno la possibilità di confrontarsi ed è più agile pervenire ad accordi, con notevoli risparmi di tempo.

### **Un *focus* sui servizi di ingegneria e architettura nei contratti pubblici**

Il decreto interviene con misure invero molto limitate sui contratti di fornitura di servizi di ingegneria e architettura. Si tratta di un ambito nel quale negli ultimi anni si è

registrato un drastico calo delle committenze, specialmente a svantaggio dei piccoli operatori economici, non organizzati in forma societaria. Riteniamo urgentissimo intervenire con riforme più coraggiose, finalizzate alla semplificazione e alla ripresa economica del settore:

- Da tempo ricordiamo al Parlamento che il codice dei contratti deve essere riformato nel senso dell’espressa previsione del principio dell’equo compenso: tanto nel caso dei servizi di ingegneria e architettura quanto con riferimento alle prestazioni professionali comprese nelle opere pubbliche di altro genere, la concorrenza tra operatori di mercato finisce per rivelarsi dannosa per i professionisti, i cui redditi sono già pesantemente in flessione. Peraltro, nell’attuale formulazione, la disciplina codicistica risulta incongruente con il principio di tenore legislativo contenuto nel comma 3 dell’art. 19-*quaterdecies* della legge 172/2017, che pure impone alla pubblica amministrazione di garantire l’equità dei compensi professionali, come è stato osservato anche dall’ANAC. È dunque questa la sede per un intervento di armonizzazione tra le diverse normative in tema di equo compenso, che muova dai compensi professionali nell’ambito degli appalti pubblici ma che abbracci l’intero arco delle professioni, allo scopo di rendere cogente e generalizzato l’obbligo della pubblica amministrazione di corrispondere compensi equi ai liberi professionisti.
- Sempre nella prospettiva della ripresa del settore delle professioni tecniche, le gare per la fornitura di servizi di ingegneria e architettura dovrebbero essere caratterizzate da una percentuale massima di ribasso dell’offerta economica; mentre per gli affidamenti diretti dei medesimi servizi dovrebbe valere un principio di rotazione degli incarichi, con soglie massime annuali per singola società o professionista.
- Per un effettivo rilancio del mercato dei servizi di ingegneria e architettura, nonché a piena tutela della trasparenza e della concorrenza, occorre affermare un principio generale che impedisca ai professionisti appartenenti alla pubblica amministrazione di svolgere mansioni che devono essere affidate alle libere professioni, dalla progettazione alla direzione dei lavori, al collaudo. In un sano rapporto tra pubblico e privato, il ruolo della p.a. e delle sue professionalità interne resta quello di programmare gli interventi rispetto agli interessi della collettività e delle risorse disponibili; sta poi alla libera professione il compito di prospettare i progetti operativi e di accompagnare l’opera fino alla sua consegna.
- In coerenza con quanto ora detto, sollecitiamo l’eliminazione della Centrale Unica di Progettazione a suo tempo prevista, con notevolissimo dispendio di risorse pubbliche, dalla legge di bilancio per il 2019: un organo dotato non solo di funzioni di programmazione delle opere pubbliche, ma anche di funzioni sostitutive di quelle di competenza dei liberi professionisti, così riproponendo un modello del tutto

incoerente con i principi di libero mercato e foriero, nella storia d’Italia, di gravissimi danni tanto per la qualità del patrimonio paesaggistico ed urbanistico quanto per la legalità e la trasparenza. Apprezziamo che il Ministro Patuanelli abbia definito la previsione di questo nuovo ufficio pubblico «un errore madornale» e auspichiamo che si pongano in essere tutti gli sforzi per la sua rapida abolizione. Mai come in questo caso, semplificare è semplice, e coincide con l’abbattimento di un vero e proprio “ecomostro” amministrativo!

### **La responsabilità penale ed erariale dell’amministratore**

Di grande importanza sono anche le riforme introdotte in tema di responsabilità dell’amministrazione, volte a limitare il fenomeno della c.d. “amministrazione difensiva”.

Sul punto, tuttavia, permangono talune perplessità circa le modalità concrete che sono state approntate.

In primo luogo rispetto alla riforma del reato di abuso di ufficio, dove la delimitazione della fattispecie alla sola ipotesi di violazione «di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità» può dar luogo a incongruenze. Il legislatore, nell’apprezzabile intento di contrastare l’orientamento fin qui affermatosi nella giurisprudenza, assai più comprensivo, esclude la rilevanza penale della violazione di condotte imposte da atti di natura regolamentare; tuttavia in questo settore si è sviluppato negli ultimi decenni un imponente processo di delegificazione, con l’individuazione dei regolamenti quali fonti privilegiate dell’organizzazione amministrativa, in ossequio all’art. 17 della legge n. 400/1988. Escludere, ora, i regolamenti dal campo delle fonti rilevanti ai fini della individuazione delle regole obbligatorie per i funzionari pubblici rischia di lasciare un vasto spazio di deresponsabilizzazione, e di innescare, in via reattiva, una rilegificazione di plessi normativi, in direzione paradossalmente antitetica a quella della semplificazione normativa. Infine, sempre a scopo di maggiore chiarezza e determinatezza della fattispecie, andrebbe esplicitato il rilievo delle fonti di diritto europeo derivato nell’ambito della nozione di “legge”.

Il medesimo obiettivo di contrasto all’amministrazione difensiva è perseguito con la delimitazione del campo della responsabilità erariale dell’amministratore, che si riferisce ora solo al dolo, e non più ai casi di colpa grave, salvo in caso di inerzia e omissione. L’obiettivo della norma è del tutto condivisibile. E tuttavia, il problema che si intravede è quello della distinzione, invero non esente da vizi di ragionevolezza, tra condotte attive e condotte omissive, le seconde gravate da uno spazio più ampio di responsabilità erariale.

Merita infine pieno apprezzamento la scelta di valorizzare e rendere più stringente il controllo concomitante della Corte dei Conti, un istituto di fondamentale importanza per

garantire trasparenza e legalità, unitamente a celerità ed efficienza dell’azione amministrativa. Ecco perché riteniamo che il novero delle opere soggette al controllo concomitante andrebbe ampliato, così come il perimetro dei soggetti autorizzati a richiederlo.

6

### **La mancata riforma della sussidiarietà**

Tanto le riforme in tema di procedimento amministrativo – quali la riduzione di termini, l’ampliamento del ricorso all’autocertificazione e il rafforzamento del silenzio-assenso – quanto le riforme sulla modernizzazione e la digitalizzazione della p.a. meritano apprezzamento.

E tuttavia, questa sezione del decreto rappresenta altresì un’occasione mancata per introdurre nell’ordinamento amministrativo il principio di sussidiarietà e avviare un percorso previsto dalla Costituzione e fin qui congelato, a causa della scadenza della delega contenuta nel *Jobs Act* del lavoro autonomo.

La devoluzione di funzioni pubbliche al ruolo sussidiario dei professionisti dovrebbe diventare il principale *driver* nella direzione dello snellimento e della semplificazione dell’amministrazione, al contempo valorizzando le risorse della società civile. Riteniamo infatti maturo il tempo per approdare ad una amministrazione più snella, concentrata su funzioni fondamentali, che destini alle risorse dei professionisti le procedure attinenti alla interrelazione quotidiana con cittadini e imprese. Anche rispetto alla strategia dell’autocertificazione o del silenzio-assenso, il ruolo certificatorio dei professionisti rappresenta uno stadio più avanzato nel rapporto tra pubblico e privati: i professionisti, con la loro elevata competenza e l’inquadramento all’interno di strutture ordinistiche dotate di apparati deontologici vincolanti, possono garantire il massimo soddisfacimento degli interessi dei privati unitamente ad una più celere conclusione dell’*iter* amministrativo e alla tutela degli interessi pubblici e della legalità.

### **Edilizia**

Il pacchetto di semplificazioni e riduzione degli oneri fiscali e burocratici in tema di edilizia, specie se letto unitamente alla misura dell’ecobonus introdotto dal decreto “rilancio”, può rappresentare un utile sostegno al settore delle costruzioni.

Tuttavia, queste norme non introducono modelli aggiornati di programmazione urbanistica, come sarebbe a nostro avviso necessario. Tanto gli ecobonus quanto le semplificazioni qui introdotte sono infatti destinati ai privati per la realizzazione di opere che, al più, si estendono ai beni condominiali.

Si tratta di un’occasione mancata per uno sviluppo urbano coordinato, che contemperi gli interessi dei privati con le esigenze del contesto urbano. Esiste lo spazio per un modello di incentivi fiscali e valorizzazione della proprietà privata incentrato su piani attuativi convenzionati, riferibili ad aree più estese del mero condominio, promossi dai privati interessati ma concordati con il Comune in funzione di ampliamento degli spazi e dei servizi destinati alla generalità dei consociati. Il piano attuativo convenzionato rappresenterebbe dunque uno strumento utile tanto per la riqualificazione dei centri storici minori e delle periferie urbane, quanto per lo sviluppo delle aree verdi interessate dall’esigenza di riqualificazione di impianti industriali abbandonati. Al contempo, si tratta di un metodo di sano concorso pubblico-privato, nel quale l’iniziativa privata e la capacità progettuale dei liberi professionisti prospettano al pubblico obiettivi e finalità, a tutto vantaggio della collettività e senza oneri per il pubblico, se non quelli riferibili alla necessaria premialità fiscale.

### **Imprese**

Il decreto contiene altresì alcune previsioni relative all’attività di impresa, sebbene al di fuori di un disegno di riforma sistematico dell’attività di impresa. A questo proposito, non possiamo che ribadire la priorità per l’attività di impresa di una riduzione del carico fiscale, di una semplificazione degli adempimenti, e di una transizione verso il modello dell’amministrazione sussidiata dai professionisti, a partire dalla creazione delle agenzie per le imprese, che potrebbero sostituire e rendere più efficienti gli attuali sportelli unici per le attività produttive.

Si prevedono, comunque, riforme volte ad incentivare gli aumenti di capitale sociale, in continuità con una strategia già perseguita dal decreto “rilancio” recentemente convertito dalle Camere. Come già detto a proposito delle misure del decreto “rilancio”, condividiamo senz’altro la *ratio* dell’intervento. Ed infatti, la crisi economico-finanziaria generata dall’emergenza Covid-19 è destinata a determinare, per molte imprese, livelli di indebitamento eccessivi che devono essere contrastati attraverso incentivi alla ricapitalizzazione delle imprese. Tuttavia, come già per le misure del decreto “rilancio”, anche le odierne norme sembrano calate esclusivamente sulla realtà delle grandi imprese. Al contrario, l’emergenza sanitaria e la conseguente crisi economica hanno dimostrato che il problema principale del nostro tessuto economico è rappresentato dall’esiguità del patrimonio netto delle PMI, che per questa ragione incontrano difficoltà a beneficiare dei finanziamenti, pur ingenti, messi a disposizione durante la primavera con il decreto “liquidità” e gli altri strumenti normativi appositamente approntati. Per le PMI è essenziale che l’incremento del capitale sia favorito da misure di detassazione, come già abbiamo

---

proposto nel corso della conversione del decreto “rilancio” e al Governo, in occasione dei recenti stati generali dell’economia.

\* \* \*

8

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

da anni ConfProfessioni è coinvolta nel dialogo con Governo e Parlamento per individuare le riforme necessarie per la semplificazione, l’ammodernamento e la funzionalità delle procedure pubbliche. In questo dialogo, abbiamo sempre portato l’esperienza insostituibile dei professionisti italiani, le cui competenze sono, in questo ambito, vastissime.

Questo ingente sforzo di elaborazione di temi e proposte ha fin qui prodotto riforme limitate e non risolutive, che rischiano di zavorrare la ripresa economica cui siamo chiamati nei prossimi mesi. Occorre ora rendere fluido e permanente il processo di semplificazione amministrativa, e impostare mutamenti di paradigma in diversi settori dell’amministrazione pubblica, proprio a partire dall’attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà.