



SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione VIII (Lavori pubblici, comunicazioni)

Disegno di legge S. 2330 recante «Delega in materia di contratti pubblici Audizione del presidente di Confprofessioni dott. Gaetano Stella

Roma, 26 ottobre 2021

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

Il codice dei contratti pubblici rappresenta l'infrastruttura normativa sulla quale troveranno attuazione le opere pubbliche previste dal PNRR e il nostro Paese non può permettersi ritardi e disfunzioni derivanti dalle imperfezioni di questa impalcatura. Diventa quindi improrogabile un'ampia revisione del codice, nella direzione della semplificazione normativa e procedurale.

Fino ad oggi il recepimento delle direttive europee in tema di contratti pubblici ha consentito all'Italia di ridurre drasticamente l'opacità e i fenomeni di corruzione che avevano caratterizzato i lavori pubblici nel recente passato. Tuttavia, siamo consapevoli che il perseguimento di questo obiettivo ha rallentato l'azione dell'amministrazione nei fondamentali lavori di ammodernamento e razionalizzazione della nostra rete infrastrutturale e nella preservazione del nostro patrimonio culturale, urbano e paesaggistico. I tempi sono dunque maturi per un riequilibrio tra queste esigenze, così da assecondare una vigorosa ripresa economica.

Gli ultimi interventi di semplificazione a carattere derogatorio posti in essere a partire dal decreto "Genova" (d.l. 109/2018, convertito in l. 130/2018), e successivamente ulteriormente incrementati con i decreti "Semplificazioni" del luglio 2020 (d.l. 76/2020, convertito in l. 120/2020) e del maggio 2021 (d.l. 77/2021, convertito in l. 108/2021) hanno introdotto innovazioni in massima parte condivisibili, che potranno ora essere perfezionate e messe a sistema nell'ambito della riscrittura del codice. La legge delega oggi al Vostro esame

si pone infatti nella scia di questo *trend* di riforme, e la sua impostazione complessiva riscuote senz'altro apprezzamento.

È in particolare meritoria una rivisitazione del codice nella prospettiva della stretta aderenza agli *standard* minimi di regolazione imposti dalla disciplina europea (art. 1, co. 2, lett. a); allo stesso modo, sono ampiamente condivisibili la semplificazione delle procedure inerenti i contratti “sotto soglia” (art. 1, co. 2, lett. c) e la riduzione delle stazioni appaltanti nella direzione della valorizzazione delle centrali di committenza (art. 1, co. 2, lett. b): le stazioni appaltanti sono oggi più di 32.000, un numero troppo elevato, che implica dispersione di tempo e risorse delle P.A., ed impedisce l'efficienza economica dell'azione amministrativa; al contrario, alla valorizzazione delle centrali di committenza sono connesse le potenzialità dischiuse dalla digitalizzazione del *public procurement*.

In questa sede, il Parlamento è chiamato a individuare i criteri e principi direttivi che orienteranno il Governo nella redazione del codice: ci permettiamo qui di segnalare alcuni interventi di correzione ed integrazione della legge delega, maturati nell'ambito del costante confronto dei liberi professionisti con le norme e le procedure inerenti i contratti pubblici. Nel sistema dei contratti pubblici, infatti, i professionisti rivestono una molteplicità di ruoli: in forma individuale o associata essi partecipano a gare e contratti pubblici in qualità di operatori economici, sia nell'ambito di opere pubbliche che implicano prestazioni tecniche sia nell'ambito della fornitura di servizi professionali a carattere tecnico, economico, legale e di consulenza. Inoltre, i professionisti affiancano tanto la pubblica amministrazione quanto gli operatori economici nelle diverse fasi di elaborazione dei bandi di gara, di presentazione dell'offerta, di svolgimento della gara e realizzazione delle opere, venendo a contatto con i nodi più complessi delle procedure disciplinate dal codice. La prospettiva dei liberi professionisti italiani che Confprofessioni rappresenta può dunque contribuire a far luce su molteplici aspetti di questo complesso ambito normativo.

- a) Nell'intento, certamente condivisibile, di deflazione del contenzioso connesso alle opere pubbliche, è opportuno estendere l'istituto del collegio consultivo tecnico (CCT), reintrodotta e potenziato dal d.l. “Semplificazioni” dello scorso anno con disciplina a carattere provvisorio.

Il CCT – se ben congegnato sotto il profilo della trasparenza della sua costituzione, della snellezza delle sue procedure e dell'efficacia delle sue determinazioni – può rappresentare una leva a garanzia della continuità dei lavori in caso di dispute tecniche e controversie tra le parti.

- b) Osserviamo che i principi e criteri direttivi, pur sufficientemente dettagliati con riferimento alle semplificazioni documentali, non indicano la priorità di 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.
- c) Allo stesso modo, riteniamo 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.
- d) Da tempo ricordiamo a Parlamento e Governo che il codice dei contratti deve essere riformato nel senso dell'espressa previsione del principio dell'equo compenso delle prestazioni professionali, siano esse rese nell'ambito dei contratti di fornitura di servizi professionali così come nell'ambito dei servizi di ingegneria e architettura o, ancora, nell'ambito di altri lavori pubblici. I principi codicistici, prevalentemente ispirati alla comparazione economica delle offerte, sono divenuti infatti incongruenti 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.
- A prescindere dalle ipotesi attualmente all'esame di questo ramo del Parlamento di riforma, in senso ancora più incisivo, della disciplina dell'equo compenso, è certamente questa la sede per l'inserimento del principio di equità dei compensi professionali nell'ambito degli appalti pubblici quale limite inderogabile, vincolante nella redazione dei bandi e delle offerte.
- e) Per un effettivo rilancio del mercato dei servizi di ingegneria e architettura, nonché a piena tutela della trasparenza e della concorrenza, riteniamo necessario prevedere principi e criteri volti a delimitare le mansioni dei professionisti appartenenti alla pubblica amministrazione, escludendo che esse possano travalicare in ciò che deve rimanere di competenza dei liberi professionisti.
- In un corretto e trasparente rapporto tra pubblico e privato, il ruolo della P.A. e delle sue professionalità interne resta quello di programmare gli interventi e di

verificare, con competenze tecniche, il corretto svolgimento degli incarichi conferiti; devono invece restare appannaggio dei liberi professionisti i compiti di progettazione, direzione dei lavori e collaudo delle opere.

La confusione che sovente si verifica in questo ambito – con incarichi professionali conferiti dalle amministrazioni ai professionisti dipendenti degli enti pubblici – ha determinato profondi squilibri e ingiustizie nel mercato dei servizi professionali, alimentando rendite di posizione ingiustificabili, ed ha ostacolato ed opacizzato l’allocazione delle risorse pubbliche e l’efficienza dell’azione amministrativa.

A danno, in definitiva, della qualità del nostro tessuto economico.