



Audizione

Senato della Repubblica

**VIII Commissione permanente Ambiente, transizione ecologica,
energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica**

Atto del Governo: 019

Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici

On.le Presidente,

On.li Relatori,

On.li Senatori,

La Confederazione Assoprofessioni ringrazia il Presidente ed i Senatori di questa Commissione per l'opportunità che ci è stata offerta di presentare osservazioni allo schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici, e che tra l'altro conferma la disponibilità al dialogo ed al confronto dell'attuale Parlamento con i rappresentanti delle parti sociali.

La relazione al provvedimento chiarisce che la delega dovrà adeguare la normativa interna al diritto europeo ed ai principi espressi dalle giurisdizioni superiori sia nazionali che sovranazionali, inoltre dovrà razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente, nonché, infine, dovrà evitare l'avvio di procedure di infrazione e risolvere quelle già avviate. D'altra parte la riforma si è resa necessaria anche per riordinare



la disciplina dei contratti pubblici, che negli ultimi anni è stata soggetta ad interventi, casistici, settoriali e temporanei che hanno complicato l'interpretazione e l'applicazione della normativa. Anche se non espressamente menzionato nella relazione, la riforma è assolutamente urgente al fine di creare un quadro giuridico che possa disciplinare la realizzazione delle opere pubbliche previste dall'attuazione del PNRR.

Tanto premesso, con particolare attenzione al ruolo dei professionisti nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici, si osserva quanto segue.

Riconoscimento dell'equo compenso ai professionisti nei contratti pubblici

Nell'ambito dei contratti pubblici il ruolo del professionista è almeno duplice: da un lato possono essi stessi partecipare alle gare, mentre, dall'altro, possono assistere e prestare consulenza alle imprese che partecipano a dette gare. Inoltre, i professionisti possono intervenire a supporto della Pubblica Amministrazione per i progetti di attuazione del PNRR, secondo le procedure di reclutamento previste dal decreto n.80/2021. Peraltro, grazie al protocollo d'intesa firmato il 4 agosto tra il Ministro per la pubblica amministrazione Renato Brunetta e Assoprofessioni, anche i professionisti di cui alla Legge n.4/2013 possono essere reclutati a supporto della pubblica amministrazione per realizzare i progetti del PNRR.



Pertanto, Assoprofessioni plaude all'intervento previsto dall'art. 8 che chiarisce che le prestazioni d'opera intellettuale non possono essere rese dai professionisti gratuitamente. Tuttavia, si ritiene importante segnalare la necessità di eliminare ogni possibilità da parte della pubblica amministrazione di poter richiedere prestazioni professionali gratuite nei cosiddetti casi eccezionali ed in presenza di adeguata motivazione. Ci sembra il dettato della norma molto generico, poco realistico e comunque sufficiente a dare l'opportuno strumento legislativo alla pubblica amministrazione per ricorrere facilmente, come accade ancora oggi, all'emanazione di bandi di gara che prevedono l'esecuzione di prestazioni professionali gratuite. D'altra parte il disegno di legge "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali", che ha come prima firmatario l'On. Meloni, approvato di recente dalla Camera dei Deputati ed attualmente al vaglio del Senato della Repubblica, obbliga il committente pubblico all'applicazione dell'equo compenso nei confronti dei professionisti con la previsione addirittura di una nullità delle clausole contrattuali che possano prevedere un compenso non equo secondo i principi stabiliti dal disegno di legge in corso di approvazione definitiva. Altrettanto vero è che l'art.19-quaterdecies, decreto legge n.148/2017 (conv. legge n.172/2017) ha già introdotto una disciplina dell'equo compenso nei confronti di committenti qualificati, banche, assicurazioni, pubblica amministrazione ed imprese non rientranti nelle categorie delle



microimprese o delle piccole o medie imprese, come definite nella raccomandazione 2003/361CE della Commissione, del 6 maggio 2003.

In conclusione, ribadiamo la necessità di modificare il primo e secondo comma dell'art. 8 con l'eliminazione di ogni possibilità di ricorso da parte della pubblica amministrazione a prestazioni professionali gratuite per qualunque causa, ragione o motivazione.

D'altronde, se nel nostro ordinamento non esistono ragioni o motivazioni che possano giustificare una prestazione gratuita da parte di un lavoratore dipendente nei confronti di un committente pubblico o privato, che pertanto si presume sempre e solo onerosa, non si comprende come invece si possano motivare richieste di prestazioni professionali gratuite.

Il test di proporzionalità nella disciplina dei contratti pubblici

L'art.1, dello schema di decreto legislativo in esame richiama espressamente il *“perseguimento di obiettivi di stretta aderenza alle direttive europee”*, [...] *“di regolazione corrispondenti a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse”* [...] ad *“assicurare l'apertura alla concorrenza e al confronto competitivo fra gli operatori”*. La disciplina dei contratti pubblici è dunque subordinata all'applicazione dei principi del diritto comunitario, primo tra tutti il test di proporzionalità, introdotto dalla direttiva n.2018/958 ed attuato tramite il decreto legislativo n.142/2020. Il test di proporzionalità, che garantisce attività professionali più libere, un



miglioramento dell'efficienza nel mercato dei servizi professionali e minori costi per i consumatori, deve essere rispettato anche nell'adozione della Legge delega. Pertanto il Legislatore sarà chiamato a garantire una disciplina delle prestazioni di servizi ispirata ai principi di libera concorrenza, mentre, per contro, restrizioni alla libera prestazione dei servizi possono essere giustificate solo in base alle clausole di interesse generale e nel limite del principio di proporzionalità. Ne consegue che nel testo della delega non devono trovare spazio restrizioni alla libera prestazione di servizi relativi alle professioni di cui alla Legge n.4/2013.

Estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione alternativi al rimedio giurisdizionale

E' del tutto condivisibile l'intenzione di rafforzare gli strumenti di risoluzione alternativi alle controversie giurisdizionali, come la mediazione, la negoziazione e la conciliazione, che riducono la durata delle controversie e producono effetti virtuosi sull'esecuzione dei contratti pubblici e sulla rapidità delle gare. D'altra parte è la stessa Commissione Europea a riconoscere che i metodi di risoluzione alternativa delle controversie forniscono una risposta alle difficoltà di accesso alla giustizia riducendo la moltiplicazione delle controversie, i tempi dei processi ed il costo dei procedimenti. Ne consegue che, analogamente a quanto è avvenuto con la riforma della giustizia civile, anche il contenzioso in tema



di appalti pubblici dovrebbe prevedere un efficace meccanismo di *alternative dispute resolution*.

Utilizzo di modelli standard

Con riferimento alle semplificazioni documentali facciamo notare che, seppure i principi e criteri direttivi appaiono sufficientemente dettagliati, 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.

* * *

A disposizione per ogni ed ulteriore chiarimento si porgono deferenti saluti.

Il Segretario Generale

Dott. Roberto Falcone

Il Presidente

Prof. Giorgio Berloffia

Roma, 31 gennaio 2023