



Audizione
Senato della Repubblica
VIII Commissione permanente Lavori Pubblici e Comunicazioni

Delega in materia di contratti pubblici (AS 2330)

On.le Presidente,
On.li Relatori,
On.li Senatori,

La Confederazione Assoprofessioni ringrazia per l'opportunità di presentare queste osservazioni al progetto di Legge delega in materia di contratti pubblici, che 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 necessaria per creare un quadro giuridico per 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, infatti, 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.

Tuttavia, nonostante il ruolo determinante dei professionisti nella materia dei contratti pubblici, l'articolo unico del disegno di legge AS 2330 non



accenna al tema dell'equo compenso per i professionisti coinvolti nella partecipazione a gare e contratti pubblici o che assistono imprese coinvolte nelle gare.

Una proposta di legge in materia di equo compenso è all'esame della Commissione Giustizia della Camera (AC 3179), con l'obiettivo di sostenere i professionisti che sono venuti ad assumere la posizione di soggetti deboli del rapporto contrattuale. 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. Tuttavia questa norma non è sufficiente a garantire i professionisti di cui alla Legge n.4/2013 che pure, per quanto detto poc'anzi, intervengono in maniera determinante nell'ambito dei contratti pubblici. Pertanto la delega in tema di contratti pubblici dovrà garantire l'equo compenso anche ai professionisti di cui alla Legge n.4/2013. A tal fine, per determinare la misura del compenso equo, è opportuno, come già proposto in riferimento al testo all'esame della Camera (AC 3179), fare riferimento agli usi rilevati ed accertati con decreto del Ministro dello sviluppo economico, anche avvalendosi delle Camere di Commercio, sentite le associazioni di cui all'art. 2 della citata Legge n.4/2013, nonché le



associazioni dei lavoratori autonomi comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, di cui agli articoli 10 e 17 Legge n.81/2017.

Inoltre deve essere considerato che il contesto produttivo italiano è caratterizzato da imprese di piccole e medie dimensioni, che nonostante non raggiungano i parametri dimensionali previsti nella raccomandazione 2003/361CE, possono assumere il ruolo di contraenti forti nel rapporto con il professionista. Pertanto la delega dovrebbe preoccuparsi di estendere l'equo compenso anche alle imprese sotto le soglie della raccomandazione 2003/361CE.

Il test di proporzionalità della disciplina dei contratti pubblici

L'art.1, comma 2, lett. a) del disegno di legge delega 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 potranno 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 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 sta avvenendo per 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 Berloff

Roma, 8 Novembre 2021