

Camera dei Deputati

Commissione VIII^a “Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici”

Discussione congiunta delle risoluzioni n. 7-00220 Mazzetti, 7-00229 Manes, 7-00234 Santillo e 7-00247 Milani, recanti “Iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice dei contratti pubblici, concernenti lo svolgimento delle procedure di affidamento, la revisione dei prezzi e l’esecuzione degli appalti”

**Audizione del Presidente di Confprofessioni,
dott. Gaetano Stella,**

Roma, 9 settembre 2024

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero esprimere il ringraziamento di Confprofessioni per l’opportunità di esporre la visione dei professionisti italiani sulle risoluzioni al Vostro esame, che mettono al centro del dibattito parlamentare i possibili correttivi al Codice dei contratti pubblici: tema di grande interesse per i professionisti italiani.

Esprimiamo un generale apprezzamento sulle risoluzioni, che mirano a fornire dei chiarimenti ai dubbi interpretativi emersi, in sede applicativa, dopo il primo anno di vita del nuovo Codice, e possono rappresentare un’ottima base di partenza in vista di un possibile decreto correttivo e integrativo.

Confprofessioni, attraverso le proprie associazioni dell’area tecnica, segue con estrema attenzione l’evoluzione della disciplina del Codice dei contratti pubblici e ha preso parte – congiuntamente con le altre parti sociali e associazioni interessate – alla prima riunione del Tavolo tecnico di consultazione sul nuovo Codice degli appalti, tenutasi lo scorso 1° luglio, presso il Ministero delle infrastrutture. Abbiamo altresì partecipato alla “consultazione digitale”, sempre proposta dal MIT, inviando il nostro contributo di idee e proposte per l’elaborazione di un eventuale provvedimento migliorativo del testo.

Infatti il Codice dei contratti pubblici rappresenta l’infrastruttura normativa sulla quale trovano attuazione le opere pubbliche e il nostro Paese non può permettersi disfunzioni

derivanti dalle imperfezioni di questa impalcatura o scelte che implicino complicazioni nella realizzazione delle opere.

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. La leale concorrenza è quindi diventato il “metodo” per il conseguimento di risultati oggettivi e verificabili.

Nella trama del Codice vi è lo sforzo per trovare un equilibrio tra esigenze a volte contrapposte, come la semplificazione delle procedure e la celerità dell'affidamento e dell'esecuzione dell'opera rispetto alla necessità di trasparenza, che hanno creato tanti problemi per lo sviluppo del settore.

Al contempo, condividiamo l'obiettivo delle risoluzioni oggetto di esame, di apportare correttivi mirati al Codice, al fine di garantire migliori risultati nella progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche ed una maggiore concorrenza sul libero mercato.

Con riferimento ai contenuti delle risoluzioni, osserviamo quanto segue:

1) RISOLUZIONE N. 7-00220 MAZZETTI

Si condividono le proposte di cui ai punti:

- 1) relativo all'articolo 50: «Procedure per l'affidamento»;
- 3) relativo all'articolo 100: «Requisiti di ordine speciale» dove il termine di 10 anni appare consono a garantire la dimostrazione della professionalità;
- 5) relativo all'articolo 116: «Collaudo e verifica di conformità», mantenendo i termini di 6 mesi per le opere di maggiore importanza e complessità.

Per quanto riguarda il punto n. 4) relativo all'articolo 114: «Direzione dei lavori», si condivide la preoccupazione che nella prassi corrente le migliorie offerte in fase attuativa della gara siano modificate a discrezione della Direzione dei lavori e della Stazione appaltante. Accade però anche che le “migliorie”, giudicate tali durante la gara possano non essere congruenti con il progetto. Considerando che il Codice – attualmente – non prevede alcuna identità tra il progettista e il Direttore dei lavori (D.L.), appare opportuno che la proposta preveda anche il coinvolgimento del progettista, qualora questi non coincida con il D.L.; riteniamo infatti che sia **sempre opportuno far coincidere la figura del D.L. con quella del progettista.**

Con riferimento al punto n. 7) relativo all'articolo 119: «Subappalto», risulta necessario **specificare le norme applicabili ai servizi di Architettura e Ingegneria**, riproponendo quanto già previsto dal precedente Codice Appalti (vedi quanto espresso in sede di consultazione del Bando Tipo ANAC).

Sempre in questo ambito si ritiene che il subappalto a cascata generi prevalentemente un aumento dei costi effettivi dell'opera ai danni della pubblica amministrazione ed una maggiore difficoltà nel controllo effettivo degli stessi. Pertanto dovrebbe essere limitato ad un solo livello ed a determinate categorie di lavori.

2) RISOLUZIONE N. 7-00229 MANES

In merito alla proposta di cui al punto a) relativa all'articolo 46: «Concorsi di progettazione», si condivide il concetto di concorso in due fasi. Il concorso in unica fase presuppone la partecipazione alla gara con la redazione di un PFTE (Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica) che comporta una mole di lavoro consistente e un ingente spreco di risorse per tutti i partecipanti risultati non vincenti. Per lo stesso motivo si condivide la previsione in base alla quale la richiesta di completare il PFTE sia limitata alla proposta dichiarata vincitrice al termine della seconda fase.

Apprezzabili e pienamente condivisibili sono la proposta relativa all' articolo 50, «Procedure per l'affidamento», in analogia alle altre risoluzioni e quella relativa all'articolo 66, «Operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e di ingegneria», in genere è sempre prevista la richiesta di un coordinatore, ma un'indicazione formale dello stesso ridurrebbe dubbi interpretativi.

In riferimento alla proposta relativa all'articolo 100: «Requisiti di ordine speciale»: si concorda sulla necessità di estendere il periodo temporale sia in relazione al parametro del fatturato sia ai requisiti di capacità tecnico-professionale.

Infine, per quanto riguarda la proposta relativa all'articolo 119: «Subappalto»: si rimanda a quanto già indicato in precedenza nel commento alla risoluzione n. 7-00220 Mazzetti.

3) RISOLUZIONE N. 7-00234 SANTILLO

Si condividono pienamente le osservazioni relative all'articolo 28 «Trasparenza dei contratti pubblici», nella parte in cui si evidenzia la necessità di estenderla anche all'affidamento diretto a società *in house*.

In merito alla proposta relativa all'articolo 44: «Appalto integrato»: si concorda con quanto proposto. La legge delega aveva affidato al Governo il compito di individuare le “ipotesi in cui le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori”. In conformità ai dettami della legge delega, risultava necessario indicare chiaramente quali fossero i casi tassativi in cui la stazione appaltante potesse fare ricorso all'appalto integrato.

Ad oggi gli appalti integrati sono triplicati in numero e raddoppiati in valore dei lavori. Nel suo rapporto del 2023 al Parlamento l'ANAC aveva posto la sua attenzione sull'argomento suggerendo in particolare *“di prevedere che l'affidamento di un contratto avente ad oggetto sia la progettazione esecutiva sia l'esecuzione dei lavori, sia motivato in ragione dell'elevato contenuto tecnologico delle opere da eseguire, e ha inoltre richiamato l'attenzione del legislatore sulla necessità di introdurre limiti agli aumenti di costi nella fase esecutiva, tenuto conto delle disfunzioni frequentemente riscontrate negli appalti integrati in termini di incrementi di costo e varianti”*.

Si suggerisce, pertanto, di **introdurre una disposizione che limiti il ricorso all'appalto integrato** ai casi in cui la complessità estrema dei lavori e le esigenze di innovazione integrata, tra progettazione e produzione, lo giustifichino in modo inequivocabile. Al contempo, sarebbe auspicabile rafforzare il concorso di progettazione per soluzioni innovative e di qualità, anche al fine di **evitare che la progettazione esecutiva**

sia rimessa all'appaltatore e sottratta ai progettisti, con grave pregiudizio per la qualità dei progetti e detrimento per la categoria dei liberi professionisti. Si tratta di una soluzione che mantiene vivo il dialogo tra il professionista incaricato e la P.A., e che permette una progettazione libera, a prescindere dalle stringenti esigenze dell'impresa realizzatrice.

In merito alla proposta sull'articolo 60: «Revisione dei prezzi», nel condividere la necessità di rendere più stringente l'applicazione della disciplina, si suggerisce di prevedere che le clausole di revisione dei prezzi si attivino esclusivamente al verificarsi di particolari condizioni di natura oggettiva, non prevedibili al momento della formulazione dell'offerta. È, infatti, opportuno tenere in considerazione l'imprescindibile impegno tecnico per l'aggiornamento dei prezzi e la necessità di verificare la copertura all'interno dei quadri economici dei progetti.

4) RISOLUZIONE N. 7-00247 MILANI

Si condividono le proposte di correttivo richieste alle lettere:

- g) relativamente al punteggio assegnato in fase di gara per lo sconto sul prezzo (massimo 10 punti a nostro avviso);
- i) relativamente alle varianti in corso d'opera;
- o) riferite all'articolo 215 «Collegio Consultivo Tecnico», per il quale abbiamo riscontrato diverse problematiche che meglio esplicheremo in seguito;
- p) con riferimento alle opere di urbanizzazione a scomputo.

Con riferimento alla proposta di cui alla lett. l) relativa all'articolo 125 «Anticipazione», si suggerisce di estendere esplicitamente ai servizi di Architettura e Ingegneria l'applicazione «obbligatoria» dell'istituto dell'anticipazione del prezzo contrattuale, anche in considerazione della presenza di garanzie definite predisposte in seguito all'affidamento dell'incarico.

* * *

Esaminate singolarmente le risoluzioni oggetto del Vostro esame, vorremmo altresì richiamare l'attenzione su alcuni profili che pure riteniamo meritevoli di interventi: si tratta per lo più di evidenze per tutelare al massimo la qualità del progetto ed il suo controllo durante tutte le fasi: programmazione, progettazione ed esecuzione.

1. Equo compenso (art. 8)

La formulazione dell'art. 8 del Codice, secondo cui, salvo casi eccezionali, «la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso» offre una risposta a nostro avviso chiara ai dubbi fin qui emersi circa l'applicabilità della disciplina dell'equo compenso alle prestazioni rese nell'ambito di appalti pubblici. Una formulazione tanto più esplicita laddove letta alla luce della

legge sull'equo compenso (l. 49/2023), la quale afferma espressamente la sua piena applicabilità alle pubbliche amministrazioni. Il quadro normativo fa dunque propendere per una **piena applicabilità delle garanzie dell'equo compenso anche ai contratti pubblici**.

Per dirimere equivoci ed impedire abusi a danno dei professionisti, Confprofessioni chiede che **il principio dell'equo compenso, sancito dalla l. 49/2023, sia espressamente confermato nell'applicazione del codice degli appalti**. Conseguentemente, andrebbe espressamente prevista, per le gare di servizi di ingegneria e architettura, l'applicabilità di ribassi solo sulle spese accessorie, fermi restando i parametri stabiliti con decreto quali misura dell'equo compenso.

Il recente parere dell'ANAC – che nel richiamare con urgenza il Governo ad offrire un chiarimento interpretativo, ridimensiona l'applicabilità del principio dell'equo compenso ai contratti pubblici, escludendo, in linea di massima, che questi contratti siano inquadrabili nella figura di un rapporto asimmetrico tra contraente e professionista – non è affatto condivisibile.

I contratti pubblici, e in particolare nel caso della fornitura di servizi di ingegneria e architettura, **sono l'esempio emblematico di un'asimmetria tra le parti che deve dar luogo all'applicazione della garanzia dell'equo compenso**; viceversa, il valore di garanzia della nuova legge, fortemente voluta da tutti i partiti, su istanza pressante delle parti sociali, rischierebbe di perdersi nel nulla.

2. Responsabile unico del progetto, art. 15

Strettamente collegato all'equo compenso, nel disciplinare la figura del RUP l'art. 15, al comma 6, dispone che le risorse finanziarie impiegate per gli incarichi diretti di assistenza non devono superare l'1% dell'importo posto a base di gara. La **previsione di un limite percentuale rischia di porsi in contrasto con la normativa sull'equo compenso** di cui alla L. 49/2023.

Confprofessioni chiede che all'art. 15, comma 6, sia **eliminato** il seguente periodo: “... e possono destinare risorse finanziarie non superiori all'1 per cento dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto da parte del RUP di incarichi di assistenza al medesimo”. Riteniamo infatti che **la funzione di supporto al RUP vada ricondotta nell'ambito dell'equo compenso** previsto dalle tabelle professionali di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, nei limiti definiti dell'affidamento diretto.

3. Appalto integrato, art. 44

L'art. 59 del citato Decreto 50/2016 vietava in toto il ricorso a tale tipologia di affidamento, anche a seguito della precedente applicazione della legge 109/94 che aveva portato ad allungamenti dei tempi di esecuzione e a maggiorazione dei costi

complessivi delle opere. Il comma 2 non circoscrive in modo chiaro l’ambito di applicazione dell’appalto integrato lasciando alla stazione appaltante la motivazione della scelta semplicemente “con riferimento alle esigenze tecniche, tenendo sempre conto del rischio di eventuali scostamenti di costo nella fase esecutiva rispetto a quanto contrattualmente previsto”.

Sulla base di quanto scritto da ANAC nel suo rapporto del 2023 al Parlamento, ed al fine di limitare la sua applicazione alle opere dove ci possano essere peculiarità e vantaggi, Confprofessioni suggerisce di prevedere che l’affidamento di un contratto avente ad oggetto sia la progettazione esecutiva sia l’esecuzione dei lavori, sia motivato “in ragione dell’elevato contenuto tecnologico delle opere da eseguire e alle esigenze di innovazione integrata tra progettazione”.

Si richiama, infine, l’attenzione del legislatore sulla necessità di introdurre limiti agli aumenti di costi nella fase esecutiva, tenuto conto delle disfunzioni frequentemente riscontrate negli appalti integrati in termini di incrementi di costo e varianti.

4. **Accordi quadro, art. 59**

L’articolo non si coordina con l’art. 58 che promuove – in aderenza ai principi europei – la suddivisione in lotti per favorire le imprese piccole e medie. Era stato previsto per soddisfare le esigenze di acquisto standardizzate, ma l’Accordo quadro oggi viene ampiamente utilizzato per affidare i servizi di ingegneria e architettura che, per loro natura, sono servizi intellettuali e non standardizzabili, uscendo dal libero mercato e finendo in un mercato secondario dove i grossi *player* si aggiudicano gli accordi, per poi girarli, in lotti di ridotta dimensione, ai liberi professionisti. Questa procedura **può portare al mancato rispetto del principio dell’equo compenso, sul mercato secondario, e ad un conseguente impoverimento nel controllo della progettazione**. Pertanto il ricorso all’Accordo quadro per l’affidamento dei servizi intellettuali dovrebbe essere fortemente limitato.

Confprofessioni suggerisce di aggiungere in fondo al comma 1 dell’articolo 59, il seguente paragrafo: “Relativamente ai servizi di ingegneria ed architettura può essere previsto solo per attività di manutenzione ordinaria e comunque per attività progettuali fortemente ripetitive”.

5. **Requisiti, art. 100**

In tema di gare, è necessario **ampliare temporalmente i requisiti tecnico economici previsti per gli appalti di servizi ingegneria e architettura**, di cui al comma 11, dell’art. 100. Le statistiche dimostrano come il limite dei tre anni circoscriva fortemente la partecipazione a gran parte dei liberi professionisti. Va tenuto conto infatti che i servizi di ingegneria e architettura siano caratterizzati da tempistiche significativamente più ampie di quelle indicate, anche a causa dei tempi di approvazione delle opere da parte delle stazioni appaltanti. Tale limitazione

imposta non comporta alcun vantaggio alla qualità dell’offerta, mentre invece ne limita la concorrenza a svantaggio dell’ente appaltante.

Pertanto all’interno del comma 11 Confprofessioni propone di modificare la parte relativa al fatturato da “maturato nel triennio precedente” a “maturato nei migliori tre dei cinque anni precedenti” in modo da **tener conto anche eventi anormali che possano causare drastici cali di fatturato** (come avvenuto durante la pandemia); mentre la parte relativa alla capacità tecnica e professionale andrebbe modificata da “triennio” a “dieci anni”, per permette di valutare un *curriculum* professionale e consentire l’inserimento di servizi tecnici iniziati e completati con le naturali tempistiche, **aumentando così la concorrenza e favorendo anche la partecipazione da parte dei giovani professionisti.**

6. Direzione lavori e collaudo, art. 114 e 116

Le disposizioni di cui al comma 6, dell’art. 114 e al comma 4, dell’art. 116 riservano ai dipendenti della pubblica amministrazione lo svolgimento di attività fondamentali nell’economia di un appalto quali la direzione lavori e il collaudo. Tale impostazione si scontra, a nostro avviso, con una razionale distribuzione dei compiti e delle responsabilità relative all’esecuzione dell’opera. Alla pubblica amministrazione dovrebbe spettare, infatti, la programmazione e il controllo sull’opera pubblica, mentre la progettazione, direzione e collaudo dei lavori devono rimanere in capo ai liberi professionisti.

Tale impostazione **sottrae ai liberi professionisti attività e spazi di mercato rilevanti, a discapito del principio di libertà di accesso e concorrenza sancito dal nuovo Codice, oberando le amministrazioni di ulteriori compiti che spesso non hanno la capacità funzionale e le risorse sufficienti per soddisfarli.**

Confprofessioni propone che la direzione lavori ed il collaudo siano riservati preferibilmente ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni solo in assenza di lavori complessi e di rischi di interferenze. Inoltre, alla luce anche delle responsabilità che sempre più spesso vengono, in sede giudiziaria, imputate al direttore dei lavori, nell’articolato del Codice all’art. 114 (Direzione dei lavori e dell’esecuzione dei contratti) **deve essere chiarito che il direttore dei lavori rappresenta il garante totale dei lavori** e, conseguentemente, tutte le attività di realizzazione, ivi comprese le varianti migliorative proposte dall’appaltatore, devono essere presidiate ed approvate da tale figura. Per questa ragione si ritiene che tale ruolo di direzione dei lavori, proprio allo scopo di evitare stravolgimenti del progetto con conseguenti maggiori costi e incrementi della tempistica, debba, di norma, essere svolto dal progettista stesso dell’opera.

7. Subappalto, art. 119

Nel previgente D.M. 50/2016 era vietato il subappalto delle prestazioni di ingegneri e architetti. Il nuovo Codice si limita a vietarlo in maniera integrale, incaricando le stazioni appaltanti di indicare, motivando, quali prestazioni del contratto siano da eseguire a cura dell'aggiudicatario in ragione delle specifiche caratteristiche dell'appalto. Nel nostro settore **il subappalto dequalifica la libera professione, consentendo di trasformare il lavoro autonomo in lavoro subordinato**, con un mercato al massimo ribasso e potendo portare ad una minore qualità del progetto.

Confprofessioni propone di **limitare il subappalto nelle prestazioni di servizi di ingegneria e architettura alle sole prestazioni specialistiche** (per esempio acustica e prevenzione incendi), incaricando le stazioni appaltanti di indicare quali siano le prestazioni subappaltabili e che debbano essere dichiarate dall'operatore economico in fase di gara.

8. Collegio Consultivo Tecnico, art. 225 e Modalità di costituzione del Collegio consultivo tecnico, allegato V.2

Dal combinato disposto delle due previsioni emergono alcune criticità:

- 1) Possibile conflitto con i compiti di Direzione dei Lavori e di Collaudatori in corso d'opera su decisioni da adottare durante la fase di esecuzione dei lavori (a mero titolo esemplificativo le decisioni che riguardano le scelte dei materiali);
- 2) Possibile contrasto con le norme che regolano le procedure di Accordo Bonario per le controversie sulle riserve iscritte dall'Appaltatore sul Registro di Contabilità;
- 3) Incongruenze sui compensi ai membri del CCT;
- 4) Il limite di non più di cinque incarichi in contemporanea.

Al fine di prevenire l'insorgere di contenzioso, che è peraltro la finalità dell'istituto del CCT, e salvaguardare i tempi di realizzazione dell'opera è necessario **chiarire che laddove sorga un contrasto tra le decisioni della DL e quelle del CCT, sono queste ultime a prevalere.**

Confprofessioni propone le seguenti modifiche:

- 1) All'art. 215 dopo il comma 2, inserire il seguente: “2-bis. Le decisioni del Collegio consultivo tecnico prevalgono su quelle eventualmente prese dalla Direzione Lavori”;

- 2) Ove il CCT sia costituito e insediato, le riserve scritte dall'Appaltatore sul Registro di contabilità devono essere sottoposte a parere consultivo del CCT;
- 3) All'art. 1, dell'Allegato V.2, eliminare il comma 5;
- 4) All'art. 4, co.1, dell'Allegato V.2, eliminare il seguente periodo: “Ogni componente del Collegio consultivo tecnico non può ricoprire più di cinque incarichi contemporaneamente e comunque non può svolgere più di 10 incarichi ogni due anni”.

9. PFTE, Allegato I.7, Sezione II, art. 6

I contenuti del PFTE previsti nell'Allegato I.7, Sezione II, art. 6 del nuovo Codice pongono questo livello della progettazione, in realtà, ben al di là di quello che la sua definizione lascerebbe pensare. Questo ha generato e sta generando rallentamenti nell'approvazione dei progetti, con ricorso alla necessaria procedura di validazione, che portano a confronti continui tra progettisti e gruppi di validazione sull'effettiva portata del PFTE, con frequenti richieste di redazione di elementi progettuali di livello esecutivo già in questa fase.

Confprofessioni chiede di **demarcare in modo più chiaro quali siano le differenze tra PFTE e progetto esecutivo**, anche in merito alla predisposizione di calcoli e schemi funzionali, all'esigenza di presentare già nella prima fase progettuale le analisi dei prezzi. Il tutto anche nella considerazione di un corretto coordinamento con il decreto “parametri” che stabilisce il corretto compenso professionale in funzione delle prestazioni effettivamente richieste.