

Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

LA NOTA

Monitoraggio sulla legislazione, la giurisprudenza, le disposizioni fiscali e previdenziali, gli indicatori economici attinenti la professione degli ingegneri

1 – 15 novembre 2009



Roma, novembre 2009

Riforma degli Ordini professionali

«Noi siamo per il ritorno ai minimi tariffari, siamo d'accordo con gli ordini che dicono che l'abolizione delle tariffe ha fatto perdere qualità alla prestazione professionale e danneggiato i clienti». Maria Grazia Siliquini, relatrice della riforma delle professioni su cui è in corso un'indagine conoscitiva alla Camera, ufficializza il ritorno al passato. Se e quando il Parlamento concluderà i lavori, si tornerà ai minimi tariffari obbligatori e vincolanti aboliti nel 2006 dalle liberalizzazioni Bersani. Altra importante richiesta degli Ordini, sottolinea Siliquini, è *«modificare la definizione del codice civile di professione intellettuale intese come chi possiede un sapere certificato e così distinguerle dalle altre attività in cui si usa l'intelletto».* Per Siliquini le professioni sono tutt'altro che chiuse, l'unico filtro deve essere l'esame di stato. *«In Italia gli iscritti agli albi sono oltre due milioni e sono aumentati del 70% in 10 anni; un professionista su due è un giovane sotto i 40 anni con un peso sul numero degli occupati pari all'8,74%. Gli albi sono aperti: in Italia vi è un architetto ogni 470 abitanti mentre in Europa ve n'è uno ogni 1550, uno psicologo ogni mille abitanti contro uno ogni 5607 in Ue».*

Il decreto di recepimento della Direttiva servizi 123/2006/CE non deve intervenire sull'assetto delle professioni ordinistiche. Ma deve limitarsi ai soli ambiti di applicazione previsti dalla direttiva stessa. Non solo. La normativa non deve diventare un nuovo treno per il riconoscimento delle associazioni. E senz'appello, insomma, la posizione degli Ordini sulla bozza di recepimento della direttiva che regola, tra l'altro, il trasferimento dei professionisti tra gli stati europei. Una posizione espressa nero su bianco nel documento consegnato dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, in occasione dell'ultima riunione, del 29 ottobre scorso, del tavolo tecnico sulla direttiva servizi istituito dal Dipartimento per le politiche comunitarie della presidenza del Consiglio dei ministri. Per gli Ordini, infatti, il decreto di recepimento, nella sua stesura attuale, incorre in un eccesso di delega laddove intende regolare l'attività delle professioni in campo nazionale, senza limitarsi ai soli ambiti di applicazione previsti dalla direttiva stessa, quali la responsabilità civile e l'attività multidisciplinare. In più, secondo gli Ordini, le professioni devono essere ben distinte dalle associazioni, dove rientrano le imprese e i lavoratori autonomi.



Il comitato promotore per la costituzione dell'associazione dei laureati triennali dell'area tecnica dell'Emilia-Romagna in una lettera inviata, oltre che al Cnpi, ai componenti delle Commissioni Giustizia e Attività produttive della Camera sottolinea il «*particolare interesse*» rispetto alla proposta presentata dal Consigli nazionali dei geometri, periti agrari e periti industriali di costituire un ordine dei tecnici laureati per l'ingegneria. Una casa comune che per la futura associazione potrebbe essere «*una soluzione in grado di risolvere anche quella condizione di subalternità che l'attuale iscrizione di alcuni di noi nelle sezioni B degli ingegneri, architetti, dottori agronomi e forestali comporta*». Per i triennali dell'Emilia-Romagna in questo modo si potrà «*conferire al titolo di laurea triennale dell'area tecnica quel fondamento e quella forza che il resto dei paesi europei ormai gli riconosce*».

In due lettere scritte al ministro della Giustizia Angelino Alfano e ai Senatori che stanno discutendo il progetto di riforma della professione forense, 12 associazioni, da Confindustria all'Ania, da Assogestioni ad Assonime, da Confcommercio a Legacoop, contestano una serie di punti cruciali. Una preoccupazione che fa leva, scrivono le associazioni, sull'ampliamento dell'ambito delle attività esclusive che restringono le condizioni di accesso alla professione, limitando la libertà di scelta degli operatori e aumentando i costi a carico delle imprese e dei cittadini. Determinante il capitolo delle attività riservate, sinora limitate alla rappresentanza, difesa e assistenza nei procedimenti giudiziari. Secondo il disegno di legge in discussione alla commissione Giustizia del Senato, che il presidente Filippo Berselli ha promesso di chiudere entro la prossima settimana, vengono inserite nella riserva a favore dei soli avvocati le attività di consulenza legale e assistenza stragiudiziale, la rappresentanza e la difesa nei procedimenti davanti alle pubbliche amministrazioni e alle autorità indipendenti e anche nelle procedure arbitrali, di mediazione e conciliazione. Queste attività sono oggi svolte, sottolinea la lettera, anche da soggetti non iscritti necessariamente all'Albo degli avvocati: è il caso, per esempio, dei legali interni alle imprese e delle associazioni di categoria. Pensare che solo l'iscrizione all'Albo forense possa essere garanzia della qualità della prestazione professionale costituisce una convinzione in conflitto con principi di diritto comunitario e nazionale.

Legislazione sui lavori pubblici, appalti e opere pubbliche, mercato delle costruzioni ed edilizia privata, certificazione calcestruzzo, sicurezza cantieri, energia e ambiente, fisco professionisti, previdenza professionisti

Per quanto riguarda la *legislazione sui lavori pubblici*:

- ⇒ l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici potrà essere chiamata a valutare se un concorrente in una gara di appalto sia sotto l'influenza di un altro partecipante alla stessa procedura selettiva. Le disposizioni introdotte dall'articolo 3 del Dl 135/2009 per consentire alle stazioni appaltanti di riscontrare l'effettività delle situazioni di controllo tra imprese (in attuazione della sentenza della Corte di Giustizia CE C-538/07 di maggio 2009) sono state rafforzate da alcuni emendamenti al Ddl di conversione (approvato in prima lettura dal Senato), che coinvolgono l'Authority con un ruolo consultivo. La disposizione definisce un sistema articolato di verifica, che integra l'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici, individuando come condizione ostativa a contrattare la posizione del concorrente che si trovi, rispetto ad un altro partecipante alla stessa procedura di affidamento, in una delle situazioni di controllo previste dall'articolo 2359 del Codice civile, o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la relazione rende le offerte imputabili ad un unico centro decisionale. I soggetti che intendono prendere parte ad una gara di appalto devono quindi chiarire la loro situazione nel momento in cui esplicitano il possesso dei requisiti di ordine generale;
- ⇒ con una recente sentenza, la 6002/2009, il Consiglio di Stato torna sul tema della commistione tra requisiti soggettivi di qualificazione dei concorrenti e criteri oggettivi di valutazione dell'offerta, dando una lettura del principio comunitario, più volte riaffermato dalla Corte di giustizia, "attenuata" per quanto concerne il settore dei servizi. Il Consiglio di Stato si è pronunciato nel senso di non ritenere illegittimo

per violazione dei principi di concorrenzialità e di pari trattamento tra i partecipanti il capitolato speciale che preveda l'assegnazione del punteggio massimo di 3 punti per l'«assicurazione di qualità e l'eventuale certificazione» nonché per le «referenze per servizi analoghi espletati», giungendo così ad attribuire un massimo di 6 punti, sui 40 complessivamente attribuibili per il merito tecnico (ossia il 15% del punteggio totale assegnabile all'offerta tecnica), in base a elementi che, in sostanza, sono riferiti al soggetto che propone l'offerta più che all'offerta medesima. Ciò in quanto il Collegio ha ritenuto che la pregressa esperienza delle imprese concorrenti, suscettibile di esser valutata in base ai due richiamati criteri, «non abbia inciso in maniera rilevante sulla determinazione del punteggio complessivo (100) stabilito per gli altri profili dell'offerta»;

- ⇒ l'esclusione del diritto di accesso agli atti di gara, prevista dalla legge in particolare con riferimento ai documenti rivelanti segreti tecnici o commerciali della società partecipante, non opera se la stazione appaltante abbia tempestivamente comunicato di aver ricevuto un'istanza di accesso e l'impresa titolare delle informazioni non abbia al riguardo esplicitamente confermato di voler mantenere come riservati tali documenti. La stazione appaltante non può, in caso di ammissibilità dell'accesso, "limitare" quest'ultimo alla sola presa visione, negando in ipotesi l'estrazione delle copie. Così hanno deciso i giudici della sesta sezione del Consiglio di Stato nella Sentenza 6393/2009, ribaltando quanto deciso in primo grado. Il Tar aveva offerto una duplice, discutibile, interpretazione: sia ritenendo che l'ostensione dei documenti contenenti progetti tecnici o studi presentati dai concorrenti fosse consentito nella sola forma della presa visione con esclusione della possibilità di estrazione di copia, sia non considerando che il divieto di accesso a informazioni relative al know-how aziendale opera unicamente nella misura in cui il titolare delle informazioni abbia formalmente confermato di voler a proprio favore tale diritto;
- ⇒ l'aggiudicazione provvisoria nelle gare d'appalto è atto a efficacia del tutto precaria, vincolante solo per la ditta provvi-

soriamente aggiudicataria, ma non per l'ente appaltante. Per tale ragione, l'ente può revocare o annullare l'aggiudicazione provvisoria nell'esercizio di una facoltà insindacabile, senza motivazioni particolari, purché sia indicato l'interesse pubblico ad adottare l'atto in autotutela. E tra tali motivazioni, legittimamente, possono rientrare nuove e diverse valutazioni tecniche in merito alla congruità economica delle offerte. È il Tar Lazio, sezione II-ter, ad esprimersi in questo modo in merito alla funzione ed al ruolo dell'aggiudicazione provvisoria, mediante la sentenza 9 novembre 2009 n. 10991;

- ⇒ per il Tar Piemonte è legittima l'aggiudicazione al 75% di ribasso per la progettazione della Cittadella Policlinico di Torino. Respinto quindi il ricorso della Federazione interregionale Ordini degli ingegneri del Piemonte e della Valle d'Aosta e dall'Ordine degli ingegneri della Valle d'Aosta. Secondo il tribunale, il giudice amministrativo non può sindacare nel merito la relazione del responsabile unico del procedimento che stima il tempo minimo e il costo di una prestazione di progettazione e direzione dei lavori ai fini della verifica di congruità delle offerte. È quanto ha stabilito il 22 ottobre 2009 il Tar Piemonte, in sede cautelare, con l'ordinanza n. 830/2009, che sarà con tutta probabilità impugnata in Consiglio di stato, in attesa della discussione del merito.

Per quanto riguarda gli *appalti* e le *opere pubbliche*:

- ⇒ la strada da percorrere per mettere le infrastrutture italiane al passo con le necessità del Paese resta lunghissima e il paradosso è che rinunciare alle opere che ci richiedono le nostre leggi e le politiche nazionali o europee sarebbe più costoso che farle, perché perderemmo molti benefici sociali ed economici. In 16 anni, cioè dal 2009 al 2024, nei cinque settori cruciali delle infrastrutture (energia, rifiuti, ferrovie, viabilità autostradale e servizi idrici) il cosiddetto costo del non fare (Cnf) ammonterebbe alla bellezza di 383 miliardi e 505 milioni di euro. A quantificare i costi della mancata realizzazione delle infrastrutture essenziali in base agli obiettivi

attuali di *policy* è il quarto rapporto annuale dell'Osservatorio sui costi del non fare (www.costidelnonfare.com);

Per quanto riguarda il *mercato delle costruzioni ed edilizia privata*:

- ⇒ l'Ance conferma l'allarme per la crisi durissima che colpisce l'edilizia e stima la caduta del settore al 9,4% nel 2009: più del doppio della caduta del Pil nazionale che le ultime stime fissano al 4,8 per cento. Per una larga parte, la caduta è data dal settore delle nuove abitazioni che subiscono nel 2009 un crollo del 19%. Pesa anche il differenziale degli *spread* nel costo dei mutui che vale 61 punti percentuali rispetto al costo dell'area Euro. A differenza del Cresme, però, il Rapporto congiunturale dell'associazione dei costruttori - considera ancora recuperabile il 2010, almeno in parte, per effetto del piano casa. «*Stimiamo un'ulteriore caduta del 12% per le nuove abitazioni nel 2010*- dice Antonio Gennari, vicedirettore e responsabile dell'ufficio studi dell'associazione - *ma ammettiamo che questa caduta possa essere contenuta al 4,1% qualora davvero partissero gli investimenti negli ampliamenti di volumetrie e nel business nuovo della demolizione-ricostruzione*»;
- ⇒ diventare imprenditore edile in Italia è più facile che altrove. Il problema della qualificazione delle imprese di costruzione è esploso con urgenza, in particolare dopo il terremoto in Abruzzo, di fronte all'evidente scarsa qualità dei nostri edifici. Inoltre, secondo un recente rapporto del centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio (Cresme), in questo comparto la quota di mercato abusivo in Italia rappresenta il 60% del valore della produzione complessiva. In Italia l'unico sistema di certificazione vigente è quello sugli appalti pubblici: le Soa (società organismo di attestazione) sono tenute a verificare il possesso da parte dell'impresa dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica, finanziaria e gestionale prima di affidare lavori per importi superiori a 150 mila euro (Dlgs n. 163/2006 e, Dpr n. 34/2000). Per quanto riguarda il mercato dell'edilizia privata, invece, non vi è alcuna qualificazione richiesta per legge: chiunque può recarsi alla Camera di commercio e versando

una cifra molto modesta, diventare imprenditore edile. Per questo motivo Ance Lombardia ha cercato, in collaborazione con lo studio Nctm, di capire come funzionino le cose negli altri Stati dell'Unione europea: dalla ricerca è emerso che negli altri paesi esistono pochi casi di sistemi obbligatori definiti dalla legge (Bulgaria, Portogallo e Belgio), qualche ipotesi di qualificazione volontaria più o meno diffusa (Francia e Norvegia), e infine molti Stati - la maggior parte - nei quali non esiste alcun sistema di certificazione;

- ⇒ permessi di costruire in un giorno: questo sembra essere la novità prevista dall'articolo 4 del disegno di legge di semplificazione che, in poche righe, può radicalmente modificare l'attività edilizia. Si prevede infatti di applicare anche all'edilizia una norma contenuta nel Dl 112 del 2008, intitolata «impresa in un giorno». In questo modo, lo sportello unico per l'edilizia previsto dall'articolo 5 del Testo unico 380/2001 vedrebbe ampliati i propri poteri accelerando il rilascio di tutti quei provvedimenti che oggi sono ancora incerti nei tempi.

Per quanto riguarda la *certificazione del calcestruzzo*

- ⇒ non convince l'Atecap (Associazione tecnico economica del calcestruzzo preconfezionato) la certificazione Fpc (*Factory Production Control*), il nuovo sistema di controllo e certificazione del processo produttivo del calcestruzzo preconfezionato introdotto per la prima volta dalle nuove Norme tecniche per le costruzioni, entrate in vigore il 1° luglio scorso. Sono troppi, secondo l'associazione, i 20 enti certificatori accreditati dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. Qualcuno di loro, denunciano i produttori di calcestruzzo, non ha le competenze adatte e sta trasformando il nuovo obbligo, che dovrebbe garantire il processo di produzione, in una mera formalità. Dei 20 enti accreditati denuncia Andrea Bolondi, vicepresidente di Atecap, “*solo cinque o sei hanno una competenza specifica sul calcestruzzo. Tutti gli altri pur avendo mercato e competenze in altri settori, si improvvisano con risultati tutt'altro che positivi sul fronte della qualità*”.

Per quanto riguarda la *sicurezza nei cantieri*:

- ⇒ nei cantieri il subappaltatore resta responsabile per gli incidenti anche se sul posto di lavoro è sempre presente l'appaltatore e un rappresentante della sicurezza del committente. Il monito a non abbassare mai la soglia di attenzione nei posti di lavoro e soprattutto nei cantieri, dove ormai il subappalto sembra essere diventato la regola, arriva dalla Corte di cassazione che, con la sentenza n. 42447 del 5 novembre 2009, ha respinto il ricorso del titolare di una ditta, condannato per le lesioni subite da un operaio. Risolvendo vecchi principi per arrivare a questa nuova conclusione la quarta sezione penale ha chiarito che *«la nomina da parte del committente di un responsabile, non esonera il datore di lavoro dal controllare l'adozione delle misure di sicurezza, come si evince dall'art. 9, lett. a) e b) del dlgs 494/96, ciò perché il datore di lavoro è il soggetto in via primaria onerato degli obblighi di prevenzione e di sicurezza, a cui si aggiunge, senza alcuna estromissione, la responsabilità del committente»*. Ma non basta. *«Nel caso in cui in un cantiere operino più imprese»*, motivano ancora i giudici, *«per l'affidamento di subappalti, questa Corte di legittimità ha ripetutamente stabilito che in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro, gli obblighi di osservanza delle norme antinfortunistiche, con specifico riferimento all'esecuzione di lavori in subappalto all'interno di un unico cantiere edile predisposto dall'appaltatore, grava su tutti coloro che esercitano i lavori, quindi anche sul subappaltatore interessato all'esecuzione di un'opera parziale e specialistica»*.

Per quanto concerne *energia e ambiente*:

- ⇒ il 55% si semplifica. L'asseverazione di un tecnico abilitato non è più necessaria quando è presente la certificazione rilasciata dal direttore lavori. Lo stesso documento è da considerarsi ormai inutile quando il contribuente dispone della relazione tecnica prevista per il contenimento del consumo di energia degli edifici e degli impianti termici. A disporre queste ulteriori modifiche alle regole di richiesta del

bonus energia è stato il decreto interministeriale del 6 agosto 2009 pubblicato nella G.U. del 26 settembre 2009. Si tratta di nuove semplificazioni pratiche dopo che la legge del 23 luglio 2009, n. 99, aveva disposto che per gli interventi di sostituzione di impianti di climatizzazione invernale non fosse più necessario l'attestato di certificazione/qualificazione energetica. Il decreto in questione dispone ancora che non è più necessario che la certificazione del produttore delle finestre, degli infissi e degli impianti di climatizzazione invernale sia corredata dalla certificazione dei singoli componenti degli stessi. Infine, per i pannelli solari realizzati in autocostruzione, ai fini dell'asseverazione degli interventi di installazione degli stessi, è considerato sufficiente il possesso di un «*attestato di partecipazione ad uno specifico corso di formazione da parte del soggetto beneficiario*». Dalla nuova formulazione della norma deriva quindi che, l'asseverazione del tecnico abilitato richiesta per la detrazione del 55% non è più necessaria quando il contribuente già dispone dell'asseverazione del direttore lavori, prevista dal dlgs n. 192/2005, che attesta la conformità dei lavori al progetto;

- ⇒ il ministero dello Sviluppo economico riapre la partita della certificazione energetica. Che si giocherà tutta sul nodo delle competenze dei professionisti abilitati a rilasciare il faticoso attestato. E' solo una delle problematiche sollevate dallo schema di dpr di attuazione del «*decreto legislativo 192/05 concernente l'attuazione della direttiva 2002/91/Ce sul rendimento energetico in edilizia*», che i rappresentanti dei dicasteri Sviluppo economico e Infrastrutture intendono chiarire dopo l'incontro con una delegazione del Consiglio nazionale dei periti industriali. Complice il polverone sollevato da alcune categorie professionali, periti industriali prima di tutti, che a quel ministero solo pochi giorni fa avevano inviato una lettera per evidenziarne le criticità. Un testo molto discusso fin dalle prime bozze per aver previsto, tra le altre cose, la necessità della doppia competenza (progettazione degli edifici ed impianti) posseduta da un unico soggetto, per firmare il controverso attestato;

- ⇒ slitta di un anno, dal 2011 al 2012, la riforma dei certificati verdi prevista dalla legge "sviluppo" approvata la scorsa estate. Troppe questioni da chiarire e troppo poco tempo per evitare l'ingestibilità della nuova disciplina che sposta dai produttori ai venditori di energia l'obbligo di garantire puntualmente le quote previste di energia prodotta con fonti rinnovabili usufruendo anche dei certificati verdi. In mancanza di una moratoria, ed eventualmente di ulteriori modifiche e aggiustamenti, si sarebbe corso il pericolo di sovrapporre i due regimi, il vecchio e il nuovo, creando nei fatti una doppia imposizione. Molti dei contratti sulle partenze di elettricità riferite al 2010-2011 erano infatti già stati finalizzati sulla base della disciplina in vigore.

Per quanto riguarda il *fisco professionisti*:

un professionista che fa parte di uno studio associato è tenuto a pagare l'Irap, a meno che non dimostri che il reddito prodotto sia il frutto del suo lavoro personale. L'esercizio in forma associata di una professione liberale fa presumere l'esistenza di un'autonoma organizzazione. Lo ha stabilito la Cassazione, con la sentenza n. 22781 del 28 ottobre 2009. Nel caso in esame, i giudici di merito sia in primo che in secondo grado avevano riconosciuto il diritto al rimborso del tributo pagato dal professionista, in quanto le attrezzature informatiche e gli esigui compensi erogati a terzi facevano ritenere che non ricorresse il requisito dell'autonoma organizzazione. Per i giudici di piazza Cavour, invece, in uno studio associato si presume che vi sia un'organizzazione «*di strutture e mezzi, ancorché di non particolare onere economico*». In realtà, i singoli professionisti che ne fanno parte sono mossi dall'intento «*di avvalersi della reciproca collaborazione e delle reciproche competenze, ovvero della sostituibilità nell'adempimento dell'attività*». Questo fa presumere che il reddito prodotto non sia frutto solo della professionalità di ciascun componente dello studio, salvo prova contraria. Ecco perché il reddito va assoggettato all'Irap, nel caso in cui non si dimostri che sia derivato dal solo lavoro professionale del singolo associato. La mancanza di organizzazione può

essere dimostrata anche attraverso la documentazione dei costi sostenuti.

Per quanto riguarda la *previdenza professionisti*:

- ⇒ è un'analisi molto dettagliata e puntuale quella effettuata dalla Corte dei Conti sui bilanci degli ultimi tre esercizi della Cassa di previdenza dei geometri. Nelle considerazioni finali della relazione dei giudici contabili, viene messo in evidenza che il risultato economico della gestione 2008 «*si presenta meno favorevole nel confronto con l'esercizio precedente, a sua volta in netta flessione rispetto al 2006, in cui il risultato d'esercizio era pari a 72,3 milioni*». In sostanza, l'andamento delle ultime tre gestioni ha evidenziato una costante riduzione del risultato economico culminata nel 2008 con un calo dell'utile netto del 73% rispetto al 2007. A influenzare fortemente i conti è stato l'andamento dei mercati finanziari. La gestione degli impieghi mobiliari e finanziari della Cassa chiude con una perdita di oltre 65 milioni. A fronte di proventi finanziari per 18 milioni circa, sono stati sostenuti costi e perdite di gestione per complessivi 27,8 milioni, inoltre la Cassa ha dovuto «alimentare» il Fondo oscillazione titoli con un accantonamento di oltre 55 milioni portando la sua consistenza a circa 134 milioni.