

Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

LA NOTA

*Monitoraggio sulla legislazione, la giurisprudenza, le disposizioni
fiscali e previdenziali, gli indicatori economici attinenti la profes-
sione degli ingegneri*

1 – 15 gennaio 2010



Roma, gennaio 2010

Legislazione sui lavori pubblici, appalti e opere pubbliche, edilizia e urbanistica, pubblicità professionale, tariffe professionali, Pec, fisco professionisti, previdenza professionisti, energia e ambiente

Per quanto riguarda la *legislazione sui lavori pubblici*:

- ⇒ Università, istituti di ricerca e loro raggruppamenti possono partecipare alle gare di appalto pubblico, senza che venga violato il principio della libera concorrenza; spetta, infatti, alla amministrazione aggiudicatrice (o quanto meno ne ha la facoltà) di prendere in considerazione l'esistenza di sovvenzioni al fine eventualmente di escludere gli offerenti che ne beneficiano, tuttavia, l'eventualità di una posizione privilegiata di un operatore economico in ragione di finanziamenti pubblici o aiuti di Stato non può giustificare l'esclusione a priori e senza ulteriori analisi. Lo ha affermato la Corte di giustizia dell'Unione europea chiamata a rispondere ad alcuni quesiti posti dal Consiglio di Stato in merito alla partecipazione ad un appalto pubblico di servizi di un raggruppamento costituito esclusivamente da università e amministrazioni pubbliche. Il giudice del Consiglio di Stato, infatti, hanno rilevato che l'ammissione delle università, degli istituti di ricerca e dei loro raggruppamenti alla partecipazione ad appalti pubblici potrebbe violare il principio della concorrenza sotto un duplice profilo: da un lato, si potrebbe sottrarre al libero mercato quote di appalti pubblici ai quali un numero non irrilevante di imprese ordinarie avrebbe, di fatto, difficoltà di accesso; dall'altro lato, si collocherebbe ingiustamente l'affidatario in una posizione di privilegio che gli garantirebbe una sicurezza economica attraverso finanziamenti pubblici costanti e prevedibili di cui gli altri operatori economici non possono beneficiare. Per questo motivo, il Consiglio di Stato ha chiesto se le disposizioni della direttiva 2004/18 debbano essere interpretate nel senso che ostano alla partecipazione ad un appalto pubblico di servizi di un raggruppamento costituito esclusivamente da università e amministra-

zioni pubbliche e se le disposizioni dell'ordinamento italiano (art. 3, commi 22 e 19, e art. 34 D.Lgs. n. 163/2006) si pongano in contrasto con la direttiva 2004/18, se interpretate nel senso di limitare la partecipazione alle gare di appalto pubbliche a enti che abbiano preminenti finalità diverse da quelle di lucro, quali la ricerca. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, innanzitutto, affermato che la direttiva 2004/18 non dà una definizione della nozione di operatore economico e non opera distinzioni tra gli offerenti a seconda che essi perseguano o meno un preminente scopo di lucro, e tantomeno prevedono in modo esplicito l'esclusione di enti. Tuttavia, la direttiva 2004/18 cita la possibilità, per un organismo di diritto pubblico, di partecipare in qualità di offerente ad una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico. Per quanto riguarda la possibile distorsione della concorrenza, la direttiva 2004/18 enuncia l'obbligo per gli Stati membri di provvedere affinché una distorsione di questo tipo non si produca per il fatto della partecipazione di un organismo di diritto pubblico a un appalto pubblico; al riguardo, l'amministrazione aggiudicatrice, ai sensi dell'art. 55, n. 3, della direttiva 2004/18, in caso di offerte anormalmente basse dovute alla circostanza che l'offerente ha ottenuto un aiuto di Stato, ha l'obbligo, o quanto meno la facoltà, di prendere in considerazione l'esistenza di sovvenzioni, ed in particolare di aiuti non compatibili con il Trattato, al fine eventualmente di escludere gli offerenti che ne beneficiano. Tuttavia, l'eventualità di una posizione privilegiata di un operatore economico in ragione di finanziamenti pubblici o aiuti di Stato non può giustificare l'esclusione a priori e senza ulteriori analisi di enti dalla partecipazione a un appalto pubblico;

- ⇒ devono essere dichiarati illegittimi gli affidamenti di progettazione disposti in via diretta a favore di una Università da parte di una Asl; le Università non possono progettare né partecipare a gare, ma devono limitarsi a svolgere le loro attività istituzionali di ricerca scientifi-

ca e di insegnamento. E' quanto ha chiesto dagli Ordini provinciali degli ingegneri e degli architetti di Lecce e dall'Oice, l'Associazione delle società di ingegneria e architettura, con un ricorso presentato al Tar Puglia. Il ricorso ha ad oggetto la legittimità di due affidamenti disposti dalla ASL Lecce il 7 ottobre scorso a favore dell'Università del Salento. Il primo affidamento, beneficiaria l'Università del Salento di Lecce per una progettazione definitiva di una struttura ospedaliera, prevede 676.000 euro di onorari, ai quali la stazione appaltante prevede di aggiungere un incremento del 13% per «attività conto terzi», oltre alla possibilità di un successivo affidamento della progettazione esecutiva e della direzione dei lavori. Il secondo affidamento riguarda un contratto di consulenza per l'effettuazione di verifiche sismiche pari a 200.000 euro, disposto dalla stessa Asl di Lecce a favore del Dipartimento di ingegneria dell'innovazione sempre dell'Università del Salento. Gli ordini provinciali degli ingegneri e degli architetti e l'Oice censurano l'affidamento diretto di attività che dovevano invece essere messe sul mercato con una regolare gara, peraltro anche di rilievo comunitario. L'obiettivo del ricorso, oltre a vedere dichiarata l'illegittimità degli affidamenti, è anche quello di ottenere una pronuncia che esamini a fondo il ruolo delle Università in questo settore: «L'affidamento de quo», si legge nel ricorso, «è senz'altro illegittimo perché le funzioni ed i compiti istituzionali dell'Università consistono esclusivamente nella promozione della ricerca scientifica e nell'offerta didattica; l'attività di progettazione esula in toto dai fini istituzionali dell'Ateneo in quanto attiene ad un'attività economica - ai sensi della normativa comunitaria - di natura tecnica che non riguarda la ricerca scientifica e l'insegnamento». In passato l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (delibera 119/2007) aveva stabilito che le università non potessero svolgere attività di progettazione, né partecipare a gare per tali affidamenti; soltanto società di ingegneria cosiddette di spin off, costituite dalle Univer-

sità, ma autonome e operanti sul mercato, potrebbero partecipare alle gare». Il ricorso è stato accolto, per ora, parzialmente dal Tar pugliese che ha bloccato il contratto di consulenza “conferito all’Università del Salento – si legge nel dispositivo – in difetto di qualsiasi procedura di evidenza pubblica”. Si dovrà attendere, invece, l’udienza di merito per quanto riguarda il responso sulla regolarità del primo incarico;

- ⇒ la proroga per legge di un'occupazione di urgenza per eseguire opere pubbliche, non può eliminare gli abusi già commessi dall'amministrazione. Lo sottolinea la sentenza 31 dicembre 2009 numero 28332 della Corte di cassazione. Prima dell'esproprio per realizzare un'opera pubblica, vi può essere una fase di occupazione, che tuttavia va eseguita entro tre mesi dal decreto di occupazione. Per interventi complessi, può essere necessario allungare questi tempi, ciò che è appunto avvenuto con l'articolo 9 decreto legislativo 354/1999: la norma riguarda la ricostruzione post terremoto in Campania e prevede che l'occupazione possa avvenire entro sei mesi (tre mesi in più) dall'emanazione del decreto di espropriazione;
- ⇒ *«in Abruzzo c'è stata un'emergenza e in quel momento è stato necessario accantonare le regole per far presto. Lo abbiamo capito anche noi imprenditori e lo abbiamo accettato, anzi ci siamo dati da fare per sostenere in ogni modo il governo. Ora, però, l'emergenza è finita, quindi bisogna tornare alla normalità anche per gli appalti»*. E' quanto richiesto da Paolo Buzzetti, presidente dell'Ance.

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

- ⇒ il Consiglio dei Ministri ha dato il via libera al piano carcerario del ministro alla Giustizia, Angelino Alfano per fronteggiare il sovraffollamento. Un piano che prevede la costruzione di 47 nuovi padiglioni nelle strutture già esistenti «utilizzando - ha specificato Silvio Berlusconi - il "modello dell'Aquila" che consente di rea-

lizzare in 20 giorni quello che di solito richiede due mesi». Operazione resa possibile con la dichiarazione dello stato d'emergenza sulle carceri che durerà fino al prossimo 31 dicembre;

- ⇒ sempre più infrastrutture, sempre più "grandi opere": il mercato degli appalti del 2009 chiude con un leggero incremento dei bandi di gara avviati (+1,90%) e con una consistente crescita delle gare concluse con l'aggiudicazione (+20%). Per gli investimenti di importo superiore ai 50 milioni la crescita è del 17,3 per cento. Lo rileva il rapporto Cresme sui lavori pubblici 2009 che, come ogni anno, costituisce il termometro degli andamenti di mercato. Non mancano però i segnali di allarme. Il primo è di natura congiunturale: il mese di dicembre ha registrato un forte calo dei bandi di gara rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-25,8%) concludendo un quadrimestre dal segno negativo. Il secondo campanello d'allarme arriva dalla distribuzione dimensionale del mercato: subiscono una drastica riduzione (-12%) su base annua le piccole opere di taglio compreso fra 500 mila euro e cinque milioni. Il terzo avviso di crisi arriva dai Comuni che registrano una grave flessione (-16%): caduta più forte proprio nelle aree metropolitane e nei capoluoghi regionali, che accusano una riduzione del 25 per cento. Se si fa eccezione per Milano (+18,3%), per Genova (+11,9%) e per il sorprendente exploit di Catania - che pur essendo in dissesto finanziario, moltiplica per quasi il 1.400% i propri bandi e si porta al quinto posto tra le città italiane - tutti i grandi comuni chiudono il bilancio del 2009 con un fortissimo ridimensionamento.

Per quanto riguarda l'*edilizia e urbanistica*:

- ⇒ stabilizzata l'agevolazione Iva per le manutenzioni ordinarie e straordinarie degli edifici abitativi: la finanziaria 2010 (art. 2, comma 1, legge n. 191 del 23/12/2009) ha esteso l'applicazione dell'aliquota ridotta del 10% anche agli anni «successivi». L'entrata a re-

gime dell'agevolazione, istituita nell'Ue come misura temporanea per favorire l'occupazione, è stata consentita dalla Direttiva del Consiglio Ue 2009/47/CE del 5 maggio 2009. L'aliquota ridotta si applica alle prestazioni aventi ad oggetto gli interventi di recupero di cui all'art. 31, primo comma, lettere a), b), c) e d), della legge n. 457/78, realizzati su fabbricati a prevalente destinazione abitativa privata;

- ⇒ la finanziaria 2010 allunga di un anno, fino al 2012, lo sconto Irpef del 36% sulle spese di ristrutturazione edilizia. La proroga al 2012 del bonus è estesa anche a chi acquista unità abitative comprese in fabbricati sui quali le imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare o le cooperative edilizie hanno eseguito interventi di recupero edilizio. La proroga è disposta dai commi 10 e 11, articolo 2, della legge 191/09, finanziaria 2010. Dunque, le agevolazioni fiscali per il recupero del patrimonio edilizio spetteranno ancora per gli anni 2010, 2011 e 2012, per una quota pari al 36% delle spese sostenute, nel limite di 48mila euro per unità immobiliare. La detrazione Irpef del 36% è subordinata alla condizione che il costo della manodopera sia evidenziato in fattura. L'ammontare su cui calcolare la detrazione, da ripartire in 10 quote annuali costanti, non può comunque superare l'importo di 48mila euro. Per i contribuenti, proprietari o titolari di un diritto reale sull'immobile oggetto dell'intervento edilizio, di età non inferiore a 75 e a 80 anni, la detrazione fiscale del 36%, anziché essere frazionata in dieci quote annuali, può essere ripartita rispettivamente in cinque rate (per gli ultra 75enni) e tre quote annali (per gli ultra 80enni) costanti di pari importo;
- ⇒ dal 1 gennaio tutti gli interventi sulle aree vincolate, a partire da quelli edilizi, devono prima essere approvati dalla soprintendenza. Dal 1° gennaio il parere del soprintendente - che fino al giorno prima veniva espresso sul progetto già approvato dal Comune e poteva fare leva solo su un potere di annullamento per vizi di legittimità degli atti - è diventato preliminare e vincolante.

Se l'ufficio dei Beni culturali dice «no», non si può andare avanti. In questo modo lo Stato si riappropria dell'ultima parola sul paesaggio, funzione finora delegata alle Regioni, le quali l'avevano a loro volta subdelegata, quasi sempre ai comuni, ma in alcune realtà anche a province e comunità montane. Una novità prevista dal codice dei beni culturali e del paesaggio (il decreto legislativo 42/2004, cosiddetto codice Urbani) e rinviata per effetto di varie proroghe ma ora entrata in vigore.

Per quanto riguarda la *pubblicità professionale*:

- ⇒ l'Ordine non può sindacare sulla propaganda informativa messa in atto da professionisti individuali o in società ma solo sulla veridicità del messaggio. Lo ha stabilito il Tar dell'Emilia-Romagna con la sentenza 16/2010. L'Ordine dei medici e degli odontoiatri di Bologna aveva adottato un provvedimento per impedire a una società odontoiatrica in franchising di reclamizzare prestazioni e semplificazioni di pagamento. Delibera annullata dal Tar, in base all'articolo 2 lettera b del Dl 223/2006 (decreto Bersani, convertito dalla legge 248/2006) che ha abrogato, per i liberi professionisti, il divieto «anche parziale, di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi».

Per quanto concerne le *tariffe professionali*:

- ⇒ l'Antitrust chiude definitivamente la procedura nei confronti delle tariffe minime degli psicologi. L'Authority, infatti, nella riunione del 22 dicembre, ha accettato - rendendoli vincolanti - gli impegni assunti dal Consiglio nazionale degli psicologi per chiudere l'istruttoria avviata il 14 maggio. Nel mirino, la formulazione dell'articolo 23 del Codice deontologico, in base al quale i compensi dovevano essere adeguati «all'importanza

dell'opera e al decoro della professione», rinviando al Testo unico della tariffa la loro misura. «Un capitolo già chiuso - ha spiegato Giuseppe Luigi Palma, presidente del Consiglio nazionale degli psicologi – in quanto già la scorsa estate abbiamo modificato l'articolo 23 del Codice, eliminando ogni riferimento al "nomenclatore" tariffario e al decoro della professione». Il nuovo articolo 23 si limita a stabilire che «lo psicologo pattuisce nella fase iniziale del rapporto quanto attiene al compenso professionale. In ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera». Inoltre, ha concluso Palma, «il tariffario minimo degli psicologi non era mai stato ufficialmente e definitivamente approvato dai ministeri vigilanti e reso pubblico con decreto. Di fatto, quelle che sono ancora in evidenza sul sito internet sono solo indicazioni per i colleghi, in ogni caso non vincolanti e inidonee a far scattare provvedimenti disciplinari».

Per quanto concerne la *Pec*:

- ⇒ partenza a rilento per la *Pec*. Trascorso un mese e mezzo dalla scadenza del termine che impone va (obbligo ordinatorio, non perentorio) l'apertura della casella di posta elettronica certificata a tutti i professionisti iscritti agli albi, il ritmo resta quello del rodaggio. Tranne nei casi in cui l'apertura è avvenuta in automatico per tutti gli iscritti, le richieste restano lontane dalla totalità prevista per legge e ancor più lo sono le effettive attivazioni. Pochi giorni dopo la scadenza fissata per legge (29 novembre scorso) il ministro per la pubblica amministrazione, Renato Brunetta, aveva parlato di un milione di *Pec* attivate, corrispondenti a circa la metà degli italiani iscritti agli albi. Il quadro che emerge dal censimento effettuato da ItaliaOggi Sette rivela, invece, che quel traguardo è ancora lontano, soprattutto se si considera l'utilizzo effettivo dello strumento. Di fatto, molti consigli nazionali hanno predisposto l'apertura di una casella certificata per tutti i propri iscritti, ma

solo alcuni dei beneficiari hanno già utilizzato lo strumento. Una spiegazione va trovata, oltre che nella già citata mancanza di sanzioni, nei ritardi della stessa pubblica amministrazione, che solo in pochi casi ha attivato le procedure per comunicare tramite Pec con i professionisti, snellendo così le procedure burocratiche.

Per quanto riguarda il *fisco professionisti*:

- ⇒ con il nuovo anno si chiude per i professionisti il periodo agevolato per la deduzione di ammortamenti e canoni di leasing degli immobili strumentali. Né la finanziaria 2010 (legge 191/09) né il decreto legge «milleproroghe» (Dl 194/09) hanno infatti prorogato la disposizione che consentiva loro di dedurre ammortamenti e canoni di leasing degli immobili strumentali acquisiti nel triennio 2007-2009. Dal 2010 si torna, pertanto, alle vecchie regole valesse fino al 31 dicembre 2006 che prevedevano una sostanziale indeducibilità dei costi relativi all'acquisizione di immobili da destinare alla propria attività. L'unica eccezione riguarda i canoni di leasing degli immobili promiscui che dovrebbero continuare a essere deducibili per il 50 per cento.

Per quanto riguarda la *previdenza professionisti*:

- ⇒ il ministro dell'economia Giulio Tremonti, chiede un contributo alle casse di Previdenza dei professionisti per realizzare 20mila alloggi da destinare alle giovani coppie, ai lavoratori temporanei, agli studenti fuori sede, agli stranieri, agli anziani e agli altri soggetti che rischiano di diventare vulnerabili per difficoltà legate alla casa. Dopo l'incontro interlocutorio con i vertici di alcuni enti a metà dicembre, il ministero di via XX Settembre ha cominciato a convocare i singoli presidenti per raccogliere le adesioni di massima. Colloqui che riprenderanno nei prossimi giorni e che dovrebbero portare a una proposta di investimento concreta nelle prossime settimane.

Per quanto concerne *energia e ambiente*:

- ⇒ dal 4 gennaio, può essere presentata telematicamente all'agenzia delle Entrate la comunicazione degli interventi sul risparmio energetico per beneficiare della detrazione Irpef/Ires del 55 per cento. L'adempimento riguarda i contribuenti che hanno sostenuto nel 2009 spese relative a interventi per il risparmio energetico che proseguiranno nel 2010 e/o negli anni successivi. Le persone fisiche e le imprese con il periodo d'imposta coincidente con l'anno solare potranno trasmettere la comunicazione alle Entrate entro il 31 marzo. L'Agenzia delle Entrate ha predisposto un software per la compilazione del modello, reperibile sul sito dell'Agenzia. La scadenza del 31 marzo riguarderà solo la comunicazione delle spese sostenute nel 2009, nel caso in cui i lavori, iniziati prima del 31 dicembre 2009, proseguano anche nel 2010;
- ⇒ sono 1.114 i MW installati e 6,7 i TWh di elettricità prodotti in Italia nel 2009 nel settore dell'energia eolica, pari al consumo domestico di 7 milioni di italiani e circa 4,7 milioni di tonnellate di anidride carbonica risparmiati. A fornire i dati sono Anev, Enea, Aper e Ises. Il 2009 si è chiuso con una potenza eolica efficiente di 4.850 MW di cui più di 1.100 MW installati nel corso dell'anno appena concluso, nuovo record assoluto per l'Italia e con un dato di produzione elettrica molto importante che evidenzia il significativo apporto dell'eolico al sistema elettrico, con una crescita del settore su base annua superiore al 30% mantenendo una percentuale analoga a quello degli anni precedenti, nonostante la crisi finanziaria. Il 2009 si è concluso con il record storico di installazioni per l'Italia, dato che conferma il fatto che il paese ha oramai preso il passo del resto del mondo e che, seppur ancora non al livello dei principali mercati europei, è in linea con il raggiungimento degli obiettivi comunitari in tema di rinnovabili al 2020.