

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*

16 - 31 luglio 2004



Roma, settembre 2004



Riforma degli ordini professionali

La sentenza della Corte costituzionale n. 280 del 28/7/2004 rimette in discussione gran parte dell'impianto portante della legge 5/6/2003 n. 131 (La Loggia). L'effetto sostanziale della pronuncia della Corte è, per ora, limitato all'unico schema di decreto su cui il governo ha effettivamente iniziato l'iter d'approvazione: quello delle professioni. Sin dall'inizio dell'esame del decreto delle professioni si era evidenziato un uso *'eccessivo'* del potere ricognitivo ai sensi del comma 5 dell'art. 1, talché l'impostazione era stata interpretata come strumento per lo Stato per rivendicare competenze, più che per fare la ricognizione delle disposizioni, vero oggetto della previsione normativa ex 131 (oggi comunque cassata). Il profilo principale delle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale si è incentrato, infatti, essenzialmente sull'asserita incongruenza-contraddittorietà, sotto molteplici profili, del conferimento di una delega al governo per l'adozione di decreti *'meramente ricognitivi'* dei principi fondamentali delle materie dell'art. 117 della Costituzione, tanto che la formula della *'mera ricognizione'* sarebbe stata, in definitiva, soltanto un espediente verbale impiegato dal legislatore per *'cercare di superare la troppo palese incostituzionalità di una delega che avesse avuto a oggetto la "determinazione" dei principi fondamentali'*. L'unica lettura possibile da dare alla norma doveva, conseguentemente, essere quella di natura *'minimale'* dell'oggetto della delega, in termini di *'mera ricognizione'* e non di innovazione-determinazione dei principi fondamentali vigenti; infatti, il comma 5, disponendo che possano essere *'individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato'*, estende l'oggetto della delega anche all'asserita ricognizione, nell'ambito delle materie riservate al legislatore statale, della disciplina di quelle funzioni che hanno *'natura di valore trasversale, idoneo a incidere anche su materie di competenza di altri enti'* (sentenza n. 536 del 2002).

«La revisione del Dpr 328 del 2001 è ormai conclusa». Lo ha annunciato il sottosegretario all'Istruzione, Maria Grazia Siliquini, nel corso dell'incontro con i rappresentanti dell'Università e delle professioni che si è svolto il 28 luglio 2004. La riscrittura del Dpr 328 che disciplina l'accesso ad alcune professioni intellettuali è stata realizzata dal Miur in collaborazione con Ordini, Collegi e mondo accademico.

Il Senato ha trasformato in legge il decreto 158/2004 che proroga, sino al 30 dicembre 2004, i Consigli nazionali e territoriali di nove Ordini professionali. Il



placet del Senato conferma il testo già approvato dalla commissione Giustizia di Montecitorio che, rispetto all'originaria formulazione portata al Consiglio dei ministri dal ministero della Giustizia, ha introdotto l'articolo 1-bis, secondo cui, sempre entro fine anno, devono essere varate le nuove regole per consentire la rappresentanza e la partecipazione al voto da parte dei professionisti con laurea triennale.

Sono stati rinnovati i vertici del Sindacato Nazionale degli Ingegneri e Architetti liberi professionisti. Marcello Conti è stato confermato alla presidenza, mentre segretario nazionale è stato eletto Giuseppe Bassi.



Riforma dell'università

Il ministro dell'Istruzione, Letizia Moratti, ha firmato il decreto che definisce il nuovo modello di ripartizione del Ffo (il Fondo di finanziamento ordinario) alle università statali. La valutazione delle performance degli atenei terrà conto anche delle attività di ricerca: per la prima volta viene fissata una quota di finanziamenti da destinare esclusivamente al lavoro svolto dai ricercatori nelle facoltà e nei dipartimenti. Secondo il nuovo schema - elaborato dal Cnvsu, il Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario - le risorse dovranno essere attribuite in base alla valutazione di quattro elementi: il numero degli studenti iscritti, i risultati dei processi formativi, i risultati della ricerca e gli incentivi specifici per sostenere situazioni particolari.

Al via la revisione delle classi di laurea (triennali e specialistiche) previste dalla riforma Berlinguer (Dm 509/1999). Ordini professionali e presidi delle facoltà universitarie hanno chiarito le loro posizioni in occasione della convocazione plenaria promossa dal ministero dell'Istruzione. L'appuntamento segna l'inizio della fase istruttoria in attesa che si compia (a partire da settembre) il processo di riordino concordato dal sottosegretario al Miur, Maria Grazia Siliquini, e dal presidente del Consiglio universitario nazionale, Luigi Labruna.

Negli ultimi tre anni è aumentato il numero delle matricole (+19,6%). Laureati e diplomati hanno superato quota 200mila (+15%) e gli Atenei hanno cominciato ad autofinanziarsi. Sono le cifre contenute nel quinto rapporto sullo stato del sistema universitario italiano, elaborato dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (Cnvsu), illustrato a Roma il 29 luglio 2004, alla presenza del ministro Letizia Moratti e del sottosegretario Maria Grazia Siliquini.



Legislazione sui lavori pubblici, appalti e opere pubbliche, edilizia privata ed urbanistica, rischio sismico, sicurezza nei cantieri, previdenza professionisti, dipendenti studi professionali, incarichi presso la pubblica amministrazione, tutela della privacy

Per quanto riguarda la *legislazione sui lavori pubblici*:

Il Senato ha approvato, in prima lettura, il disegno di legge con le modifiche alla Merloni. Non è stato approvato nessun emendamento all'articolo 11 che contiene appunto la riscrittura del testo normativo. I ritocchi al *project financing*, agli appalti misti e agli affidamenti fiduciari di progettazione, validazione e collaudi restano quelli inseriti fin dall'inizio dal Governo per tentare di bloccare la procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea sulle novità introdotte dallo stesso Governo.

Secondo l'avvocato generale della Corte di giustizia, nell'ambito di un procedimento davanti alla Corte di giustizia che dovrà pronunciarsi in via pregiudiziale, la norma della Merloni (art.21 legge 109) - che impone il massimo ribasso come unico criterio di aggiudicazione nel pubblico incanto o licitazione privata - viola le direttive comunitarie perché limita il livello di concorrenza nelle gare. Le conclusioni dell'Avvocato porteranno probabilmente ad una bocciatura dell'articolo 21 della legge 109.

La Provincia di Bolzano ha fissato le modalità per l'affidamento degli incarichi di progettazione e direzione-lavori di opere pubbliche. Il 12 luglio la giunta provinciale ha emanato una circolare che fissa la prassi per l'assegnazione di progettazione e direzione lavori. Il punto cruciale riguarda il fatto che gli incarichi per importo d'onorario fino a 50.000 euro non devono essere affidati tramite concorso ma possono essere conferiti anche direttamente, sempre in osservanza della rotazione.

La Giunta Regionale della Lombardia ha approvato la "*Disciplina degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture*" in attuazione della Direttiva comunitaria 2004/18/CE del 31 marzo 2004. Perché il provvedimento diventi definitivo occorre,

tuttavia, l'approvazione da parte del Consiglio Regionale previsto per la fine dell'anno.

La Regione Siciliana ha approvato il regolamento sulle "modalità di affidamento di lavori pubblici mediante cottimo-appalto". Il regolamento servirà a disciplinare gli appalti di importo fino a 150 mila euro, banditi dalla Regione e da tutte le altre stazioni appaltanti dell'Isola.

Grandi Stazioni SPA, la società che gestisce le più grandi stazioni ferroviarie, deve indire appalti pubblici per affidare lavori o servizi afferenti ai trasporti ferroviari. E questo, secondo la decisione n. 9/04 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, per la qualificazione di Grandi Stazioni come impresa pubblica e per essere affidatario diretto (cioè senza gara) della gestione esclusiva delle grandi stazioni. I giudici hanno evidenziato come, in base al decreto legislativo 158/95, Grandi Stazioni debba essere considerata un'impresa pubblica, cioè sottoposta all'influenza dominante dello Stato e degli organismi di diritto pubblico.

La quinta sezione del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4797 del 28 giugno 2004, ha stabilito che - se il bando e la lettera di invito non danno disposizioni particolari - le certificazioni di qualità possono essere presentate anche in sede di aggiudicazione definitiva, non rendendo quindi necessaria l'aggiudicazione preventiva.

Il Consiglio di Stato V sezione, con la sentenza n. 4798 del 28 giugno 2004, ha precisato che ai sensi dell'art. 63, comma 5 del Dpr 554/1999 è possibile suddividere gli elementi a) e b), di cui all'art. 64, comma 3, in sub-elementi e relativi sub-pesi, solo se espressamente previsto nella lettera di invito. In sostanza la commissione aggiudicatrice, in una gara di progettazione regolata dal metodo del confronto a coppie, non può decidere di procedere ad una autonoma riclassificazione degli elementi di valutazione fissati dal bando di gara modificando la scomposizione in sub-elementi e sub-pesi.

Il Consiglio di Stato VI sezione, con la sentenza n. 5013 del 6 luglio 2004, ha stabilito che la presentazione di chiarimenti scritti, qualora si verificano delle anomalie nel corso di una gara di appalto, soddisfa pienamente la legge.

Il Consiglio di Stato, quinta sezione, con la sentenza del 28 maggio 2004 n. 3463, ha affermato che ai sensi dell'articolo 23 della legge 1034/1971, introdotto dall'articolo 4 della legge 205/2000, rientrano nella giurisdizione del giudice

amministrativo anche le controversie concernenti la revoca in sede di autotutela di un provvedimento di aggiudicazione di una gara.

La terza sezione del Tar Puglia, con la sentenza n. 2993 del 9 luglio 2004, ha affermato che in una procedura di *project financing*, regolata dalla Legge Merloni, l'amministrazione ha il diritto di bocciare una proposta del promotore se ritiene che non garantisca un idoneo ritorno economico anche dopo averla valutata idonea sotto il profilo tecnico.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato chiede, con la segnalazione trasmessa il 15 luglio al Parlamento, con riguardo all'articolo 37-bis della legge 11 febbraio 1994, n. 104, più concorrenza nell'asseverazione dei piani economico-finanziari per il *project financing*. A tale riguardo l'Autorità presieduta da Giuseppe Tesaro segnala al Parlamento come tale attività sia riservata *'esclusivamente agli istituti di credito e alle società di servizi iscritte nell'elenco degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del T.u. delle leggi in materia bancaria e creditizia, costituite da un istituto di credito, con ciò determinando una limitazione della concorrenza nel settore interessato, non giustificata da alcuna esigenza di carattere generale'*.

L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici ha fatto chiarezza sulle nuove norme che consentono lo svincolo progressivo di una quota fino al 75% della cauzione definitiva nei lavori disciplinati dall'articolo 30, comma 2-ter della legge Merloni. Le principali novità fanno riferimento, come spiegato da Garri, al fatto che lo svincolo progressivo deve estendersi anche agli appalti dei settori speciali. Inoltre, l'Autorità ha precisato che, per ottenere lo svincolo con documenti analoghi allo stato di avanzamento lavori, vanno presentati certificati che riportano comunque tutte le informazioni contenute nello stato di avanzamento lavori.

L'Autorità sui lavori pubblici, con la deliberazione n. 129 approvata il 7 luglio, ha affermato che nelle procedure di gara per appalti di fornitura e posa in opera di barriere di sicurezza stradale occorre rinviare la presentazione delle prove di *crash test* ad aggiudicazione avvenuta.

Con una delibera (la n. 133 del 26 luglio) l'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici ha indicato il percorso corretto per l'aggiudicazione di una gara di progettazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il bando di gara d'appalto deve indicare sempre tutti i criteri con cui sarà selezionato il vincitore. E in caso di appalto affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la legge include tra questi anche il tempo di esecuzione del servizio.



Quindi è illegittima la gara che non comprende (nel bando o nel capitolato) anche i ribassi sui tempi tra gli elementi di valutazione dell'offerta.

Capacità progettuale specifica per il contraente generale, riduzione a sei degli attestati Soa per importi illimitati nella seconda categoria, possibilità per la stazione appaltante di annullamento della gara, obbligo di comunicazione dei contratti subaffidati dal contraente generale, richiesta di una riforma del Dpr 34/2000 sulla qualificazione delle imprese di costruzione che partecipano agli appalti per i lavori pubblici. Sono queste le principali osservazioni contenute nel parere sul sistema di qualificazione dei contraenti generali che è stato approvato il 21 luglio 2004 dalla Commissione lavori pubblici del Senato.

Sarà possibile, a breve, la trasmissione telematica dei dati sugli appalti all'Osservatorio dei lavori pubblici. Dal 30 luglio è consentito alle amministrazioni statali di avviare l'iter per registrarsi e poi cominciare a spedire via Internet i dati. In questo modo sarà superato l'attuale sistema di comunicazione con l'Osservatorio. A dare l'avvio al Sinap (Sistema informativo nazionale per gli appalti pubblici) è un comunicato dell'Authority pubblicato sulla «Gazzetta Ufficiale» del 27 luglio. Per il momento la nuova procedura riguarda solo chi trasmette i dati all'Osservatorio centrale: amministrazioni statali, stazioni appaltanti di interesse nazionale, quali l'Anas e le Ferrovie, e in più gli enti della Regione Sardegna, l'unica che non ha ancora una sezione regionale dell'Osservatorio lavori pubblici.

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

Secondo l'osservatorio Oice-Informatel, aggiornato al 30 giugno, durante lo stesso mese sono stati pubblicati 450 bandi di ingegneria e architettura per un importo complessivo di 64,7 milioni, in flessione del 12,6% in numero, ma in aumento del 24,1% in valore rispetto a giugno 2003.

Il mercato del *project financing* cresce a ritmo consistente. Infatti, guardando ai dati del primo semestre 2004, diffusi dall'Osservatorio Nazionale sul *project financing*, emerge come sia raddoppiato, nel giro di un anno, il valore totale delle opere messe a gara (ex articolo 37-quater ed ex articolo 19). In sintesi le gare sono passate dalle 91 del primo semestre 2003 alle 228 del primo semestre 2004, con un valore degli investimenti che passa da 410,762 milioni di euro a 1.043,6 (+154%).

Continua a crescere il peso del "Nuovo Mercato" nel comparto degli appalti pubblici, ma resta un forte squilibrio tra la richiesta di capitali privati proveniente dalle pubbliche amministrazioni e le opere che effettivamente vengono portate a termine. Il rapporto dell'osservatorio nazionale *Project financing* promosso dal ministero dell'Economia, da Unioncamere e dalla Camera di Commercio di Roma (e realizzato dal Cresme per conto dell'azienda speciale Ambiente e Territorio, AeT, della CdC di Roma) evidenzia come nelle iniziative di *project financing* ci vogliono mediamente 11 mesi, contro i quattro previsti dalla legge, per la scelta da parte della pubblica amministrazione della migliore proposta dei promotori privati, ex articolo 37-bis della legge 109/1994. E altrettanti ne passano in media per l'affidamento della concessione, per un totale di oltre due anni.

Tra gennaio e giugno 2004 le 14 aree metropolitane hanno pubblicato 576 bandi per 611,18 milioni; rispetto allo stesso periodo del 2003 si assiste a una crescita numerica del 26% e a un lieve incremento di valore (+0,7%). Secondo l'osservatorio Sole 24 Ore-Cresme il dato complessivo dei comuni italiani con 8.990 bandi per 3.872 milioni evidenzia un calo del 18,8% nel numero e un leggero aumento di valore (+0,2%) rispetto al primo semestre 2003.

Per quanto riguarda l'edilizia privata ed urbanistica:

Il Senato ha approvato definitivamente il disegno di legge di conversione del Dl 168/2004 che, con l'articolo 5, ha recepito la sentenza con cui la Corte costituzionale aveva dichiarato parzialmente illegittime le norme statali sulla sanatoria (articolo 32 del Dl 269/2003). Durante l'esame parlamentare, la Camera ha introdotto ulteriori novità relative alle scadenze per la presentazione delle domande e alla sorte delle istanze già inoltrate. Toccherà ora alle Regioni definire limiti e modalità di applicazione della sanatoria. Le autonomie dovranno varare le proprie leggi entro il 12 novembre. Se non lo faranno, saranno valide le disposizioni previste dall'articolo 32 del Dl 269/2003. Le istanze di condono presentate fino al 7 luglio sono valide sia dal punto di vista amministrativo che penale. Le istanze inoltrate dalla data del 12 luglio, in cui è entrato in vigore il Dl 168/2004, a quella in cui entrerà in vigore la legge di conversione del Dl varranno invece ai soli fini dell'estinzione del reato. Le Regioni potranno nel primo caso limitare gli effetti amministrativi della sanatoria. Nel secondo potranno invece varare norme più favorevoli, che rendano le domande valide anche dal punto di vista amministrativo.



Diverse Regioni hanno deciso di limitare la portata della sanatoria: la Lombardia, per esempio, intende escludere le nuove costruzioni non conformi agli strumenti urbanistici. Stesso orientamento in Veneto. In Abruzzo la sanatoria riguarderà solo i piccoli abusi e si sta pensando ad aumentare oblazione e oneri di concessione, mentre il Lazio punta a stabilire tetti volumetrici inferiori a quelli delle disposizioni statali. Le leggi regionali devono, infatti, essere approvate entro il 12 novembre, altrimenti varranno le regole previste dall'articolo 32 del Dl 269/2003.

La Valle d'Aosta, con la Legge regionale n. 19/2004, ha una nuova normativa che regola gli espropri per pubblica utilità. In particolare viene ridotta da dieci a cinque anni la durata del vincolo di non edificabilità del territorio.

Per quanto riguarda il *rischio sismico*:

E' stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.165 del 15 luglio 2004, l'ordinanza 8 luglio 2004 che dispone le modalità per attivare il Fondo - istituito dall'art. 32 bis del Dl 269/2003 poi convertito dalla legge 326/03 - destinato a interventi straordinari con una priorità per quelli finalizzati alla riduzione del rischio sismico.

Per quanto riguarda la *sicurezza nei cantieri*:

L'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, con la delibera n. 13/2004, ha tentato di indicare le soluzioni per far svolgere in sicurezza anche i lavori di manutenzione. La delibera si articola in due capitoli: nel primo si analizzano le varie possibilità di affidamento della manutenzione, nel secondo, invece, si identificano per ognuna di queste possibilità gli adempimenti necessari per tutelare i lavoratori.

In base al "Rapporto annuale 2003" redatto dall'Inail gli incidenti sul lavoro nel settore edilizio sono stati - nel 2003 - 103.237, in calo rispetto ai 105.478 del 2002. Il direttivo nazionale della Fillea Cgil, svoltosi a Roma il 15 luglio 2004, ha presentato invece un rapporto dal quale emerge che - nei primi sei mesi del 2004 - sono state 109 le vittime nei cantieri italiani (nel 2003 gli infortuni mortali erano stati 215). E il 16,6% dei morti sono immigrati, perlopiù, dai paesi dell'Est. Da gennaio a oggi sono 18 le vittime contro le 12 dello stesso periodo del 2003. Tra le cause di morte più frequenti figura la caduta dall'alto (46%) e l'essere travolti da gru o altre macchine (19%).

A partire dal 3 agosto 2004 (termine che dovrebbe slittare al 3 febbraio 2005 con la conversione del Dl 136/04) tutte le aziende dovranno adeguarsi alle prescrizioni sul pronto soccorso, così come individuate dal regolamento approvato dal Dm n.388/03. Il regolamento prescrive a carico del datore di lavoro l'obbligo di garantire, in azienda e nelle unità produttive, una cassetta di pronto soccorso e un mezzo di comunicazione idoneo ad attivare rapidamente il sistema di emergenza pubblico.

Per quanto riguarda la *previdenza professionisti*:

Crescono le interpretazioni e i dubbi delle Casse previdenziali su quale sia la reale base imponibile per il calcolo dei contributi previdenziali degli iscritti che hanno beneficiato del concordato preventivo. L'ente di previdenza dei Dottori Commercialisti, con un recente comunicato del 22 luglio scorso, e l'Inarcassa, con una nota visibile sul sito Internet, hanno preso una netta posizione - sfavorevole ai propri iscritti - sulla rilevanza del nuovo istituto del "concordato preventivo" ai fini previdenziali e contributivi. Di fatto, l'articolo 33 del Dl 269/2003, convertito nella legge 326/2003, ha introdotto, per i titolari di reddito d'impresa e gli esercenti arti e professioni, il concordato preventivo biennale per il periodo d'imposta in corso al 1 gennaio 2003 e per quello successivo, in attesa dell'avvio a regime del concordato preventivo triennale. L'adesione al concordato preventivo comporta agevolazioni, quali: la determinazione agevolata delle imposte sul reddito; la sospensione, per le operazioni intraprese dopo la data di presentazione della comunicazione di adesione, degli obblighi tributari di emissione dello scontrino fiscale e della ricevuta fiscale (salvo che non vengano richiesti dal cliente); la limitazione dei poteri di accertamento e la possibilità per il contribuente di non versare i contributi previdenziali per la parte eccedente il minimale reddituale. Su quest'ultimo punto, gli enti di dottori commercialisti e ingegneri/architetti hanno tuttavia escluso ogni rilevanza di quest'ultima previsione, perché *«la norma di riferimento, di natura e finalità prettamente fiscali - spiegano i dottori - non può incidere in un sistema previdenziale privato finanziato a ripartizione»*. Secondo l'iter logico seguito, la Cassa avrebbe, dunque, piena ed esclusiva responsabilità sulla garanzia della stabilità di lungo periodo del sistema e, pertanto, solo gli Organi dell'ente possono adottare provvedimenti per la salvaguardia dell'equilibrio del sistema, in quanto delegati dalla legislazione speciale e quindi norme di natura fiscale con finalità incongruenti non possono modificarla.

Le casse privatizzate avranno difficoltà a rispettare la copertura previdenziale: il Nucleo di Valutazione della spesa previdenziale conferma, con il rapporto 2004 non ancora approvato, l'ipotesi già formulata nelle relazioni precedenti. Nel 2020 solo quattro gestioni, tra le 12 analizzate, avranno un numero di contribuenti in grado di assicurare la copertura della spesa pensionistica e nel 2030 si ridurranno a due: quella dei notai e dei farmacisti (categorie governate dal "numero chiuso").

Per quanto riguarda i *dipendenti degli studi professionali*:

E' stato sottoscritto il 28 luglio dalle tre confederazioni professionali Consilp (per l'area economico-giuridica), Confedertecnica (per quella tecnica) e Cipa (per il settore medico-sanitario), il verbale di accordo economico (e di un primo nucleo normativo) per un'unica definizione della sfera retributiva e contrattuale per i lavoratori dipendenti di studi professionali che riguarda oltre 1 milione di lavoratori.

Per quanto attiene gli *incarichi presso la pubblica amministrazione*:

Anche nelle pubbliche amministrazioni possono essere stipulati contratti di collaborazione coordinata e continuativa con soggetti abilitati all'esercizio di una professione e iscritti negli Albi. Questo ricorso ai professionisti abilitati viene esaminato nella recente circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della funzione pubblica, diffusa il 15 luglio. La circolare riassume la disciplina giuridica, quella fiscale e quella previdenziale del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

Per quanto riguarda la *tutela della privacy*:

Il Dl 158, convertito in legge dal Senato prevede una serie di proroghe: il documento programmatico sulla sicurezza potrà essere predisposto entro la fine dell'anno; l'adozione delle misure salva-privacy, invece, entro il 31 marzo 2005; la possibilità offerta agli uffici pubblici di adottare le regole sul trattamento dei dati sensibili fino al 3 dicembre 2005.