

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 settembre 2004



Roma, settembre 2004



Riforma degli ordini professionali

«Entro un mese, il Governo presenterà un testo di riforma della legge sulle professioni». L'annuncio è giunto dal presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi, il 4 settembre nella cornice del workshop Ambrosetti. Ciò rappresenta un'assunzione di impegno, da parte del Governo, che potrebbe riaprire il confronto sulla base di una rinnovata griglia legislativa. La soluzione all'empasse potrebbe essere un compromesso tra le due proposte in Parlamento: da un lato la proposta di legge elaborata dalla commissione presieduta dal sottosegretario alla Giustizia, Michele Vietti e dall'altro il testo "bipartisan" preparato dai relatori Mario Cavallaro (Margherita) e Lorenzo Federici (Forza Italia).

Sulla titolarità dell'azione per giungere alla riforma delle professioni il ministro della Giustizia, Roberto Castelli, richiama all'ordine il "suo" sottosegretario, Michele Vietti, che aveva annunciato di aver ricevuto l'investitura a condurre in porto la riforma direttamente dal presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi. La sconfessione di Castelli è netta: «un sottosegretario — ha aggiunto Castelli — non può arrogarsi il diritto di alcuna iniziativa senza che il ministro ne sia al corrente. Resto pertanto in attesa di una tempestiva correzione delle dichiarazioni del sottosegretario». Ma il sottosegretario è rimasto in silenzio.

«Sì alla riforma delle professioni annunciata da Berlusconi». Con questa disponibilità, il Comitato unitario degli ordini professionali (Cup), si è detto «pronto a dare il contributo necessario per la predisposizione di una riforma incisiva che rilanci il sistema».

Nella riunione del 6 settembre il Comitato unitario delle libere professioni ha costituito un osservatorio sulla riforma con 19 associazioni in rappresentanza di oltre 200 mila professionisti che svolgono attività riconosciute nel settore sanitario, ma non appartengono ad alcun ordine. «Il Cup ritiene indispensabile predisporre un meccanismo che preveda l'istituzione di ordini per le professioni di interesse generale ed il riconoscimento di associazioni per le altre attività che non rientrano nelle prestazioni qualificanti delle professioni ordinistiche», spiega il presidente del Cup, Raffaele Sirica.



49° Congresso nazionale degli Ordini degli ingegneri

Si è svolto a Bergamo, dal 15 al 17 settembre 2004, il 49° Congresso nazionale degli Ordini degli ingegneri d'Italia e soprattutto nella stampa di settore si è dato grande risalto all'evento. Il 9 settembre un articolo di Italia Oggi, riprendendo alcune elaborazioni del Centro Studi, ha anticipato i temi congressuali sottolineando come il futuro della categoria passi per la costituzione di forme societarie che siano in grado di contrastare meglio la crescente concorrenza delle strutture societarie di altri paesi. Inoltre Italia Oggi evidenzia come l'ingegnere debba rafforzare il suo ruolo di "innovatore nell'economia della conoscenza"; il 14 settembre, alla vigilia del congresso, ancora Italia Oggi ospita un intervento di Sergio Polese, Presidente del Consiglio Nazionale degli Ingegneri, che ribadisce la necessità del ruolo centrale dell'ingegnere nel diventare forza sociale al servizio dello sviluppo economico e sociale; il 15 settembre, sempre Italia Oggi pubblica un inserto speciale sul congresso ospitando diversi contributi, di cui alcuni fondati sugli esiti delle attività di ricerca del Centro Studi. Il primo degli articoli sottolinea i dati sulla crescita di iscrizioni alla Facoltà di ingegneria del 6,1% durante l'anno accademico 2002/2003; il secondo evidenzia la lieve ripresa delle assunzioni di ingegneri durante il 2004, soprattutto all'interno dei settori civile e ambientale; il terzo riguarda l'inevitabilità di instaurare una relazione sempre più stretta tra la conoscenza scientifica e l'evoluzione del contesto socio-economico; il quarto è un intervento del sottosegretario al Miur Maria Grazia Siliquini che sottolinea come a breve sarà varata la riforma del sistema delle professioni; nel quinto Alfredo Biondi, vicepresidente della Camera dei Deputati, evidenzia la necessità di trovare punti di convergenza intorno alla proposta di riforma delle professioni avanzata dal Sottosegretario alla Giustizia Michele Vietti. Infine, anche "Il Sole 24 Ore" del 15 settembre comunica l'apertura del Congresso evidenziandone i temi principali.



Riforma dell'università

Il decreto Miur, che riforma l'ordinamento universitario introdotto con il Dm n. 509/99, attende il via libera della Corte dei conti. Poi, dopo la firma del ministro Letizia Moratti, nelle Università italiane dovrebbe debuttare il percorso a "Y", un nuovo schema che offre allo studente la possibilità di scegliere, dopo un primo anno comune a tutti, tra un corso di studi orientato al lavoro e uno più spiccatamente "metodologico". Uno dei nodi principali riguarda, tuttavia, i tempi di applicazione delle nuove norme, che potrebbero risultare più lunghi del previsto. La versione iniziale del provvedimento stabiliva che tutti gli atenei avrebbero dovuto recepire le nuove disposizioni entro 18 mesi dall'entrata in vigore del decreto. Una previsione che ha suscitato molte reazioni da parte della Crui, la Conferenza dei rettori delle università italiane, preoccupata dell'impatto che le novità avrebbero potuto avere sugli atenei, in certi casi ancora impegnati a "metabolizzare" il "3+2" introdotto nel '99.

Il decreto correttivo del Dm n. 509/99, che avrebbe dovuto introdurre il nuovo percorso universitario 1+2+2 è stato invece bocciato dalla magistratura contabile che ha deciso di rispedirlo al mittente con alcuni rilievi. Uno di questi riguarda la figura del laureato triennale al quale la versione definitiva del testo messo a punto dal Ministero dell'Università attribuiva la qualifica di "dottore" che a questo punto verrebbe condivisa con i laureati quinquennali. Le modifiche apportate non sono dunque bastate alla Corte dei conti che ha imposto una nuova revisione della materia. Si complica così il cammino di una riforma che, sin dall'inizio, ha incontrato il giudizio contrario di gran parte del mondo accademico. La preoccupazione di rettori e docenti, in particolare, è che le nuove regole vadano a sostituire (e non ad affiancare) quelle esistenti, entrate in vigore appena cinque anni fa, generando così confusione negli studenti e danneggiando la qualità dell'offerta formativa.

Legislazione sui lavori pubblici, appalti e opere pubbliche, edilizia privata ed urbanistica, riconoscimento titoli professionali, procedimenti disciplinari iscritti agli ordini, sicurezza nei cantieri

Per quanto riguarda la *legislazione sui lavori pubblici*:

È cominciato il conto alla rovescia per recepire nell'ordinamento italiano la nuova direttiva europea sugli appalti pubblici (n. 2004/18/Ce) che introdurrà anche in Italia una serie di novità in tema di gare tra cui le aste elettroniche ed i sistemi dinamici di acquisto. I tecnici del Ministero delle infrastrutture sono già al lavoro per scrivere l'emendamento da inserire nella legge comunitaria 2004 in discussione al parlamento, che delegherà al governo l'attuazione delle disposizioni di Bruxelles.

Sono state approvate le nuove tabelle contenenti il costo medio orario e l'indennità di trasferta per i dipendenti delle imprese di installazione, manutenzione e gestione degli impianti. E' stato, infatti, pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" n.181 del 4 agosto il decreto del Ministero del welfare che aggiorna il costo del lavoro del settore impianti, così come previsto dalla legge 327 del 2000 sulla "valutazione dei costi del lavoro e della sicurezza nelle gare d'appalto".

E' stato rinnovato il consiglio direttivo dell'Autorità LLPP. Nuovo presidente è Alfonso Maria Rossi Brigante già presidente di sezione delle Corte dei conti e capo di gabinetto del Ministero della Salute. Assumono il ruolo di consiglieri, invece: Alessandro Botto, già consigliere di Stato e segretario generale dell'autorità per le comunicazioni; Giuseppe Brienza, professore universitario e parlamentare europeo dell'Udc e rappresentante del Governo in Albania; Luigi Giampaolino, già presidente di sezione della Corte dei Conti e capo di gabinetto del ministro delle attività produttive; e Guido Moutier, consigliere dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e consigliere della Confederazione regionale degli ingegneri della Toscana.

L'Autorità Antitrust chiede una maggiore apertura del mercato delle asseverazioni sul *project financing*. L'attività di controllo del piano economico-finanziario alla base dei progetti dovrebbe, infatti, essere consentita a tutti i soggetti iscritti all'albo degli intermediari finanziari e non solo a quelli costituiti da istituti di credito. È questo il contenuto principale dell'ultima segnalazione inviata dall'Autorità al parlamento il 12 luglio 2004, nella quale si evidenzia come l'attività di asseverazione si concretizza in effetti in una prestazione di servizi di consulenza tecnica, legale e finanziaria che non richiede la disponibilità di mezzi finanziari.

Nel corso della prima riunione di settembre della Giunta regionale pugliese sono state approvate le “Modifiche alla legge regionale in materia di opere e lavori pubblici” (la n. 13/2001). Tra le modifiche più significative c'è l'aggiudicazione, per importi inferiori a 5 milioni di euro, “dei lavori al prezzo più basso determinato mediante offerta a prezzi unitari con la previsione che le ditte concorrenti corredino la propria offerta economica con le giustificazioni sugli elementi costitutivi della stessa”.

La seconda sezione della Cassazione, con la sentenza numero 17393/2004, ha stabilito che al professionista che presta la propria opera in modo illegittimo spetta un compenso dimezzato. Secondo i giudici della Cassazione va, infatti, ricompensata solo l'attività di progettazione in quanto non legata a limiti giuridici.

Il Consiglio di Stato, V sezione, con la sentenza n.5440 del 3 agosto 2004, ha sancito che non è ammissibile una richiesta di risarcimento danni relativa alla perdita di “*chance*” quando l'esito di una gara d'appalto sia stato annullato per un verbale di gara incompleta.

Il Consiglio di Stato, V sezione, con la sentenza 30 agosto 2004 n. 5656 che ha riformato la pronuncia del Tar Sardegna 28 luglio 2003 n. 924, ha stabilito che l'esclusione automatica delle offerte non può essere conseguenza del cosiddetto “taglio delle ali” previsto dall'articolo 21 della legge n. 109/1994. Pertanto, nella verifica della documentazione non è legittimo applicare un rigido formalismo quando emerge un errore di trascrizione.

Il Consiglio di Stato, V sezione, con le pronunce numero 5582 e 5583 del 23 agosto 2004 ha stabilito che in caso di mancata espressa indicazione nel bando è legittima la dimostrazione della cifra d'affari globale di una società tramite la dichiarazione Irpef e senza, quindi, la necessità della dichiarazione

Iva; mentre, se la documentazione richiesta non è espressamente riferibile al periodo terminale dell'anno solare, è corretto tener conto del periodo relativo ai precedenti tre o cinque anni, a far data dalla pubblicazione del bando e non dal 31/12 dell'anno precedente l'indizione della gara. Nella seconda pronuncia la V sezione ha chiarito che, diversamente, nel caso di specifica richiesta contenuta in una disciplina speciale, non è possibile derogarvi se non per giustificati motivi e che l'iscrizione in appositi registri non solleva le concorrenti dall'obbligo di dimostrare il possesso dei requisiti richiesti in ragione della sola iscrizione, il cui valore di mera presunzione d'idoneità non impedisce all'amministrazione appaltante di pretendere in gara la comprova del possesso di detti requisiti per consentirne la partecipazione.

Il Consiglio di Stato, V sezione, con la sentenza n. 5582 del 23 agosto 2004, che annulla la sentenza del Tar del Lazio, Sezione II, 5 maggio 2003, n. 3841, ha stabilito che in assenza di indicazioni nel bando di gara deve essere consentita la più ampia libertà nella prova dei requisiti di partecipazione alla gara di appalto.

Fino alla stipulazione del contratto di appalto, le imprese appaltatrici non dispongono del diritto soggettivo di eseguire i lavori aggiudicati. Pertanto, legittimamente l'ente appaltante può revocare il provvedimento di aggiudicazione definitiva, senza che l'impresa aggiudicataria possa vantare il diritto alla stipulazione del contratto, né il diritto al risarcimento del danno. La sentenza del Tar Lazio, III Sezione, 1 settembre 2004, n. 8142, segna un elemento interpretativo decisivo, per stabilire se sia necessaria o meno la stipulazione dei contratti di appalto, e quale debba essere considerata la situazione giuridica dell'impresa appaltatrice. Indirettamente, la decisione del Tar Lazio consente di risolvere in modo corretto il problema del valore giuridico del verbale di gara, col quale vengono aggiudicati i lavori. Secondo ancora gran parte di interpreti e operatori, infatti, il verbale di aggiudicazione costituisce anche atto negoziale, sicché dal momento della conclusione della gara (purché, ovviamente, il verbale sia sottoscritto anche dai rappresentanti dell'azienda) verrebbe in essere un vero e proprio diritto soggettivo per l'appaltatore di eseguire i lavori, tanto che la successiva stipulazione del contratto avrebbe funzione solo di riprodurre l'incontro di volontà già concretizzatosi col verbale.

Tale tesi muove dall'idea che sia ancora oggi applicabile la disposizione contenuta nell'articolo 16, comma 4, del r.d. 2440/1923, a mente del quale “i processi verbali di aggiudicazione definitiva, in seguito ad incanti pubblici o a private licitazioni, equivalgono per ogni legale effetto al contratto”.

Il Tar Toscana, II sezione, con la sentenza del 2 agosto 2004, n. 2860 che prende in esame la disciplina riguardante la prima fase della procedura di project financing delineata dall'art. 37-bis e seguenti della legge quadro sui lavori pubblici. La fase di scelta della proposta di interesse pubblico in un project financing deve rispondere agli stessi criteri che connotano le gare di appalto di lavori e servizi e, quindi, la valutazione delle proposte pervenute da più promotori deve avvenire previa definizione di criteri oggettivi e attribuzione di punteggi o pesi.

Per quanto attiene *appalti e opere pubbliche*:

In base ai dati dell'osservatorio Cresme/Servizio appalti Sole-24 Ore, nei primi otto mesi del 2004 sono stati promossi 19.454 avvisi per un importo complessivo di 27,282 miliardi di euro. Rispetto allo stesso periodo del 2003, il numero delle gare è sceso del 20,7% mentre il valore è cresciuto del 5,7 per cento. Quasi tutti gli enti appaltanti hanno chiuso questi primi otto mesi in negativo. Le eccezioni sono quelle delle aziende speciali, che con 725 avvisi per 3,833 miliardi (+122%) si piazzano al secondo posto dietro ai comuni, delle società concessionarie dell'Anas (210 gare per 1,343 miliardi, +101% nel valore), delle Ferrovie (273 bandi per 2,943 miliardi, +58%), di Università (160 appalti per 432 milioni, +38%), consorzi di bonifica (273 bandi per 304 milioni, +10%) e Asl e ospedali (620 gare per 1,613 miliardi, +4,9%). Anche se in calo, le amministrazioni comunali con 11.309 lavori pubblici per 5,135 miliardi (-11,2%) mantengono la prima posizione nella classifica degli enti promotori.

Per quanto riguarda *l'edilizia privata e urbanistica*:

Le imprese edili dovranno inoltrare, in via preventiva, ai Centri per l'impiego la comunicazione circa la costituzione del rapporto di lavoro (subordinato o autonomo in forma di collaborazione a progetto) il giorno

anteriore alla data di instaurazione del rapporto. E nel settore dell'edilizia privata, la mancata regolarità contributiva da parte dell'impresa comporterà la sospensione dell'efficacia della concessione edilizia o della Dia. Mentre la comunicazione preventiva avrà bisogno di un ulteriore intervento del ministero del Lavoro per diventare operativa, la seconda novità entrerà in vigore con la pubblicazione del provvedimento sulla «Gazzetta Ufficiale», trascorsa la vacatio legis di 15 giorni. Dunque, con la definitiva approvazione da parte del Consiglio dei ministri del provvedimento correttivo del decreto legislativo 276/03, vengono potenziati gli strumenti finalizzati a rendere più efficace la lotta al lavoro sommerso e irregolare in edilizia, che tra l'altro è oggetto della convenzione tra Inps, Inail e Casse edili sul documento unico di regolarità contributiva per i lavori pubblici e privati, sottoscritta il 15 aprile 2004. Le misure adottate dal Governo rispecchiano quanto sottoscritto nell'avviso comune il 16 dicembre 2003 tra l'Ance, le altre organizzazioni imprenditoriali edili e i sindacati nazionali delle costruzioni.

In caso di sopravvenuta procedura concorsuale di un costruttore, il curatore non può recedere dal preliminare di permuta di un'area edificabile con una palazzina da realizzare, se la trascrizione della domanda per l'esecuzione, in forma specifica, dell'obbligo di concludere il contratto è anteriore alla dichiarazione di fallimento. Lo hanno stabilito le sezioni unite della Cassazione, con la sentenza n. 12505 del 7/7/04. Secondo la decisione, il contratto preliminare e quello definitivo, costituiscono momenti distinti di una sequenza procedimentale di un'unica operazione. L'accordo che individua il contratto preliminare, infatti, pur essendo strumentale alla formazione di un futuro contratto, ha efficacia vincolante. Le parti, secondo l'art. 1372 c.c., possono sciogliersi da un contratto preliminare solo per mutuo consenso o nei casi previsti dalla legge. Pertanto, esso ha la stessa efficacia vincolante di un contratto definitivo.

Per quanto attiene il *riconoscimento dei titoli professionali*:

Il Tar Umbria, con la decisione n. 225 del 10 maggio 2004, ha stabilito che il titolo professionale britannico di “Chartered Engineer” non basta quale titolo valido per l'iscrizione all'albo degli ingegneri sezione A, settore industriale, e, quindi, per l'esercizio della professione in Italia.

Per effetto di una direttiva specifica (la 85/384/Cee) uno Stato non può rifiutarsi di riconoscere la qualifica di architetto acquisita in altro paese Ue. È di questo avviso la Corte di giustizia europea, che, con la sentenza C-417/02, ha condannato la Grecia a eliminare le barriere interne che ostacolano l'esercizio della professione da parte di cittadini comunitari. È stato rilevato che dal 1996 l'ordine tecnico ellenico (l'albo istituito con il decreto 107/93), presso il quale si deve obbligatoriamente essere iscritti per poter esercitare la professione di architetto in Grecia, ha negato sistematicamente l'iscrizione dei professionisti titolari di diplomi non rilasciati nella repubblica ellenica, che dovrebbero essere riconosciuti senza problemi in forza della direttiva del consiglio n. 85/384/Cee. L'articolo 20 del provvedimento europeo, infatti, dispone che “la procedura di ammissione all'accesso di un'attività nel settore dell'architettura deve essere conclusa al più presto e comunque al massimo entro tre mesi dalla presentazione del fascicolo completo da parte dell'interessato”.

Per quanto riguarda i procedimenti disciplinari nei confronti degli iscritti agli Ordini:

La Cassazione civile, sezione III, con la sentenza n.12729 del 9 luglio 2004, ha stabilito che la morosità nei contributi associativi non è causa di cancellazione del professionista dall'albo.

L'Ordine può, senza per questo incorrere nella violazione della legge sulla privacy, dare notizia dei procedimenti disciplinari che riguardano i propri iscritti. Lo ha ribadito il Garante su sollecitazione del Consiglio nazionale degli ingegneri e di un Ordine dei notai. L'Authority ebbe modo di far notare che la legge sulla privacy (la 675/96, ora sostituita dal Codice) non aveva modificato il regime di pubblicità degli atti degli Albi professionali. Si tratta, infatti, di un principio di trasparenza essenziale anche per garantire i clienti dei professionisti. Questa posizione è rafforzata dall'articolo 61 del Codice della privacy, che prevede espressamente come fra i dati inseriti nell'Albo e che il Consiglio dell'Ordine può diffondere, anche attraverso mezzi elettronici, a soggetti pubblici e privati, ci sono i provvedimenti che «dispongono la sospensione o che incidono sull'esercizio della professione».



Per quanto riguarda la *sicurezza nei cantieri*:

Lo scorso luglio una ricerca della Fillea Cgil ha evidenziato come nel primo semestre del 2004 le “morti bianche” nei cantieri edili siano state già 109. La comparazione dei dati con il 2003 evidenzia un incremento dei casi di infortuni mortali soprattutto tra i lavoratori immigrati.

Mano dura del Governo contro il lavoro nero e gli infortuni in edilizia. Le prime mosse, destinate a entrare in vigore subito, puniscono in modo molto severo tutte le imprese non in regola con i versamenti contributivi o che addirittura pagano in nero. A medio termine poi si inaspriscono le misure per la sicurezza dei lavoratori con l'estensione ai professionisti di un «nocciolo duro» di garanzie da rispettare. Il decreto legislativo di correzione della riforma Biagi è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 3 settembre e ora attende la pubblicazione sulla «Gazzetta Ufficiale». Prevede importanti novità per i cantieri edili, sia pubblici che privati: innanzitutto, il principio della responsabilità in solido tra appaltatore e subappaltatore dai lavori pubblici viene esteso a quelli privati. L'appaltatore principale ora deve subentrare nel pagamento di stipendi e contributi di fronte a inadempienze del subappaltatore verso i propri dipendenti. Un principio già sancito dalla legge 1369/1960, abrogata però proprio dalla riforma Biagi. Inoltre l'obbligo ora si estende fino a un anno dal termine dei lavori. La norma esclude soltanto i casi in cui nei contratti di lavoro la questione della responsabilità in solido sia diversamente regolata.