

**NOTA ALLA**

**RASSEGNA  
STAMPA**



**APRILE 2014**

- 3** **In primo piano**  
In Italia più ingegneri. Ma il mercato fa -30%  
Bandi, mercati al collasso  
Gli aspiranti ingegneri continuano ad aumentare
- 7** **Professionisti**  
Professionisti, i finanziamenti non saranno più un tabù  
Fondi ai professionisti: Tajani incalza il Governo  
La Stp è anche unipersonale  
Stp: conta il potere di delibera  
Stp internazionali ma semplici  
Alla Cassa solo redditi da professione  
Inarcassa: deroga al versamento minimo  
Rischi aumenti per le Casse  
Le presunzioni "Fornero" risparmiano i professionisti  
L'Europa passa ai raggi X le professioni regolamentate  
Rischio disparità sugli immobili dei professionisti  
Stretta sui falsi professionisti
- 20** **Legislazione appalti e opere pubbliche**  
Lavori pubblici sempre nel caos  
Appalti, addio alla Soa  
Gare, affidamento su nuove vie  
Appalti, no al prezzo più basso  
Concessioni trasparenti e con durata limitata  
Gare, sì all'avvalimento plurimo  
Authority appalti potenziata  
P.A. fatture elettroniche sprint
- 30** **Appalti e lavori pubblici**  
Investimenti pubblici ancora in caduta: 1,7% del Pil  
Il 67% degli appalti assegnati oggi, procedure partite due anni fa  
Cdp, due miliardi di mutui restano inutilizzati
- 33** **Edilizia**  
Odissea norme tecniche  
Cardinale (Cni): snellire i processi  
Cantieri: solo 244 milioni alle scuole  
Il bonus traina i lavori in casa: 28 miliardi  
All'estero lavori per 35 miliardi  
Edilizia privata, 15 anni di riforme ma c'è incertezza  
Il sisma e i dubbi sull'estrazione di petrolio  
Edilizia, il Miur non può tacere

*Nel mese di marzo il Centro Studi del CNI ha diffuso alcune ricerche che fotografano la realtà professionale degli ingegneri. Gli argomenti trattati sono il mercato dei servizi di ingegneria, l'andamento dei bandi e gli iscritti all'Ordine professionale. Questi studi hanno avuto larga eco nella stampa nazionale. Li ripercorriamo attraverso gli articoli del Sole 24 Ore.*

## IN ITALIA PIÙ INGEGNERI. MA IL MERCATO FA -30%

Poco meno di 400 milioni di euro, con una contrazione del 30% rispetto al 2012. Il Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri scatta la fotografia di un anno di bandi di progettazione. E il risultato che ne viene fuori è che il 2013 ha segnato il culmine di una stagione drammatica. Il mercato ormai vale grosso modo un terzo rispetto al 2009: allora si sfiorava il muro degli 1,2 miliardi. La furia della crisi non ha risparmiato nessuno.

«La drastica riduzione degli importi dei bandi - dice il Centro studi - ha riguardato indistintamente tutte le tipologie di gara, sia quelle in cui era richiesta l'esecuzione dei lavori (appalti integrati, project financing) che quelle in cui, al contrario, non era prevista, fino ad arrivare ai concorsi di idee e di progettazione». Su questo fronte, poi, va sottolineato che

la ripartizione del mercato re-lega in un angolo ormai strettissimo i concorsi, fermi appena allo 0,6% della classifica per importi. Mentre i servizi di ingegneria con esecuzione fanno la parte del leone, totalizzando il 57,7 per cento. Il monitoraggio dà anche il quadro dei bandi per servizi di ingegneria diversi dalla progettazione: nel 2013 sono stati 1.425. Il peso maggiore lo hanno avuto i bandi di consulenza tecnica: 410, poco più del 22% del totale. A seguire ci sono le gare per il coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione: 210, con un peso dell'11,3 per cento. Mentre sono stati registrati 174 bandi per la direzione lavori (9,4%) e 162 per la pianificazione urbanistica (8,7%). Intanto, arrivano i primi dati sugli iscritti all'ordine nel nuovo anno. Al primo gennaio del 2014, in base alle rilevazioni, nell'albo ci sono

236.493 ingegneri, lo 0,9% in più rispetto allo stesso periodo del 2013. Più nello specifico, il numero di iscritti è pari a 227.710 per la sezione A (+0,7% rispetto al 2013) e a 8.783 per le sezione B (+5,6% rispetto al 2013). quella degli «ingegneri junior». La temuta diaspora, alla prova dei fatti, non si è verificata.

## BANDI, MERCATO AL COLLASSO

La stagione peggiore degli ultimi vent'anni. Il Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri scatta la fotografia di un anno di bandi di progettazione. E il consuntivo, nonostante la leggera ripresa degli ultimi mesi, lascia poco spazio all'ottimismo. Il mercato, più che contrarsi, è praticamente collassato e adesso non arriva nemmeno a un valore totale di 400 milioni di euro. Rispetto al 2011 e al 2012, quando si viaggiava intorno ai 550 milioni, la caduta è stata del 30 per cento. Ma, se facciamo un confronto con il 2009, osserviamo cifre quasi incredibili. I bandi di progettazione valgono grosso modo un terzo rispetto a quattro anni fa: allora si sfiorava il muro degli 1,2 miliardi. Praticamente, un altro mondo.

I dati. L'analisi dettagliata di questi numeri dice molto sulla situazione attuale. «La drastica riduzione degli importi dei bandi - spiegano dal Centro studi del Cui - ha riguardato indistintamente tutte le tipologie di gara, sia quelle in cui era richiesta l'esecuzione dei lavori (appalti integrati, project financing) che quelle in cui, al contrario, non era prevista, fino ad arrivare ai concorsi di idee e di progetta-

zione». Quest'ultima notazione è quella più preoccupante per i professionisti, che possono partecipare solo alle gare senza esecuzione, per chiare ragioni organizzative. Su questo fronte, poi, va sottolineato che la ripartizione del mercato relega in un angolo ormai strettissimo i concorsi, fermi appena allo 0,6% per importi. Mentre i servizi di ingegneria con esecuzione fanno la parte del leone, totalizzando il 57,7%, a scapito del 41,6% dei servizi di ingegneria senza esecuzione. Insomma, per i professionisti gli spazi in cui muoversi sono sempre più stretti.

Gare in calo. Il crollo registrato, comunque, non ha riguardato solo gli importi, ma anche il numero di gare bandite, segno di un mercato davvero poco vitale: sono state 3.204, oltre 700 in meno rispetto all'anno precedente. A livello territoriale, la Sicilia, la Lombardia, il Trentino Alto Adige, la Campania e il Lazio sono le regioni che hanno movimentato maggiormente il mercato dei servizi di ingegneria: gli enti pubblici di queste regioni hanno bandito gare per un valore complessivo compreso tra i 30 e i 35 milioni di euro ciascuna.

Aggiudicazioni. Resta, invece, stabile il livello delle aggiudicazioni, in linea con i valori del 2012 (1.179 contro 1.190). Considerando solo i liberi professionisti, nelle diverse tipologie di compagine nelle quali possono manifestarsi (singoli, studi associati, società di professionisti, Ati), si sono aggiudicati il 27,5% delle gare, pari però ad appena l'1% degli importi complessivi. «Non tenendo conto delle gare con esecuzione, appannaggio quasi completo delle società - dicono dal Centro studi per illustrare meglio questi numeri l'importo medio di aggiudicazione nelle gare vinte dai professionisti si aggira intorno ai 41mila euro, con un ribasso medio del 34,1%, a fronte di valori medi complessivi pari a circa 181mila euro, per ciò che concerne l'importo di aggiudicazione, e al 34,5% per quanto riguarda il ribasso medio». Ribassi. Leggermente meglio vanno le cose sul fronte dei ribassi. Sebbene le punte siano altissime (si arriva anche al 93,8%), la loro evoluzione nel tempo è piuttosto positiva. Per i servizi di ingegneria senza esecuzione il ribasso medio registrato nel 2013 è pari al 34,5%, contro il 37,7%



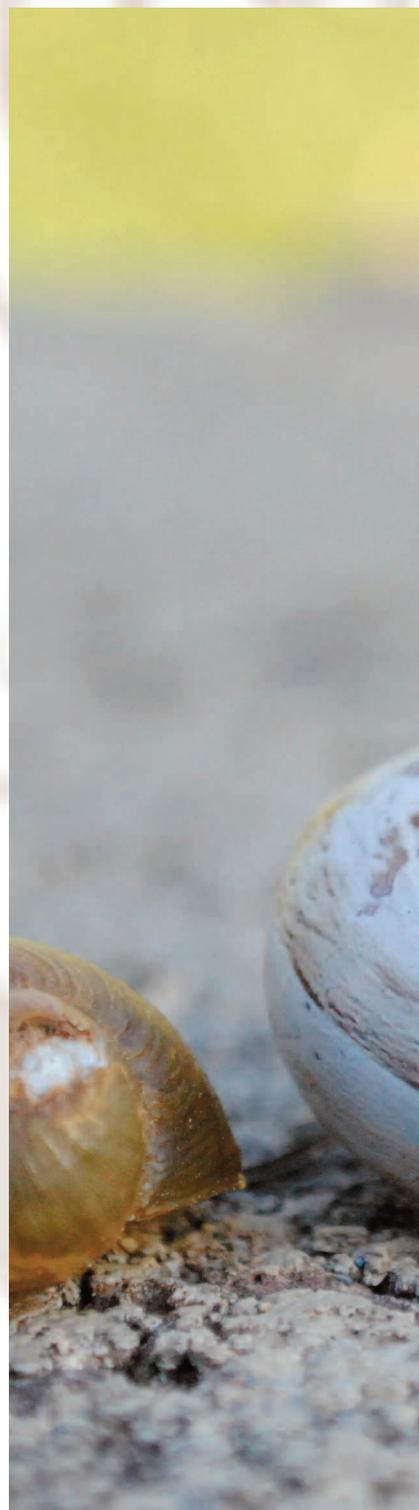
## BANDI, MERCATI AL COLLASSO

del 2012 e il 41,3% del 2011, mentre quello relativo alle gare in cui è prevista anche l'esecuzione dei lavori è pari al 19,9%, contro il 21% del 2012 e il 22,7% del 2011. Anche se il Centro studi fa notare «le inadempienze rispetto alle disposizioni normative: viene ampiamente disattesa la norma che prevede l'indicazione nei bandi di gara del ribasso massimo consentito». Nel 2013, infatti, solo il 31,7% dei bandi senza esecuzione dei lavori con importo a base d'asta superiore ai 100mila euro ha chiaramente indicato la soglia limite, seguendo la legge.

**Cauzioni.** Sul fronte delle regole, poi, un altro aspetto da evidenziare è che «nel 2013 vi sono ancora stazioni appaltanti che chiedono il versamento di una cauzione, provvisoria o definitiva, laddove la norma non lo prevede». Sono stati registrati, in totale, 21 casi in tutta Italia.

**Parametri.** Un capitolo viene dedicato, infine, al decreto parametri, il Dm n. 143 del 2013, pubblicato ufficialmente il 21 dicembre scorso, che servirà in futuro per calcolare gli importi da porre a base delle gare di progettazione. Sebbene il provvedimento non ri-

guardi il 2013, i progettisti sottolineano come sia arrivato in una situazione di mercato davvero drammatica. Lo scorso anno, infatti, quasi il 60% dei bandi per servizi di ingegneria (senza esecuzione) non ha riportato il criterio con cui è stato fissato l'importo a base di gara. Quando c'era qualche riferimento, poi, solo nel 15,1% delle ipotesi si citava il decreto corretto: il Dm del 4 aprile del 2001 sulle tariffe professionali. Su questo fronte, comunque, il 2014 non è iniziato bene. Al momento solo un bando su cinque rispetta le regole del decreto. Tanto che gli ordini locali hanno avviato le prime impugnative ai danni delle stazioni appaltanti.



## GLI ASPIRANTI INGEGNERI CONTINUANO AD AUMENTARE

Non c'è stata la temuta diaspora dei professionisti. Dicono questo i dati pubblicati dal Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri sugli iscritti all'albo all'inizio del 2014. Nonostante i fatturati più bassi e gli obblighi crescenti, ad esempio quelli sulla formazione continua e le assicurazioni, i numeri continuano ad aumentare, anche se di poco.

Al primo gennaio del 2014, in base alle rilevazioni, risultano iscritti 236.493 ingegneri, lo 0,9% in più rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Più nello specifico, il numero di iscritti è pari a 227.710 per la sezione A (+0,7% rispetto al 2013) e a 8.783 per le sezione B (+5,6% rispetto al 2013), quella degli «ingegneri junior». Su questo fronte va sottolineato che si tratta ancora di una pattuglia di professionisti piuttosto limitata, sebbene il loro ritmo di crescita sia decisamente superiore a quello rilevato tra gli iscritti alla sezione A. Sotto il profilo territoriale, il numero di iscritti appare in aumento in tutta Italia, con qualche rara eccezione: spiccano soprattutto i fenomeni in atto a Napoli, dove gli iscritti sono calati dell'1,3% rispetto al-

l'anno precedente, e a Palermo, dove la contrazione è stata dello 0,9 per cento. Il primato regionale va alla Lombardia, ai cui ordini provinciali è iscritto il 13,1% degli ingegneri italiani, anche se l'ordine di Roma resta il più numeroso in assoluto con 22.203 iscritti: insieme a Milano e Napoli accoglie da solo il 20% degli iscritti italiani. All'estremo opposto, gli ordini di Biella e Verbanò, Cusio, Ossola si confermano ancora una volta i più piccoli in Italia con appena 394 e 309 iscritti, rispettivamente. Continua ad aumentare il numero di donne presenti nell'albo: il 13% contro il 12,5% del 2013, con picchi pari al 22,6% in Sardegna e al 18,8% in Basilicata. Le quote rosa sono decisamente più ridotte in Molise (solo 1'8,6%), in Campania (9,2%) e in Veneto (9,7%). Infine, vanno analizzati i dati relativi alla distribuzione tra i tre settori dell'albo: civile e ambientale, industriale e dell'informazione. Questi evidenziano, come prevedibile, una indiscutibile preferenza verso il settore civile e ambientale: oltre il 90% degli iscritti della sezione A appartiene, infatti, a questo settore. «È bene ricordare - spiegano dal Centro

studi - che questo risultato, come ampiamente evidenziato nelle precedenti indagini, è fortemente condizionato dal fatto che i vecchi laureati avevano la possibilità di potersi iscrivere a più settori, così la quota comprende anche ad esempio ingegneri dell'indirizzo elettronico o meccanico che hanno sfruttato questa possibilità. Mentre per i laureati del nuovo ordinamento il settore civile e ambientale è al momento praticamente l'unico settore in cui l'iscrizione all'albo offre un requisito indispensabile per lo svolgimento dell'attività professionale».

## PROFESSIONISTI, I FINANZIAMENTI NON SARANNO PIÙ UN TABÙ

Il mondo dei finanziamenti si apre anche ai liberi professionisti. Se fino a oggi la categoria dei lavoratori autonomi era esclusa dalla quasi totalità delle numerose agevolazioni destinate alle imprese, con l'eccezione di qualche raro se non unico caso (oltre che sconosciuto ai più). L'Unione europea corregge questa discriminazione ed estende così nuove opportunità a professionisti e studi associati. Dai bandi comunitari diretti fino ai contributi regionali e provinciali, passando per i bandi nazionali, d'ora in avanti anche i professionisti potranno provare ad attingere alle risorse pubbliche. Queste nuove opportunità si aggiungeranno presto a quelle che erano disponibili, ovvero le agevolazioni per l'autoimpiego e il fondo di garanzia. La recente apertura ai professionisti si accompagna però a una scarsa conoscenza degli strumenti da parte degli autonomi. Gap che dovrà essere colmato nei prossimi mesi.

Nuove opportunità dai bandi comunitari, nazionali, regionali e provinciali. Fino a oggi, la presenza di due strumenti principali e di recente applicazione, oltre a poche altre agevolazioni a carattere sporadico, ha senz'altro determinato una mancanza di conoscenza e di relativa attenzione verso il mondo delle agevolazioni da parte dei professionisti. I bandi e le relative risorse a cui i professionisti e gli studi associati potranno aspirare sono emanati costantemente e a più livelli istituzionali. Per gli studi più piccoli, che possiamo accostare alle microimprese, si aprono i bandi nazionali (per esempio Fondo crescita sostenibile, nuova Sabatini, bonus

R&S, fondi per la digitalizzazione), fino a giungere ai bandi regionali cofinanziati con fondi comunitari indiretti, oltre a livelli ancora più locali come quello provinciale.

Per gli studi più grandi o associati, i professionisti possono puntare, oltre che alle predette opportunità, anche sui bandi comunitari diretti (per esempio Horizon 2020, Cosme, per i quali si veda articolo nella pagina a fianco). La possibilità di partecipare a questi strumenti non scatta automaticamente, ma dovrà passare da modifiche normative che prendano atto della nuova impostazione comunitaria. L'aspetto adesso maggiormente rilevante è quello di diffondere tra i professionisti la cultura del sostegno pubblico come forma di aiuto e di orientamento delle scelte professionali, in modo da consentirne una rilevante partecipazione ai bandi nel momento in cui l'ampliamento della platea sarà operativo.

Quindi possibilità per gli studi di finanziare l'acquisto di computer e attrezzature per l'ufficio, acquisto di uffici e ristrutturazione degli stessi, formazione del personale e consulenze indispensabili per formare i dipendenti o utilizzare software, attraverso bonus fiscali, contributi a fondo perduto e in conto interessi, garanzie per l'accesso al credito. Le difficoltà saranno quelle delle micro-imprese, spesso vincenti su bandi minori, ma sfavorite su quelli più importanti. Invitalia il precursore.

Fino a questa svolta, la più rilevante agevolazione a favore dei professionisti era rappresentata dallo strumento dell'autoimpiego che consente tuttora di finanziare

l'apertura di una attività ai disoccupati. Se fino allo scorso anno l'agevolazione operava su tutto il territorio nazionale, adesso è accessibile solo nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. L'investimento complessivo non può superare i 25.823 euro e il contributo finanzia sia le spese di investimento sia quelle di gestione. Le agevolazioni finanziarie concedibili sono un contributo a fondo perduto e un mutuo a tasso agevolato, a copertura del 100% degli investimenti ammissibili, nonché un contributo a fondo perduto fino a 5.165 euro per la gestione.

Da poco accessibile anche il Fondo di garanzia per le pmi. Da circa un mese anche i professionisti iscritti agli ordini professionali e quelli aderenti alle associazioni professionali possono accedere al Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese. Quest'ultimo permette, appunto, alle piccole e medie imprese e ai professionisti di accedere a una garanzia pubblica fino all'80%, in alcuni casi gratuita, che facilita l'accesso al credito bancario, soprattutto nei casi in cui l'impresa o il professionista non abbiano la forza di fornire proprie garanzie a copertura dell'intero finanziamento richiesto. La garanzia interviene su finanziamenti a fronte di investimenti, ma anche per la liquidità. Per ottenere la garanzia, i professionisti sono valutati sulla base di due indici calcolati sui dati contabili riportati nelle due ultime dichiarazioni fiscali presentate. Tali indici evidenziano rispettivamente la copertura degli oneri finanziari e l'incidenza della gestione caratteristica sul fatturato.



## FONDI AI PROFESSIONISTI: TAJANI INCALZA IL GOVERNO

Il Governo italiano si adoperi affinché i liberi professionisti possano essere destinatari dei fondi europei. Il vice presidente della Commissione, Antonio Tajani, ha messo nero su bianco l'esortazione in una lettera indirizzata al sottosegretario alla presidenza del Consiglio, Graziano Delrio. L'iniziativa fa seguito all'impegno preso il 9 aprile a Bruxelles davanti ai rappresentanti delle professioni, subito dopo la presentazione del piano d'azione per il settore. Il programma si articola in quattro cardini: semplificazione delle regole anche attraverso le proposte delle associazioni professionali; sviluppo della mobilità all'interno e fuori della Ue; educazione all'autoimprenditorialità per migliorare l'organizzazione e la presenza degli studi sul mercato; supporto per ottenere credito. La preoccupazione di Tajani è non perdere tempo. La lettera arriva nel giorno in cui la Conferenza unificata ha espresso «un'intesa condizionata» sull'accordo di partenariato per l'impiego dei fondi europei 2014-2020. I tempi sono stretti visto che entro il 22 aprile il programma dovrebbe essere inviato a Bruxelles. Il punto di partenza di Bruxelles - si spiega dal Gabinetto del Commissario - è il concetto di piccola e media impresa. La definizione comunitaria è molto ampia: «Si considera impresa ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, che

eserciti un'attività economica. In particolare sono considerate tali le entità che esercitano un'attività artigianale o altre attività a titolo individuale o familiare, le società di persone o le associazioni che esercitino un'attività economica».

Se questa è la base giuridica, gli studi appartengono a pieno titolo all'universo delle piccole e medie imprese, che nella raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003 vengono distinte in base a dipendenti e fatturato. Lo spartiacque "superiore" è rappresentato da 250 occupati e un fatturato annuo non oltre i 50 milioni di euro (o un bilancio non superiore a 43 milioni di euro). Quello "inferiore" è costituito dalle micro imprese: meno di 10 addetti e un fatturato (o un totale di bilancio) non superiore a 2 milioni di euro.

Tajani ha assicurato che i professionisti possono attingere ai fondi gestiti direttamente da Bruxelles, come Cosme e Orizzonte 2020, dedicati in particolare all'innovazione. Inoltre, il vice presidente della Commissione ha chiesto l'alleanza con il commissario per l'Occupazione e gli Affari sociali, Laszlo Andor, per aprire ai professionisti le opportunità offerte dal Fondo sociale europeo. In particolare, questi fondi - secondo Tajani - potrebbero essere cruciali per aiutare le start up e le nuove iniziative. Il ragionamento è basato

sui numeri: nella Ue ci sono circa 3,7 milioni di imprese "professionali", che danno lavoro a 11 milioni di persone, per un valore aggiunto di 560,5 milioni di euro. Laslo Andor, inoltre, secondo Tajani potrebbe aiutare le professioni a «ottimizzare il funzionamento dei fondi pensione attraverso la condivisione di buone pratiche». Insomma, Bruxelles potrebbe supportare anche le Casse professionali e potrebbe essere una sponda per economie di scala.

L'azione di Bruxelles, però, deve essere recepita dalla politica italiana. Da qui l'invito perché il Governo «sappia riconoscere il ruolo dei liberi professionisti nell'ambito della conclusione degli accordi di partenariato per il periodo finanziario 2014-2020», scrive Tajani. «Per noi - commenta Gaetano Stella, presidente di Confprofessioni, che riunisce le sigle sindacali - inizia il lavoro più difficile: il confronto con le Regioni per definire i piani che possano sviluppare l'attività dei professionisti e l'occupazione».

«Occorre fare in modo che la programmazione delle Regioni e poi i bandi non dimentichino i professionisti», afferma Andrea Camporese, presidente dell'Adepp, l'associazione delle Casse di previdenza. «Va evitato che l'esclusione avvenga attraverso clausole perverse, come il requisito dell'iscrizione alla Camera di commercio».



## LA STP È ANCHE UNIPERSONALE

Lo studio associato può diventare Stp. L'autonomia statutaria può fornire gli strumenti per garantire ai soci professionisti la direzione nell'adozione delle strategie sociali. Ammissibile anche la società unipersonale con conseguente limitazione della responsabilità per il professionista. È quanto si deduce dalle indicazioni del notariato nello studio di impresa n. 224-2014/I recante: «Società tra professionisti - questioni applicative a un anno dall'entrata in vigore», del 3/4/2014.

Trasformazione in Stp per lo studio associato. Molte le soluzioni operative per il professionista che vuole accedere alla Stp, ma che ha già un proprio studio. Fra gli spunti ipotizzati dal notariato si evidenzia, oltre al conferimento dello studio comprensivo di avviamento e clientela, coadiuvato dalla prestazione del professionista per la prosecuzione del rapporto fiduciario verso la nuova società, anche la possibilità della trasformazione dello studio associato in Stp. Ciò potrebbe attuarsi aderendo alla teoria, ritenuta preferibile, secondo cui lo studio associato può rivestire natura di società semplice. In tal caso si potrebbe parlare di trasformazione progressiva omogenea dalla s.s. a

un altro tipo sociale, di persone o capitali. L'adozione della Stp mediante adozione del modello di società semplice, invece, non comporterebbe trasformazione ma solo modifica statutaria (mutando l'oggetto dell'associazione in «esercizio dell'attività professionale»). In ogni caso bisognerà adottare una nuova denominazione sociale che contenga l'indicazione di «società fra professionisti» in aggiunta al modello societario adottato.

L'amministrazione nella Stp. Anche il socio investitore può rivestire l'incarico di amministratore purché il professionista assuma un potere dominante nelle scelte professionali della Stp. Il notariato sostiene, infatti, che scopo del legislatore è quello di lasciare in mano ai professionisti tutte le decisioni in merito all'espletamento dell'attività professionale e in particolare i criteri di ripartizione degli incarichi, la scelta di collaboratori e ausiliari, la determinazione dei compensi e le modalità di esecuzione della prestazione. Tuttavia il socio non professionista potrà occuparsi di tutte le altre attività amministrative pertinenti, per esempio la redazione dei documenti contabili, la tenuta dei libri sociali, la convocazione dell'assemblea o la ge-

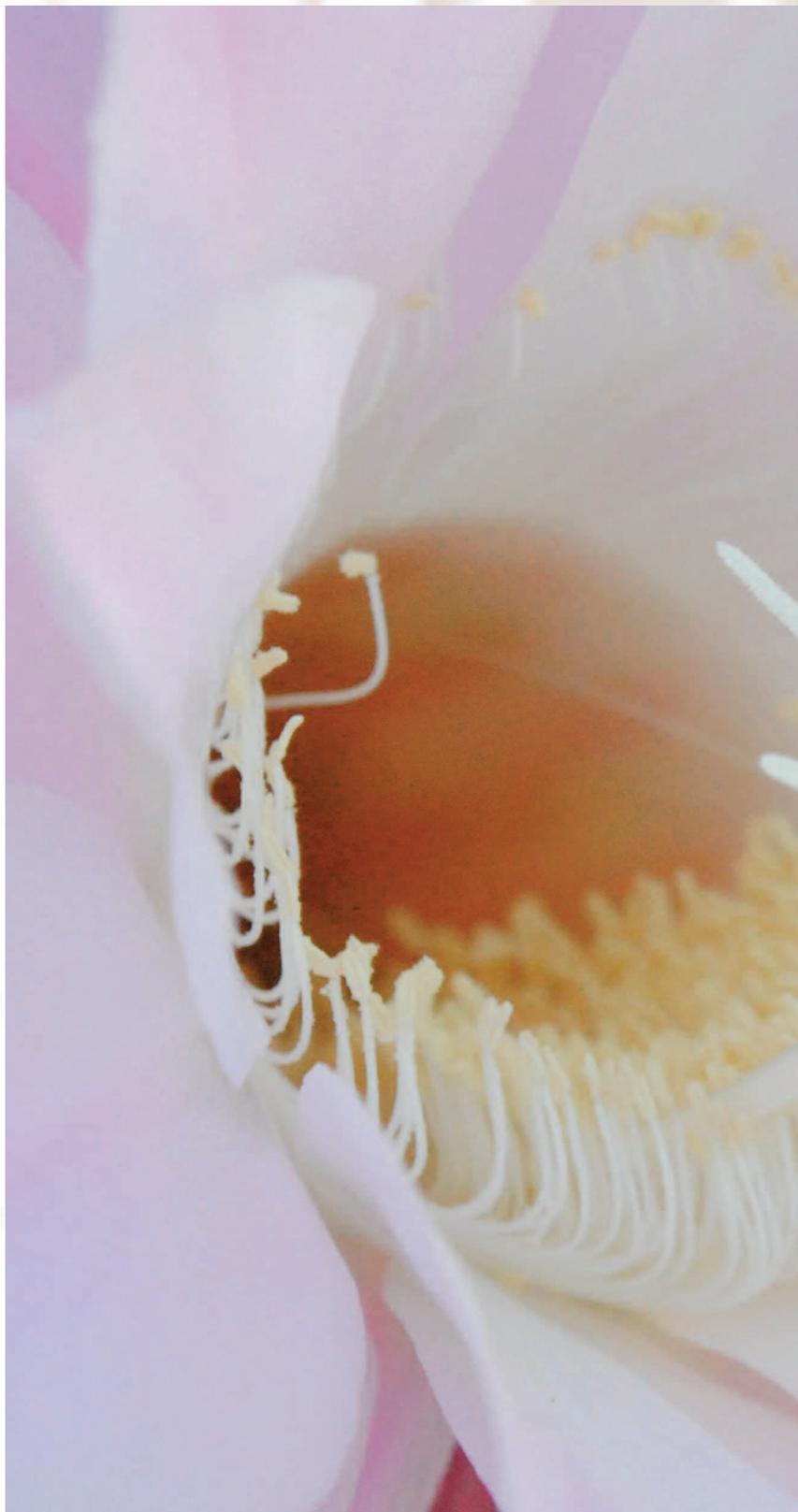
stione del personale. In tal caso clausole statutarie ad hoc, diverse a seconda del modello sociale prescelto, possono riservare ai professionisti l'adozione delle scelte rilevanti, sgravandoli, invece, dell'ordinaria amministrazione non specificamente attinente la professione.

La Stp unipersonale. Il notaio rileva come, apparentemente, la Stp unipersonale potrebbe sembrare un controsenso, in quanto la disciplina delle Stp nasce proprio con lo scopo di agevolare l'esercizio collettivo delle attività professionali. Ciò non esclude, però, che anche il singolo professionista possa avere interesse a costituire una società unipersonale, con lo scopo di usufruire della limitazione di responsabilità prevista per tali enti. D'altro canto, nella legge 183/2011 mancano disposizioni specifiche che impongano il carattere pluripersonale della Stp e la stessa legge consente di utilizzare i modelli di spa ed srl, le quali possono essere costituite in forma individuale. Nonostante, infatti, sia ancora controversa la questione se il rischio professionale ricada sulla società, o piuttosto sul singolo professionista incaricato dell'esecuzione della prestazione, sussistono diversi elementi che sembrano far



## LA STP È ANCHE UNIPERSONALE

propendere per la prima interpretazione quali: la necessità dell'iscrizione presso l'Albo od Ordine della professione, l'obbligo per la società di osservare il regime disciplinare dell'ordine cui è iscritta, la stipula di una polizza di assicurazione per la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile per i danni causati ai clienti dai singoli soci professionisti (si veda ItaliaOggi del 15/4/14). Da ciò consegue che l'impiego della società unipersonale, come del resto lo schema della società tra professionisti, ancorché costituita in forma pluripersonale, sia di per sé idoneo ad alterare il normale regime della responsabilità connessa alla prestazione d'opera professionale consentendone la limitazione (In tal senso anche Orientamento del Comitato Triveneto dei Notai Q.A.5, 9/2013).



## STP: CONTA IL POTERE DI DELIBERA

Nelle società tra professionisti (Stp) non è importante che i soci professionisti siano meno dei due terzi dei soci (nelle società di persone) o che abbiano meno dei due terzi del capitale (nelle società di capitali): importa che ci siano clausole statutarie per garantire i due terzi dei voti ai soci professionisti. t uno dei passaggi più importanti dello Studio d'impresa n. 224-2014/I approvato dal Consiglio nazionale del notariato il 3 aprile, su questioni applicative delle Stp a un anno dall'entrata in vigore della norma istitutiva (articolo 10, legge 183/2011). Il tema dei voti dei soci professionisti si pone perché il comma 4, lettera b) ha una formulazione non chiara: «in ogni caso il numero dei soci professionisti e la partecipazione al capitale sociale dei professionisti deve essere tale da determinare la maggioranza di due terzi nelle deliberazioni o decisioni dei soci».

Secondo il Notariato, per effetto di tale disposizione, sia se il diritto di voto è per teste (come di regola nelle società di persone e cooperative) sia se è commisurato alla partecipazione al capitale è necessario che i professionisti abbiano voti almeno pari ai due terzi del totale.

La regola dei due terzi è san-

cita genericamente per tutte le deliberazioni e decisioni dei soci, senza specificarne la tipologia. In assenza di indicazioni, la regola dovrebbe riguardare sia le delibere assembleari di società di capitali e cooperative sia le modifiche dei patti sociali e le decisioni delle società di persone: la norma sembra da intendere nel senso che il legislatore limita la possibilità - per i non professionisti - di influire sulle scelte strategiche, per evitare che i soci investitori incidano sulle prestazioni professionali.

Assumono rilievo sia le decisioni sull'assunzione delle regole organizzative (modifiche di statuti, atti costitutivi e patti sociali), sia quelle su operazioni che richiedano delibera assembleare o decisione sociale (approvazione dei bilanci o la nomina degli organi sociali). In sostanza, è riconosciuta ai professionisti la possibilità di esercitare un potere "dominante" almeno sulle decisioni che possano direttamente o indirettamente influire sull'espletamento dell'attività professionale, quali criteri di ripartizione degli incarichi, scelta di collaboratori e ausiliari, politica di determinazione compensi, modalità di esecuzione della prestazione.

Tale necessità non esclude,

però, che il voto del non professionista possa essere determinante per assumere la decisione. Innanzitutto, è possibile che, in caso di disaccordo tra professionisti, la maggioranza venga raggiunta col consenso del non professionista. Sembra pure possibile l'adozione statutaria di un quorum superiore ai due terzi dei voti, rendendo sempre rilevante anche il voto dei non professionisti.



## STP INTERNAZIONALI MA SEMPLICI

All'associazione professionale internazionale (costituita tra persone fisiche italiane e società di diritto tedesco) che opera in Italia si applicano le regole della società semplice. La società di diritto tedesco è equiparabile alla società semplice, in cui i soci sono amministratori e rispondono illimitatamente delle obbligazioni sociali. La costituzione della società semplice è stata riconosciuta come lecita dalla giurisprudenza per l'esercizio in comune di attività professionale, anche in assenza del regolamento la cui emanazione era prevista dall'art. 24 legge n. 266/1997. È infatti compatibile il principio della personalità della prestazione con l'esercizio in forma associata e societaria della professione, a condizione che il regime giuridico dei soci sia in posizione di perfetta equiordinazione con quello del professionista individuale che risponde personalmente e illimitatamente delle proprie prestazioni. Questo è il principio di diritto societario internazionale contenuto nella sentenza del 16 aprile 2014, n. 8871 della Corte di cassazione, sez. prima civile. I giudici di piazza Cavour ricordano che alla data della costituzione dell'associazione professionale, la legge 1815/1939 (a ragione del-

l'abrogazione dell'art. 2 a opera dell'art. 24 della legge 266/1997), non vietava la costituzione di associazione tra professionisti muniti di necessarie abilitazioni per lo svolgimento in forma associata della professione, stabilendo all'art. 1 le condizioni, e cioè che «le persone munite dei necessari titoli di abilitazione, ovvero autorizzate all'esercizio di specifiche attività, le quali si associano per l'esercizio della professione o delle altre attività per cui sono abilitate o autorizzate, debbono usare, nella denominazione del loro ufficio e nei rapporti con i terzi, esclusivamente la dizione di studio tecnico, legale, commerciale, contabile, amministrativo o tributario, seguita dal nome e cognome, con i titoli professionali, dei singoli associati». La normativa vigente alla data del 1998, come già osservato dalla corte territoriale, era costituita dall'art. 1 legge 1815/1939 (abrogata dall'artt. 10, 11 comma della legge 183/2011), attinente alla denominazione dell'ente, e dalla disciplina generale, riguardante l'esercizio delle professioni protette, di cui agli art. 2229 e ss., intesa a prescrivere la necessaria personalità della prestazione professionale. L'abrogazione dell'art. 2, in attesa della normazione se-

condaria, mai emanata, lasciava aperta la questione della forma dell'ente. La Corte ha ritenuto non violati i requisiti di forma di cui all'art. 1 della legge 1815, e che da un punto di vista oggettivo, l'associazione aveva oggetto lecito.

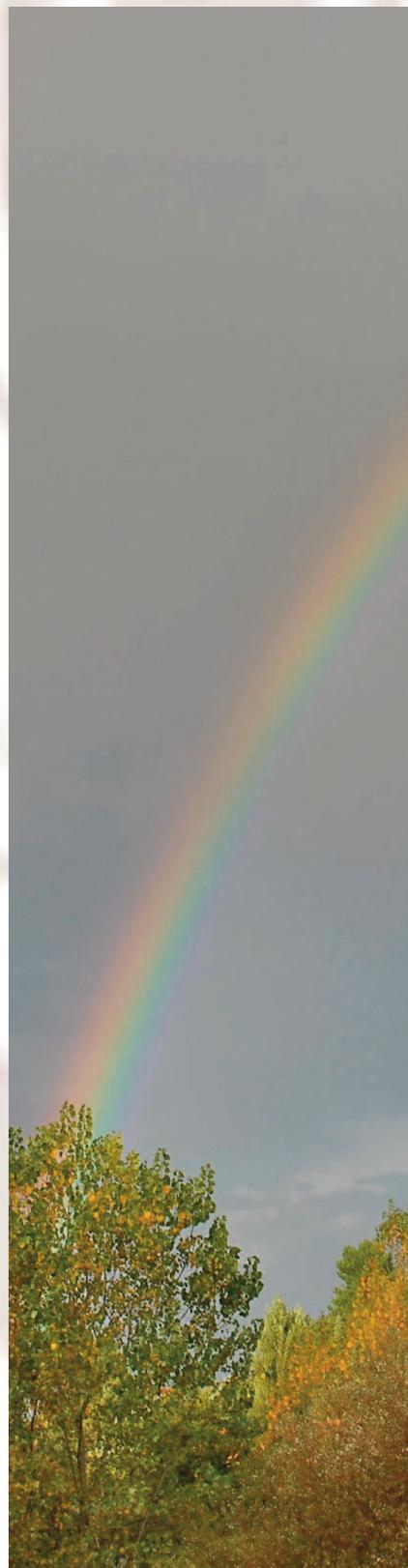


## ALLA CASSA SOLO REDDITI DA PROFESSIONE

I compensi a un avvocato per la partecipazione a un cda non sono assoggettabili al contributo integrativo alla Cassa forense, se non si dimostra che le competenze tecniche esercitate nella società sono quelle proprie dell'attività forense. La Corte di cassazione, sezione Lavoro, con la sentenza 7559, ha confermato la decisione del 22 gennaio-23 febbraio 2009 della Corte d'appello di Napoli, in linea con la decisione di primo grado del Tribunale di Avellino. Confermata dunque la posizione di un avvocato rispetto al pagamento di una cartella esattoriale di 4.085 euro come contributo integrativo per gli anni 1987-89.

La Cassazione ha respinto la sussistenza dell'obbligo di comunicazione dei dati reddituali in base alla sola iscrizione del professionista nell'albo degli avvocati. A questo proposito la Cassazione ha ritenuto che le ragioni esposte nel ricorso non si sono state risolutive in quanto «resta insuperata la parte della decisione impugnata tramite la quale è stata rilevata l'infondatezza della pretesa contributiva della Cassa di previdenza per la mancanza di prova della natura prettamente forense dell'attività professionale». In un caso analogo (Cassazione

5975/13) si era precisato che per gli iscritti alla Cassa restano esclusi dall'obbligo «i redditi percepiti da un avvocato in conseguenza dell'attività svolta quale consigliere di amministrazione di una società di capitali».



## INARCASSA, DEROGA AL VERSAMENTO MINIMO

Inarcassa concede un eredito a ingegneri e architetti che fanno i conti con la crisi. Dopo la decisione della Cassa di tagliare il contributo integrativo alle società di ingegneria che lavorano all'estero, per accrescere la competitività internazionale, i ministeri del Lavoro e dell'Economia hanno approvato la delibera per consentire a quanti hanno redditi al di sotto di 15.690 euro (il valore su cui si calcola il contributo soggettivo minimale) di versare, l'anno successivo, il 14,50010 calcolato sui corrispettivi effettivi.

Dunque, il contributo minimo soggettivo di 2.275 euro può essere derogato dagli iscritti con reddito esiguo. Questa facoltà può essere esercitata per un massimo di cinque anni, anche non consecutivi, durante la vita lavorativa. I contributi versati, sotto il minimale, consentiranno di avere la copertura previdenziale, anche se in misura ridotta. In pratica, quanto pagato verrà parametrato in mesi, tenendo conto che l'importo fissato per il versamento minimo copre l'intero anno.

In ogni caso, sarà possibile per l'iscritto integrare, in un secondo tempo, entro i cinque anni successivi, i contributi, in modo da recuperare anzianità e montante contributivo,

anche ai fini della consistenza dell'assegno pensionistico.

«La misura che consente di derogare al contributo minimo - spiega Paola Muratorio, presidente dei Inarcassa - costituisce un'altra tessera a sostegno dei liberi professionisti associati alla Cassa e conferma la flessibilità degli strumenti che Inarcassa offre per una costruzione sempre più personalizzata della previdenza. Chi ha un reddito inferiore al minimale continuerà a pagare il contributo fisso a titolo di contributo integrativo sul fatturato di circa 800 euro l'anno, che garantisce l'accesso a tutte le prestazioni assistenziali, dalla maternità all'invalidità fino alla polizza sanitaria».

La delibera - sottolinea Muratorio - è compatibile con gli equilibri attuariali, dopo la riforma che ha traghettato la Cassa nel sistema contributivo, dal gennaio 2013. «Abbiamo aumentato i contributi minimi - afferma Muratorio - perché riteniamo che gli iscritti debbano avere la prospettiva di pensioni almeno superiori all'importo dell'assegno sociale. Per questo, nella delibera di deroga ai minimi prevediamo la possibilità di integrazioni senza penalità e interessi. D'altra parte, dobbiamo aiutare i nostri iscritti: l'anno scorso su 160.236 di-

chiarazioni, 75.410 erano inferiori a 15.517 euro. Si trattava per il 66% di giovani fino a 30 anni, per il resto di professionisti tra i 40 e i 65 anni».



## RISCHI AUMENTI PER LE CASSE

L'innalzamento delle aliquote sulle rendite finanziarie dovrebbe riguardare, loro malgrado, anche le Casse di previdenza dei professionisti. Nella bozza del decreto legge, infatti, non è prevista alcuna esenzione per questi enti che contano oltre due milioni di iscritti.

Da luglio, quindi, al pari di tutti gli altri investitori dovranno fare i conti con una tassazione sui rendimenti che nella maggior parte dei casi sale dal 20 al 26 per cento.

Una prospettiva che, se confermata, determinerebbe un aggravio per i conti e i rendimenti delle Casse e amplierebbe ulteriormente il divario rispetto ad altre forme previdenziali, come sottolinea Andrea Camporese, presidente dell'Associazione degli enti previdenziali privati (Adepp): «Se fosse confermata la tassazione al 26% anche per le Casse, si realizzerebbe una gravissima lesione del diritto, per gli iscritti, a essere considerati uguali agli altri cittadini italiani ed europei, dato che chi versa all'Inps non è soggetto ad alcuna tassazione, mentre in Europa chi è iscritto alle Casse private ha una tassazione compresa tra lo zero e il tre per cento».

Inoltre si amplierebbe la differenza di trattamento con i fondi di previdenza comple-

mentare che, pur non obbligatori, fruiscono di una tassazione sulle rendite all'11% per cento.

Le Casse privatizzate, invece di vedersi ridurre questa forbice, da luglio rischiano di assistere a un incremento delle disparità, oltre al fatto che da tempo lamentano il peso fiscale della doppia tassazione: quella a loro carico sui rendimenti e quella sulle prestazioni, gravante sugli iscritti, al lordo dei rendimenti già tassati.

Il conto a carico degli enti rappresentati dall'Adepp determinato dal previsto aumento delle aliquote è presto fatto: già oggi la tassazione delle rendite al 20% costa alla previdenza privata circa 450 milioni di euro che equivale a una riduzione dell'8% delle prestazioni; con l'aliquota al 26% si sale a circa il 12% delle prestazioni attese.

«Nel caso in cui fosse confermato l'aumento - aggiunge Camporese - reagiremo in tutte le sedi sia sul piano giuridico che legislativo, considerando questo atto un vero e proprio scandalo che non ha nulla a che vedere con l'equità sociale affermata dal Presidente del Consiglio dei ministri».



## LE PRESUNZIONI "FORNERO" RISPARMIANO I PROFESSIONISTI

Potrebbero partire, teoricamente, dalla prossima estate i primi controlli sulle "false partite Iva" in base alle presunzioni dettate dalla riforma «Fornero» del 2012, che presuppone, per la durata della prestazione e i per compensi ricevuti, un periodo di osservazione di un biennio (legge 92/2012, articolo 1, commi 26 e seguenti).

### *Partenza in due tempi*

Bisogna distinguere, innanzitutto, fra partite Iva aperte dopo l'entrata in vigore della riforma, e posizioni già attive all'8 luglio 2012. Per queste ultime, infatti, il legislatore aveva dato 12 mesi di tempo per «consentire gli opportuni adeguamenti». I controlli dovrebbero partire dunque non prima del 2015, dovendo attendere che trascorra il biennio utile alla maturazione delle presunzioni legali, dopo il periodo transitorio dei 12 mesi. Per le partite Iva aperte dopo il 18 luglio 2012, invece, potranno essere applicate, almeno in parte, le nuove presunzioni, che potrebbero far scattare per il committente la conversione della partita Iva in un rapporto di collaborazione a progetto e, in mancanza di questo, in un rapporto di lavoro subordinato.

### *Esclusioni e criteri*

La presunzione non opera in caso di prestazioni connotate da competenze elevate, e quando il

lavoratore ha un reddito annuo da lavoro autonomo di almeno 19.196 euro per il 2013 e 19.394 euro per il 2014. Sono escluse anche le attività professionali per le quali è espressamente richiesta l'iscrizione a un Ordine. In tutti gli altri casi, perché scatti la presunzione di non genuinità della partita Iva, devono ricorrere almeno due dei tre presupposti previsti dalla legge 92. Il primo: la collaborazione con lo stesso committente ha una durata superiore a otto mesi (241 giorni, anche non continuativi) per due anni consecutivi (dal 1° gennaio al 31 dicembre a partire dagli anni 2013 e 2014). Il presupposto della durata potrà essere verificato solo dal 2015, poiché è riferito all'anno civile. Il personale ispettivo - precisa la circolare del Lavoro 32/2012 - dovrà considerare i periodi di attività desumendoli da documenti, copie lettere di incarico o fatture, in cui è indicato l'arco temporale di riferimento della prestazione professionale. Per gli ispettori saranno indispensabili anche le testimonianze di altri lavoratori o di terzi.

Il secondo presupposto di non genuinità riguarda il corrispettivo derivante dalla collaborazione, fatturato anche a più soggetti, se questo supera l'80% dei corrispettivi annui complessivamente percepiti dal collaboratore nell'arco di due anni

solari consecutivi.

Nel calcolo devono rientrare solo i corrispettivi derivanti da prestazioni autonome, escluse eventuali somme percepite per prestazioni di lavoro subordinato o di lavoro accessorio o redditi di altra natura. Si dovranno considerare i corrispettivi fatturati, a prescindere dall'incasso delle somme. Questo requisito, valutato singolarmente dal personale ispettivo, troverà spazio solo al termine del biennio solare (2 periodi di 365 giorni non necessariamente coincidenti con il biennio civile) che parte dal 18 luglio 2012 (quindi dal 18 luglio 2014). Se invece, l'ispettore volesse far valere la condizione del fatturato insieme a quello della durata, si ritiene che il criterio dell'anno civile attragga necessariamente anche il criterio reddituale (circolare Inail 15/2013).

L'ultimo presupposto che può far scattare la non genuinità del lavoro autonomo è la presenza di una postazione fissa di lavoro, non necessariamente di uso esclusivo. La valutazione dovrà considerarne l'uso negli archi temporali utili alla realizzazione di una delle altre condizioni. In pratica, gli accertamenti sulle false partite Iva scatteranno dal 18 luglio solo se l'ispezione riguarderà i requisiti della postazione di lavoro, insieme con la verifica del corrispettivo maturato dal 18 luglio 2012.



## L'EUROPA PASSA AI RAGGI X LE PROFESSIONI REGOLAMENTATE

L'Europa passa a raggi X le professioni regolamentate. E chiede a ogni stato membro di effettuare una mappatura e una valutazione delle barriere di accesso a ogni singolo ordine e collegio professionale. Si tratta, come scrive il Dipartimento delle politiche europee italiano ai rispettivi consigli nazionali, di un esercizio di trasparenza attraverso il quale ogni Stato dovrà esaminare tutta la relativa regolamentazione sulle professioni «per verificare che sia non discriminatoria, proporzionale e basata su un motivo imperativo di interesse generale».

L'obiettivo è semplice: ridurre la regolamentazione dei servizi professionali che non rispetta tali criteri, considerata una delle cause di maggiore ostacolo alla mobilità dei professionisti e, di conseguenza, alla crescita economica e allo sviluppo dell'occupazione.

Dopo il primo step che si è concluso lo scorso febbraio e che ha portato ad un aggiornamento (solo interno però) del data base relativo alle professioni regolamentate, integrato con nuove informazioni inviate dalle singole categorie (tipo di formazione, apprendimento formale, attività riservate), è in corso la seconda fase che secondo il calendario fissato dalla Ue dovrà conclu-

dersi entro giugno 2014.

Per quella data la Commissione ha individuato una serie di iniziative «per effettuare un approfondito screening per tutte le professioni con scadenze differenziate». Si inizia da quelle professioni quali «i servizi alle imprese, costruzioni, industria, settore immobiliare, trasporto, commercio al dettaglio e all'ingrosso», per le quali, dice il dipartimento delle politiche comunitarie, «l'ammmodernamento delle regolamentazioni è considerato prioritario per la crescita economica e l'occupazione». Tali professioni quindi entro la fine di aprile (28) dovranno compilare in inglese un questionario ad hoc che serve a valutare il carattere «non discriminatorio, la necessità e la proporzionalità delle misure nazionali» sulle professioni.

In questo modo si raggiungerà un duplice scopo: un sostegno agli stati membri nello svolgimento dell'analisi e della discussione interna alla professione e un incoraggiamento alla condivisione delle esperienze di regolamentazione con gli altri stati.

In particolare le professioni dovranno rispondere in materia di attività riservate e spiegare in che misura «il grado di complessità o la natura delle attività che sono riservate giu-

stificano che queste attività possano essere eseguite esclusivamente da professionisti in possesso di una qualifica professionale specifica». Entro il 20 maggio, poi, sarà la volta di tutte le altre professioni che fanno parte di un secondo raggruppamento, così da arrivare a giugno 2014 a una valutazione degli stati membri sulla base di questi screening effettuati. Nel novembre 2014 i primi risultati di tale valutazione saranno, poi, presentati dalla Comunità europea nel Rapporto annuale sull'integrazione del mercato interno. E ancora per aprile 2015 gli stati membri dovranno predisporre i primi rapporti nazionali sulle misure prese o da intraprendere sul primo gruppo di professioni oggetto di analisi.

Le conclusioni di tali rapporti dovrebbero essere coordinate all'interno dei Pnr degli stati membri, e poi a giugno 2015 la commissione alla luce dei piani nazionali presentati dagli stati membri, proporrà azioni utili a migliorare il contesto normativo. Il tutto per arrivare a inizio 2016 quando l'Ue proporrà azioni utili a migliorare il contesto normativo.



## RISCHIO DISPARITÀ SUGLI IMMOBILI DEI PROFESSIONISTI

La disciplina degli immobili strumentali dei professionisti va chiarita in via interpretativa o normativa per evitare una disparità di trattamento tra l'acquisizione in leasing e quella in proprietà. Il superamento della disposizione che aveva stabilito l'indeducibilità dei canoni di leasing immobiliare si evince, infatti, dalla relazione tecnica di accompagnamento della legge di stabilità per il 2014 che, però, non ha considerato gli effetti sul gettito della eventuale possibilità di dedurre le quote di ammortamento relative a tali immobili.

L'articolo 1, comma 162, lettera a), dell'ultima legge di stabilità (legge 147/2013) ha modificato il disposto dell'articolo 54, comma 2, terzo periodo, del Tuir, stabilendo che per i contratti di leasing immobiliare stipulati a partire dal 1° gennaio 2014 la deduzione dei canoni è ammessa per un periodo non inferiore a 12 anni, anziché a 15 anni come previsto per i contratti stipulati fino al 31 dicembre 2009.

Non è stata, in tale occasione, espressamente abrogata la disposizione dell'articolo 1, comma 335, della legge n. 296 del 2006, che ha stabilito la deducibilità dei canoni di leasing degli immobili strumentali limitatamente ai contratti stipulati nel triennio 2007-2009. La risoluzione 13/E/2010 e la cir-

colare 17/E/2013 avevano precisato come per i contratti stipulati dal 1° gennaio 2010 non fossero, invece, deducibili né i canoni di leasing né un importo pari alla rendita catastale.

Poi l'articolo 4-bis del DI 16/2012 ha eliminato il requisito della durata minima del contratto di leasing (per un periodo non inferiore alla metà di quello di ammortamento corrispondente al coefficiente previsto dal decreto ministeriale e comunque con un minimo di otto e un massimo di quindici anni). Nonostante la modifica dell'articolo 54, comma 2, del Tuir in tal senso, la circolare 17/E/2013 ha affermato che l'intervento normativo non poteva essere interpretato quale volontà del legislatore di ripristinare la deducibilità dei canoni di leasing immobiliare per i contratti stipulati a partire dal 2010, evidentemente perché tale volontà non emergeva né dalla relazione illustrativa né da quella tecnica. Tale disciplina era quindi risultata, di fatto, inapplicabile.

La relazione tecnica di accompagnamento della norma introdotta dalla legge di stabilità 2014 ha, invece, preso in esame gli effetti sul gettito dell'applicazione della nuova disciplina ai contratti di leasing stipulati dai titolari di reddito di lavoro autonomo. Tale circostanza dovrebbe, quindi, consentire di

applicare, per i contratti stipulati a partire dal 2014, sia tale disciplina che la precedente disposizione che aveva eliminato il requisito della durata minima del contratto. Per gli immobili «promiscui», cioè adibiti all'esercizio dell'arte o professione e all'uso personale e familiare del contribuente, dovrebbe risultare deducibile il 50%, del canone di leasing.

Attribuendo rilievo decisivo non alla modifica del disposto dell'articolo 54 del Tuir (operata sia dal DI 16/2012 che dalla legge 147/2013) ma alle previsioni degli effetti sul gettito delle relazioni tecniche (presenti soltanto con riguardo al secondo provvedimento) si dovrebbe concludere che resti tuttora preclusa la possibilità di dedurre gli ammortamenti relativi agli immobili strumentali acquistati a partire dal 1° gennaio 2014. In tal modo si verifica, però, una disparità di trattamento tra le due diverse modalità di acquisizione degli immobili in esame, nonostante in passato la stessa Agenzia abbia più volte ribadito (per esempio nelle risoluzioni 19/E e 69/E del 2004) il principio di equivalenza tra l'acquisto in proprietà e l'acquisizione in leasing. Si ritiene, pertanto, necessario risolvere questa problematica possibilmente in via normativa.



## STRETTA SUI FALSI PROFESSIONISTI

Sono destinate a crescere le sanzioni nel caso di esercizio abusivo di una professione. A stabilirlo è il disegno di legge (n. 471) approvato ieri all'unanimità dal Senato con 202 sì e dedicato a un reato che desta particolare allarme sociale. Il provvedimento dovrà passare adesso all'esame della Camera.

Il testo interviene anzitutto sull'attuale dettato dell'articolo 348 del Codice penale, punendo chi esercita una professione senza averne i titoli con la reclusione fino a due anni, a cui si aggiunge una multa da 10mila a 50mila euro. La condanna comporta anche la confisca delle attrezzature utilizzate.

Particolare attenzione è stata data al problema dell'esercizio abusivo dell'attività sanitaria, nel cui ambito si stima operi circa la metà dei 30mila falsi professionisti attivi sul territorio nazionale. Su questo fronte, intervenendo sull'articolo 590 del Codice penale, si prevede che nel caso di esercizio abusivo di una professione o arte sanitaria la pena per lesioni gravi sia la reclusione da sei mesi a due anni, mentre quella per lesioni gravissime vada da un anno e sei mesi a quattro anni di reclusione.

Nei confronti di coloro che esercitano un'arte ausiliaria

delle professioni sanitarie, come ottici e odontotecnici, è stato inoltre modificato l'attuale primo comma dell'articolo 141 del testo unico delle leggi sanitarie (regio decreto n. 65/34) stabilendo che chiunque, «non trovandosi in possesso della licenza prescritta nell'articolo 140 o dell'attestato di abilitazione, esercita un'arte ausiliaria delle professioni sanitarie è punito con la sanzione amministrativa da 2.500 a 7.500 euro».

Con un emendamento aggiuntivo approvato in Aula sono state aumentate anche le pene per chi svolge attività di mediazione immobiliare senza essere iscritto al ruolo: una modifica all'articolo 8 della legge 39/89 a carico del falso mediatore prevede, oltre all'applicazione del suddetto articolo 348, primo comma, del Codice penale, anche dell'articolo 2231 del Codice civile, con conseguente perdita del diritto di agire in giudizio per il pagamento della retribuzione. Nel nuovo testo si legge, anzi, che i mediatori immobiliari sono comunque tenuti alla restituzione alle parti contraenti delle provvigioni percepite.

«Il voto unanime al Ddl contro i falsi professionisti - ha dichiarato dopo la votazione il presidente della commissione

Ambiente del Senato, Giuseppe Marinello (Ncd) - rappresenta il segnale che la politica vuole dare contro chi opera in spregio delle regole, con una concorrenza sleale e dannosa che soprattutto in campo medico può creare seriissimi danni».

Commenti positivi sono giunti anche dal mondo delle professioni. «Era ora, meglio tardi che mai», ha commentato Giuseppe Luigi Palma, presidente del Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi. «Da tempo - ha spiegato Palma - gli psicologi italiani lanciano preoccupati allarmi: varie figure non qualificate cercano di auto assegnarsi funzioni riservate per legge alla professione di psicologo. Lo fanno anche attraverso la rinomina, in maniera creativa, di quelli che sono chiari interventi professionali tecnico-psicologici: ciò nonne cambia la natura di atto professionale tipico il cui esercizio è di stretta competenza di figure qualificate e abilitate come lo psicologo».



## LAVORI PUBBLICI SEMPRE NEL CAOS

Lavori pubblici nel caos. Con norme confuse che si sono stratificate negli ultimi anni senza omogeneità.

Il risultato? Un quadro normativo privo di quei principi di qualità, accessibilità, trasparenza ed economicità che dovrebbero, invece, essere i cardini sui quali fondare un settore fondamentale per l'economia italiana. Da questi presupposti la Rete delle professioni tecniche (architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori; chimici; dottori agronomi e dottori forestali; geologi; geometri; ingegneri; periti agrari; periti industriali; tecnologi alimentari) ha redatto un documento che individua alcuni correttivi per superare le storture più evidenti del Codice dei contratti e del regolamento di attuazione. E per avviare, così, il processo di allineamento della normativa nazionale alla nuova direttiva appalti, approvata dal Parlamento europeo lo scorso 15 gennaio, che dovrà essere recepita dagli stati membri entro i prossimi due anni. La proposta sarà oggetto di dibattito a Roma il prossimo 8 maggio (Teatro Quirino) in un convegno ad hoc dal tema appunto «Sviluppo e occupazione: gli obiettivi della riforma dei lavori pubblici». Uno dei punti centrali attorno ai quali ruota

il documento della rete riguarda l'apertura del mercato dei lavori pubblici ai giovani: è necessario per le professioni tecniche, rimuovere le regole attuali che impediscono l'accesso alle gare ai giovani ed ai meno giovani che non siano comunque in possesso di strutture professionali di notevoli dimensioni, con un numero notevole di dipendenti e con rilevanti fatturati.

Per promuovere lo sviluppo occupazionale, poi, sarebbe opportuno rilanciare in questo settore il fondo di rotazione per attingere alle opportune risorse. E poi ancora, per creare un mercato veramente aperto e di qualità, è indispensabile andare verso una riduzione dei ribassi eccessivi negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria con la procedura del prezzo più basso, introducendo lo scarto automatico dell'offerta anomala e ampliando, contestualmente, il numero degli operatori economici invitati (almeno 10), per rispettare, così, gli orientamenti comunitari.

Ma non solo, perché la rete propone anche di regolamentare in modo più chiaro ed efficace ruoli e diritti del professionista negli appalti integrati, rilanciando nello stesso tempo il concorso di progettazione, quale stru-

mento di selezione negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria, fondato sulla qualità della prestazione professionale e non sul ribasso, sul fatturato o sul curriculum del professionista. consentendo al vincitore la possibilità di dimostrare i requisiti tecnico-economico-finanziari, costituendo, anche dopo l'acquisizione degli esiti concorsuali, un raggruppamento tra gli operatori di cui all'art. 90 del codice dei contratti.

Il tutto sarà oggetto di dibattito nella giornata strutturata in due momenti: nel corso della prima sessione, il confronto tra i professionisti ed i rappresentanti della politica e delle istituzioni ruoterà dunque attorno specificamente a questi argomenti, con l'obiettivo di individuare le regole principali che dovranno ispirare una revisione globale del quadro normativo di settore, oramai inderogabile, anche alla luce della nuova direttiva appalti, recentemente approvata dal Parlamento Europeo. Nella seconda sessione, invece, si affronterà il tema del reperimento delle risorse economiche (nazionali e soprattutto comunitarie) su cui puntare per il rilancio del settore dei lavori pubblici.



## APPALTI, ADDIO ALLA SOA

Il motore della riforma del codice degli appalti innescato dall'obbligo di recepire le nuove direttive europee (numero 23, 24, e 25, in vigore da domani) si è già messo in moto.

Il primo passo che il ministero delle Infrastrutture deve fare, d'intesa con il dipartimento per gli Affari europei, è mettere a punto i criteri guida della riforma da trasferire nel disegno di legge delega che permetterà al Governo di riscrivere le norme che disciplinano il mercato dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Una montagna di regole lievitata disordinatamente nei venti anni che ci separano dalla prima riforma organica del settore avvenuta con la legge Merloni nel 1994. Basti pensare che solo dal Governo Monti in poi il codice degli appalti ha subito oltre 150 correzioni. Al disegno di legge delega si arriverà probabilmente dopo l'estate. Ma alcune scelte di fondo hanno cominciato a maturare, mentre altre attendono l'esito delle riunioni che in questi giorni si stanno tenendo anche a Porta Pia. Un primo punto riguarda il destino dell'attuale assetto normativo: continuare con la strategia delle correzioni in corsa rischiando di stratificare ulteriormente le norme o ricominciare da zero radendo al suolo i 257 articoli Bologna il direttore generale delle Infrastrutture Bernadette Veca che, a stretto contatto con il viceministro Riccardo Nencini, ha in mano la

partita della trasposizione delle direttive nel nostro ordinamento. Senza dimenticare che è stato personalmente il ministro delle Infrastrutture, Maurizio Lupi, ad annunciare la volontà di una riforma radicale delle regole per gli appalti, soprattutto nel senso di una forte semplificazione (si veda Il Sole 24 Ore del 6 marzo 2014).

Una prima soluzione viene indicata anche in merito all'opportunità di separare la normativa sugli appalti da quella delle concessioni, recependo in un veicolo ad hoc la nuova direttiva. Al momento l'idea, condivisa anche dal dipartimento delle Affari europei, è quella di mantenere tutto in un unico corpus normativo, ma semplificato. Una separazione, netta, ci dovrebbe essere, ma tra norme di principio e regole attuative. Le prime da «inserire in uno scheletro di al massimo 200 articoli, lasciando a singoli decreti le regole di spicciola attuazione».

Fin qui il metodo. Anche sui contenuti gli uffici ministeriali hanno già qualche idea. La prima riguarda il sistema di qualificazione delle imprese, al centro dell'attenzione delle cronache in queste ultime settimane. E non solo per le inchieste della procura di Roma sull'attività delle società private che rilasciano i certificati ai costruttori (le cosiddette Soa). Quando si parla di qualificazione entra in gioco infatti anche l'Autorità di vigilanza, che il ministro Lupi non nasconde di voler eli-

minare o quantomeno ridimensionare. «Sia il vecchio albo nazionale, che l'attuale sistema fondato sulle Soa hanno messo in evidenza pesanti criticità - ha continuato Veca -, non è un tabù pensare a una qualificazione gara per gara come accade in altri paesi europei». Una strada che impone stazioni appaltanti molto qualificate. E quelle idee delle Infrastrutture si sposano con quelle del piano Cottarelli sulla revisione della spesa, con l'obiettivo di scendere dalle attuali 34 mila a un massimo di qualche decina di enti con il potere di bandire legare. La novità dovrebbe essere la «formazione obbligatoria per i funzionari incaricati di aggiudicare i contratti, ritagliando a questo scopo una piccola percentuale del quadro economico dell'intervento come oggi invece accade per la progettazione in house».

Al centro delle attenzioni anche il partenariato pubblico privato, puntando con forza sulla flessibilità delle nuove forme di dialogo competitivo che permettono alle amministrazioni di «aggiustare» in corsa le offerte per raggiungere la soluzione migliore. Quanto alla semplificazione il primo obiettivo è sfoltire la giungla di certificati richiesti alle Pini per partecipare alle gare. Tutto dovrebbe ruotare intorno all'Ecercit, la banca dati europea che stabilisce le corrispondenze tra documenti in uso nei vari paesi. Senza poter andare oltre.



## GARE, AFFIDAMENTO SU NUOVE VIE

Maggiore flessibilità delle procedure di gara; partenariato per l'innovazione e procedura competitiva con negoziazione di nuovi strumenti a disposizione delle stazioni appaltanti; codificati i casi di affidamento di nuovi contratti per i quali non è necessaria una nuova gara. Su questi punti la direttiva 24/2014, sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 28 marzo 2014 (si vedano anche Italia oggi Sette del 7/4/2014 e del 31/3/2014 per ulteriori approfondimenti) incide con previsioni innovative rispetto al codice dei contratti pubblici, per le quali il legislatore italiano dovrà decidere come recepire.

Le nuove procedure: procedura competitiva per l'innovazione e partenariato per l'innovazione. La direttiva, affermata la necessità di una maggiore flessibilità delle procedure, introduce due nuove modalità di affidamento: la procedura competitiva con negoziazione e il partenariato per l'innovazione. La procedura competitiva con negoziazione (art. 29) viene prevista, con caratteristiche che sono un mix fra procedura negoziata e dialogo competitivo (ma si differenzia da quest'ultimo perché l'oggetto è più definito), come strumento con il quale, dopo

la presentazione di una offerta iniziale da parte dei concorrenti, si procede con offerte successive alla precisazione dei termini della prima offerta e anche alla riduzione del numero dei soggetti con i quali negoziare (se previsto nel bando), fino a quando la stazione appaltante non ritiene opportuno chiudere la negoziazione. Ciò fatto, si definisce un termine finale per modifiche o nuova offerta e si aggiudica secondo il criterio previsto nel bando. Il partenariato per l'innovazione (art. 31) ha la stessa caratteristica della prima procedura (e anche del dialogo competitivo già introdotto nel 2004 e quasi mai utilizzato in Italia) con la sensibile differenza che in questo caso l'unico scopo di questa procedura è lo sviluppo di prodotti innovativi e non, direttamente, l'acquisizione di tali prodotti. L'obiettivo è sviluppare e mettere a punto prodotti, servizi e lavori innovativi da acquistare successivamente. In sostanza il privato diventa partner della p.a. per definire il prodotto! servizio/lavoro innovativo che potrà essere acquisito, in fasi successive che possono anche essere interrotte dal committente con uno o più soggetti partecipanti. Si arriva quindi a individuare uno schema per fornire il prodotto/servizi! la-

voro innovativo e soltanto dopo la stazione appaltante stipulerà il contratto vero e proprio.

Le modifiche del contratto che non impongono una nuova gara. L'articolo 72 della direttiva appalti rappresenta un *quid novi* rispetto alla normativa del 2004 e codifica diversi principi affermati dalla Corte di giustizia con riguardo alle ipotesi che non obbligano la stazione appaltante a indire una nuova procedura di gara. Sono sei le ipotesi ammesse:

- a) le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, già previste nei documenti di gara iniziali (opzioni per rinnovi, revisione prezzi);
  - b) lavori, servizi o forniture supplementari necessari e non inclusi nell'appalto iniziale (ma in caso di più modifiche successive, tale limitazione si applica al valore di ciascuna modifica);
  - c) circostanze imprevedibili, ma con un limite del 50% rispetto al valore iniziale del contratto);
  - d) sostituzione dell'affidatario del contratto;
  - e) modifiche non sostanziali dei termini del contratto.
- La definizione di modifica sostanziale viene data con riferimento al fatto che le nuove condizioni, se fossero state contenute nella procedura d'appalto ini-



## GARE, AFFIDAMENTO SU NUOVE VIE

ziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione; oppure con riguardo al fatto che la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale; infine con riferimento alla constatazione che la modifica estende notevolmente l'ambito di applicazione del contratto. Un sesto caso viene disciplinato per le modifiche che determinano la stipula di contratti sotto soglia, ma a condizione che l'importo non ecceda il 15% per i lavori e il 10% per i servizi.

## APPALTI, NO AL PREZZO PIÙ BASSO

Possibile aggiudicare appalti a prezzo fisso; incentivata l'aggiudicazione dell'appalto con l'offerta economicamente più vantaggiosa sotto forma di rapporto prezzo/qualità; le offerte dovranno prendere in considerazione anche i costi derivanti dall'intero «ciclo di vita» del progetto; più flessibilità procedurale; meno limiti alla procedura negoziata; riforma della disciplina dell'avalimento con sostituzione dell'impresa ausiliaria. Sono alcune delle novità previste nella direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici che abroga la direttiva 2004/18/CE (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea serie L94 del 28 marzo 2014).

Il recepimento. La direttiva entrerà in vigore il 18 aprile e quindi a partire da quella data gli stati membri avranno tempo fino al 18 aprile 2016 per completare il recepimento, modulando le modifiche a seconda che si tratti di disposizioni a recepimento obbligatorio o a recepimento facoltativo, per le quali spetta allo stato membro un'ampia discrezionalità attuativa. L'operazione sarà alquanto complessa in Italia dove esiste già un farraginoso e più volte modificato codice dei con-

tratti pubblici (di recente, in parlamento si è parlato di una rivisitazione completa proprio in occasione del recepimento) e un ancora più articolato regolamento attuativo.

Aggiudicazione dell'appalto. Una delle più rilevanti novità riguarda la disciplina della fase di aggiudicazione dell'appalto contenuta negli articoli 67 e 68 della direttiva, fino a oggi basata sulla dicotomia prezzo più basso-offerta economicamente più vantaggiosa e sulla equivalenza dei due criteri (tanto che i tentativi italiani di limitare l'uno a favore dell'altro sono stati anche oggetto di procedure di infrazione). Il testo finale del provvedimento fa saltare l'attuale equivalenza, esprimendo un netto favore per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (Oepv). Si afferma, infatti, che «le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'aggiudicazione degli appalti sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa», che in pratica è l'unico criterio oggetto di disciplina dettagliata (si prevede un'unica e residuale eccezione per aggiudicare solo sul prezzo al comma 5 dell'articolo 67). L'offerta economicamente più vantaggiosa dovrà essere individuata sulla base del prezzo/costo non in senso assoluto, ma



## APPALTI, NO AL PREZZO PIÙ BASSO

come costo/efficacia Potendo anche assumere le caratteristiche del miglior rapporto qualità/prezzo. Con queste indicazioni appare evidente il rafforzamento delle tecniche di analisi «multicriterio» e parallelamente l'esigenza di un rafforzamento delle capacità valutative delle amministrazioni, chiamate a esaminare offerte più complesse e articolate. Le offerte inoltre dovranno prendere in considerazione anche il cosiddetto «costo del ciclo di vita» dell'intervento e ulteriori elementi attinenti gli aspetti ambientali e sociali connessi all'appalto. Tre i macro criteri per la valutazione: qualità (pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti ecc.); organizzazione (qualifiche ed esperienza del personale), servizi post vendita. Sarà inoltre possibile, in fase di recepimento, stabilire che il prezzo non possa essere utilizzato nell'Oepv con l'effetto di aggiudicare anche soltanto sulla base di elementi qualitativi, a prezzo fisso; si potrà inoltre stabilire che il criterio del prezzo più basso sia vietato, o limitato ad alcuni «tipi di appalto».

Avvalimento. Notevoli le modifiche anche per la disciplina dell'avvalimento, di cui peral-

tro la direttiva ribadisce il carattere di utilizzo generalizzato. Di particolare interesse è la previsione sui requisiti professionali e sui titoli di studio: si stabilisce che chi presta un requisito professionale (per esempio l'esperienza professionale), o un titolo di studio, deve poi anche svolgere la prestazione. Si ribadisce anche la legittimità dell'avvalimento interno ai raggruppamenti di concorrenti e si precisa che in caso di avvalimento sui requisiti economico-finanziari l'amministrazione possa chiedere la responsabilità solidale di entrambe le imprese (ausiliata e ausiliaria). Si prevede inoltre che la stazione appaltante imponga la sostituzione dell'impresa ausiliaria che non dimostri il possesso dei requisiti, o che incorra in una causa di esclusione, con un'altra impresa, senza quindi che scatti una esclusione automatica per carenza di requisiti.



## CONCESSIONI TRASPARENTI E CON DURATA LIMITATA

Le direttive dell'Unione europea n. 23,24 e 25 pubblicate nei giorni scorsi trasformano il sistema degli appalti e delle concessioni per valori superiori alle soglie, delineando un nuovo quadro di riferimento normativo, che dovrà essere recepito nelle legislazioni dei singoli Stati membri entro la metà di aprile del 2016.

Le maggiori novità riguardano le concessioni che, per la prima volta, nell'ordinamento comunitario vengono ad avere una disciplina specifica, traduttiva dei consolidati principi di affidamento.

Nell'articolo 2 si evidenzia come l'aggiudicazione di una concessione di lavori o servizi comporti il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi.

La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile.

Sono, tuttavia, esclusi dalla nuova disciplina che viene prevista nelle direttive comunitarie pubblicate in Gazzetta Ufficiale gli affidamenti in house (articolo 17) e i speci-

fico settore dei servizi idrici (articolo 12).

La direttiva stabilisce anche che le concessioni devono avere una durata limitata (articolo 18), stimata dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario.

Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici.

Sotto il profilo procedurale, il principio di pubblicità è tradotto in disposizioni che evidenziano la necessità di un bando di concessione (articolo 31, commi 1-3), ma per la prima volta viene a essere configurata anche la possibilità di utilizzare la procedura negoziata in alcuni casi (articolo 31, comma 4).

Le amministrazioni devono, peraltro, adottare misure per prevenire la corruzione nelle procedure di affidamento (articolo 35), a fini di massima garanzia della trasparenza e della correttezza della procedura.

Nella gestione della gara risulta particolarmente innovativa la possibilità, per gli operatori economici concorrenti, di presentare proposte migliorative e innovative che possono condurre l'ente affidante a rimodulare i criteri di aggiudicazione (articolo 40).

La direttiva appalti rivoluziona, invece, i moduli di relazione, stabilendo che la gestione delle comunicazioni di gara avvenga, in via ordinaria, con modalità elettroniche (articolo 22), ma anche introducendo procedure collaborative, come i partenariati per l'innovazione (articolo 31), che permettono alle stazioni appaltanti di sollecitare gli operatori economici a fornire risposte (in termini di beni, servizi, lavori) più rispondenti alle loro effettive esigenze.

L'attenzione per le procedure elettroniche prevede, poi, una disposizione che sembra "ricalcata" sul Mepa, configurando da parte delle amministrazioni la possibilità di utilizzo di cataloghi elettronici (articolo 36), così come vengono a essere riconosciute e disciplinate in via comunitaria le centrali di committenza (articolo 37).



## GARE, SÌ ALL'AVVALIMENTO PLURIMO

È illegittimo il divieto di avvalersi di più imprese ausiliarie per dimostrare i requisiti di partecipazione alle gare di appalto di lavori; le amministrazioni possono ammettere l'utilizzo delle qualifiche di più operatori economici per una stessa categoria di lavori; per lavori specifici si potrà però anche prevedere una limitazione del numero degli operatori, ma con adeguata motivazione.

È quanto afferma l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici nelle indicazioni alle stazioni appaltanti sul tema dell'avvalimento, pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 75 del 31 marzo 2014. Le indicazioni vengono fornite alla luce della sentenza della Corte di giustizia europea del 10 ottobre 2013, che ha sancito l'incompatibilità comunitaria (con gli artt. 47, paragrafo 2 e 48, paragrafo 3, della direttiva 2004/18) dell'art. 49, comma 6, del Codice che vieta in via generale agli operatori economici che partecipano ad una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di lavori di avvalersi per la stessa categoria di qualificazione delle capacità di più imprese. Per l'Autorità, quindi, applicando il dettato della sentenza europea, deve essere ammessa, in sede di gara, la possibilità che il concorrente,



mediante avvalimento, utilizzi cumulativamente, per il raggiungimento della classifica richiesta dal bando gara, più attestati di qualificazione per ciascuna categoria.

Se però si è in presenza di un appalto di lavori per i quali è necessaria una capacità specifica, l'Autorità prescrive che la stazione appaltante ha comunque il potere di «esigere che il livello minimo della capacità in questione sia raggiunto da un operatore economico unico o, eventualmente, facendo riferimento a un numero limitato di operatori economici». Tale possibilità - che, se esercitata, deve essere adeguatamente motivata - viene legittimata in relazione al principio generale, previsto dal Codice dei contratti pubblici, di garantire la bontà della prestazione da eseguire.

È poi necessario, dice l'Autorità, che la stazione appaltante indichi chiaramente nel bando o nella lettera di invito qual è il livello minimo di capacità richieste in termini di classifica minima che deve essere posseduta dall'operatore o dagli operatori economici di cui si intenda cumulare le capacità per il raggiungimento della classifica richiesta nel bando di gara.

## AUTHORITY APPALTI POTENZIATA

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici non sarà soppressa e anzi sarà strumento di controllo della spending review. All'Authority di via di Ripetta il compito di definire i prezzi di riferimento che costituiranno anche il limite massimo di aggiudicazione degli appalti. Inoltre, prevista per legge la riduzione del 5% per i contratti in essere di acquisto o fornitura di beni e servizi, con rinegoziazione e facoltà di recesso per l'appaltatore, senza penalità; per i futuri contratti non si potranno in alcun caso superare gli importi dei contratti in essere ridotti del 5%, o i prezzi di riferimento. Infine, obbligo per i comuni con più di 180 mila abitanti di centralizzare a livello regionale gli acquisiti o di usare le gare telematiche Consip.

Sono alcune delle novità previste nello schema di decreto-legge che contiene norme sulla revisione della spesa e sull'Irpef. Il punto più rilevante è l'implicito abbandono della linea tesa alla soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici che, viceversa, appare almeno in alcune funzioni rafforzata, con l'obiettivo di costituire uno strumento di controllo e supporto dell'azione del Mef. Basti pensare che si stabilisce che, in attesa della messa a

punto dei «costi standardizzati» per beni e servizi (compito dell'Osservatorio dell'Autorità), la stessa Autorità, dal 1° ottobre 2014, attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici (Bdncp) dovrà fornire alle amministrazioni una elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e servizi scelti tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della p.a. e pubblicare sul proprio sito i prezzi unitari corrisposti dalle Amministrazioni. I prezzi di riferimento saranno poi aggiornati ogni anno e utilizzati per la programmazione degli acquisiti e rappresenteranno il prezzo massimo di aggiudicazione anche per le procedure affidate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in tutti i casi in cui non è in essere una convenzione con Consip o altra centrale di committenza. Per i contratti stipulati («in essere») per beni e servizi (si parla dei contratti di «acquisto o fornitura») si prevede la riduzione del 5% dell'importo contrattuale, salva la rinegoziazione del contratto e la facoltà di recesso da parte del prestatore di servizi entro 30 giorni dalla data di conversione del decreto-legge, senza però applicazione di penali. In caso di esercizio del diritto di

recesso si consente alle amministrazioni di scegliere fra l'accesso a una convenzione Consip in essere o di affidare in via diretta contratti «nel rispetto della normativa europea e nazionale sui contratti pubblici». Va anche rilevato che per i futuri contratti in ogni caso non si potranno né superare gli importi come risultanti dalla riduzione del 5%, né quelli di riferimento stabiliti dall'Autorità.

La bozza di decreto stabilisce per ogni regione l'obbligo, entro il 31 dicembre 2014, di costituire o di designare (ove non esistente) un soggetto aggregatore della domanda; in alternativa le regioni potranno o costituire centrali interregionali, o stipulare convenzioni con la Consip. Viene poi creata, nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti operanti presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, l'elenco dei «soggetti aggregatori» della domanda, cioè l'elenco delle centrali di committenza (Consip e centrali regionali); sarà poi un Dpcm a stabilire requisiti delle centrali e livello ottimale dell'aggregazione sul territorio. La Consip e le centrali di committenza costituiranno il tavolo tecnico dei soggetti aggregatori per studiare ulteriori linee di razionalizzazione

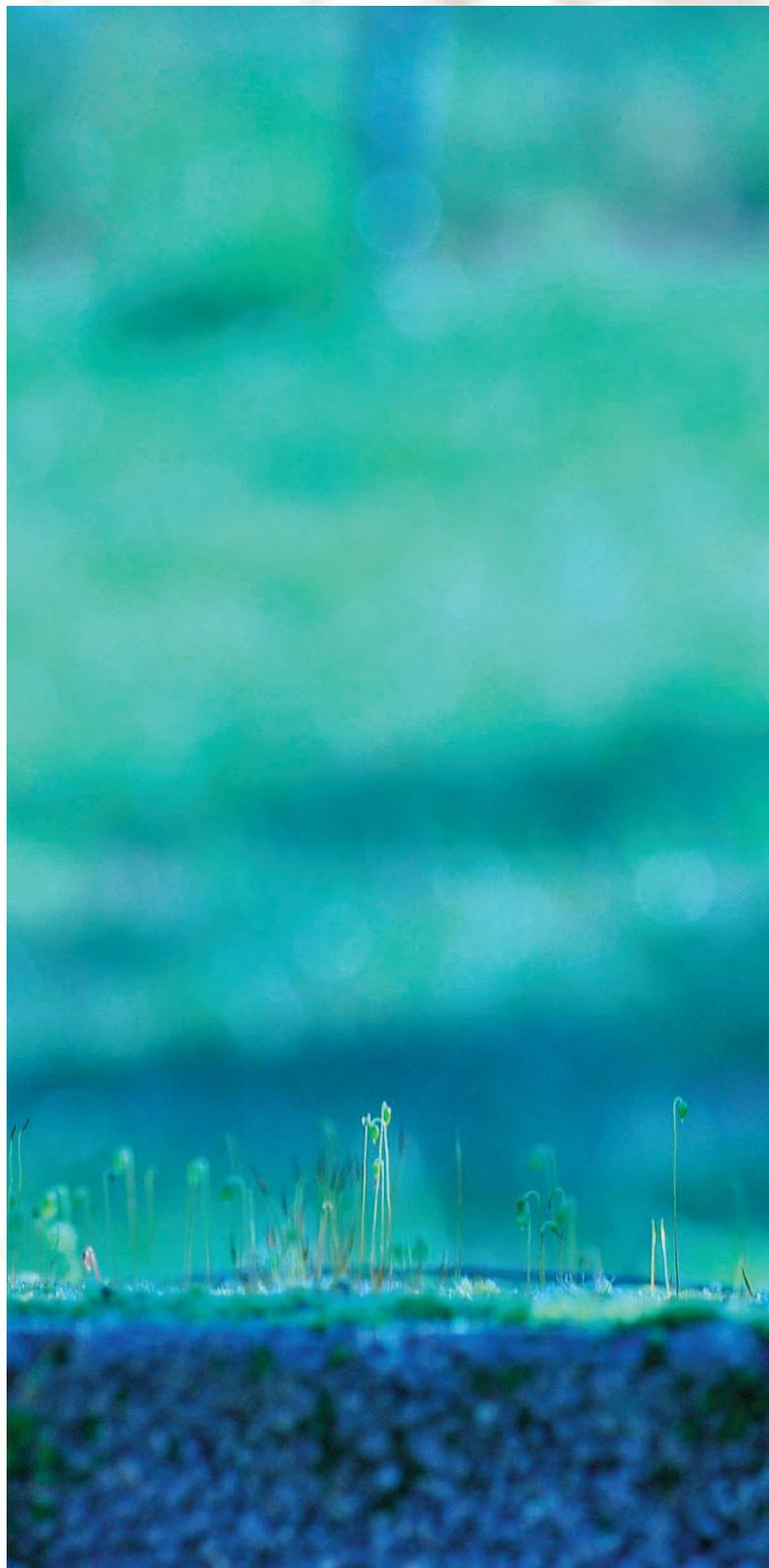


## AUTHORITY APPALTI POTENZIATA

della spesa. Sarà il tavolo tecnico a comunicare all'Osservatorio dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici i prezzi di lavori, servizi e forniture ed, entro il 31 gennaio di ogni anno, inviare una relazione alla presidenza del consiglio, al Mef e all'Autorità.

Infine, si prevede che ogni soggetto aggregatore metta a punto un piano di interventi con l'indicazione di quanto si intende fare, a sua volta trasmesso all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. Sarà un Dpcm a fissare per ogni anno, sulla base delle risultanze del tavolo tecnico, i valori limiti superati i quali le amministrazioni saranno obbligate a utilizzare le Consip o le centrali di committenza (sono escluse le regioni, le scuole, le università e gli enti del servizio sanitario nazionale).

Si modifica poi il comma 3 bis dell'articolo 33 del codice dei contratti pubblici facendo scattare l'obbligo di centralizzazione degli acquisiti per tutti i comuni con popolazione superiore a 180 mila abitanti (oggi la norma prevede il limite di 5 mila abitanti), lasciando la facoltà di ricorrere alle gare telematiche gestite da Consip e dalle centrali regionali.



## P.A. FATTURE ELETTRONICHE SPRINT

Anticipata l'entrata a regime della fattura elettronica alla pubblica amministrazione: la generalizzazione dell'obbligo di fatturazione digitale delle forniture agli enti pubblici scatterà il 31 marzo 2015, circa due mesi prima rispetto alla data del 6 giugno 2015 fissata precedentemente. Sin da ora, inoltre, le fatture elettroniche emesse nei confronti della p.a. devono contenere anche il codice identificativo di gara e il codice unico di progetto, salvo i casi di esclusione.

E quanto dispone l'art. 25 del dl n. 24 aprile 2014, n. 66, «al fine di accelerare il completamento del percorso di adeguamento all'utilizzo della fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori». La stessa data del 31 marzo 2015, secondo la disposizione, vale anche per le fatture emesse nei confronti degli enti locali, per le quali il termine di decorrenza dell'obbligo non è ad oggi ancora ufficializzata, in quanto prevista in un decreto ministeriale in corso di emanazione del quale ha dato notizia il dipartimento delle politiche fiscali del ministero dell'economia nella circolare n. 1 del 31 marzo scorso.

Ma l'anticipo del termine non è la sola novità. La disposizione, infatti, al fine di assicurare l'effettiva tracciabilità dei paga-

menti, stabilisce che le fatture elettroniche emesse verso le stesse pubbliche amministrazioni riportano, oltre alle indicazioni già prescritte dalla normativa fiscale e dal dpr n. 55/2013:

- il codice identificativo di gara (Cig), tranne i casi di esclusione dall'obbligo di tracciabilità di cui alla legge n. 136/2010
- il codice unico di progetto (Cup), in caso di fatture relative a opere pubbliche, interventi di manutenzione straordinaria, interventi finanziati da contributi comunitari, nonché qualora previsto ai sensi dell'art. 11 della legge n. 3/2003.

In mancanza di detti codici, le pubbliche amministrazioni non possono procedere al pagamento delle fatture elettroniche.

È da osservare che questa disposizione ha valenza generale, per cui deve ritenersi applicabile, a decorrere dal 24 aprile 2014, data di entrata in vigore del dl 66, anche alle procedure di fatturazione elettronica nei confronti delle pubbliche amministrazioni attivate spontaneamente, ai sensi del regolamento n. 55/2013, rispetto alle decorrenze di legge. A tale proposito, va ricordato che il primo obbligo di fatturazione elettronica, salvo proroghe dell'ultima ora, scatterà il 6

giugno 2014, relativamente alle fatture emesse nei confronti di:

- ministeri
- agenzie fiscali
- centri nazionali di assistenza e di previdenza

La legge non prevede esoneri dall'obbligo di fatturazione elettronica per i fornitori della p.a. (eccetto che per quelli non residenti, per i quali sono attese le disposizioni attuative). Per favorire l'adempimento da parte delle piccole e medie imprese, il ministero dell'economia ha messo gratuitamente a disposizione sul proprio portale elettronico i servizi e gli strumenti informatici di supporto per la generazione delle fatture elettroniche. Questi servizi sono attivi nel portale degli acquisti della pubblica amministrazione, all'indirizzo [acquistinretepa.it](http://acquistinretepa.it). Per potersene avvalere, occorre dichiarare di appartenere alla categoria delle piccole e medie imprese, che comprende i soggetti in possesso dei seguenti requisiti previsti dalla raccomandazione della Commissione europea 2003/361/CE del 6 maggio 2003:

- numero di dipendenti non superiore a 250
- fatturato dell'ultimo bilancio chiuso non superiore a 50 milioni di euro
- totale di bilancio (attivo patrimoniale) non superiore a 43 milioni di euro.



## INVESTIMENTI PUBBLICI ANCORA IN CADUTA: 1,7% DEL PIL

Per gli investimenti delle pubbliche amministrazioni non ci sarà alcun rilancio, almeno in termini di spesa complessiva, ma c'è da aspettarsi piuttosto un'ulteriore flessione.

È quanto si legge nel Def alla voce del rapporto investimenti fissi lordi/Pil: nel 2013 questo valore si è fermato all'1,7%, peggio di quanto fosse previsto dai governi Monti e Letta (1,8%), mentre la previsione 2014 lo colloca all'1,6%, poi all'1,5% nel 2015 e 2016, all'1,4% nel 2017 e 2018.

Colpisce anche la riduzione degli investimenti nel 2013, con una caduta dell'ordine del 10%, da 29.979 a 27.132 milioni di euro e la contrazione del rapporto investimenti/pil di due decimali di punto da 1,9% all'1,7%.

Cifre ancora suscettibili di qualche aggiustamento, in attesa della versione ufficiale del documento, ma senza modificare certamente la tendenza.

La riduzione prevista dal Def riguarda anche i valori assoluti degli investimenti fissi lordi, che nella gran parte sono lavori infrastrutturali. Anche qui la tendenza è tutta in discesa: dai 25.730 milioni del 2014 ai 24.835 del 2015 ai 24.453 del 2016, per poi accennare a una leggera risalirà nel 2017 (24.857) e nel 2018

(25.019). Dal 2011, quando gli investimenti fissi lordi ammontavano a 31.907 milioni, al 2014 si sono persi circa 6,1 miliardi di investimenti annui, circa il 20%.

È soprattutto il rapporto investimenti fissi lordi/pil a dare però la portata di come la spesa in conto capitale del settore pubblico arranchi ormai da decenni, con un'accelerazione della caduta nell'ultimo quinquennio.

Il rapporto investimenti fissi lordi/Pil era del 3,5% nel 1981, quando la politica di debito pubblico era centrale, per poi scendere al 3,1% nel 1991 e al 2,4% nel 2001.

Sceso via via al 2%, fu Giulio Tremonti negli anni scorsi a prevedere un ulteriore scalino verso il basso all'Economia dal 2 all'1,7%, avendo largamente teorizzato la necessità di aprire l'era delle «infrastrutture finanziate da privati».

E anche il governo Renzi prova a rilanciare nel Def il project financing come strumento di finanziamento dei privati alternativo a quello pubblico, immaginando anche misure di accorpamento delle concessioni e di efficientamento dei lavori da realizzare.

Si tratterà di mettere a regime le varie forme di incentivi fiscali esistenti e magari esten-

derle, come propone il ministro Lupi, anche a infrastrutture immateriali come la banda larga.

IL 67% DEGLI APPALTI ASSEGNATI OGGI,  
PROCEDURE PARTITE DUE ANNI FA

Il Miur ha segnalato che scade il prossimo 28 aprile la proroga di due mesi concessa dal governo agli enti locali per l'affidamento degli interventi del Piano per l'edilizia da 150 milioni previsto dal decreto «Fare» (Dl n.69113 convertito nella legge 98113). La scadenza iniziale era prevista per lo scorso 28 febbraio, ma a quella data risultavano assegnati 207 interventi su 692 ammessi al finanziamento, per un totale di 35,7 milioni di euro.

Quindi meno del 30% degli interventi possibili, e meno di un quarto delle risorse a disposizione. Ad un mese dalla proroga, è più che raddoppiato il numero di interventi assegnati: sono 462 su 692, il 66,8%. Per un totale di quasi 91 milioni impegnati, pari al 60,5% delle risorse disponibili. «La proroga sta permettendo di non vanificare il lavoro fatto per l'assegnazione di queste preziose risorse» - è stato il commento del ministro dell'istruzione, dell'università e della Ricerca, Stefania Giannini.

Data la quasi miracolosità dell'evento, stanti i noti precedenti in materia, è forse utile cercare di capire perché ciò sia potuto accadere. Forse ciò potrà essere utile anche per l'attuale ministro che ha disposto diligentemente la pro-

roga. Il tutto risale a due scelte molto intelligenti quanto poco apprezzate compiute dai due ministri, Profumo e Carrozza che hanno preceduto l'attuale.

Si tratta innanzitutto dell'art. 18 del dl n. 69 (L. 9 agosto 2013, n. 98) dell'ex ministro Maria Chiara Carrozza che al comma 8-ter autorizza, per l'anno 2014, la spesa di 150 milioni di euro per attuare misure urgenti in materia di riqualificazione e messa in sicurezza delle istituzioni scolastiche statali, con particolare riferimento a quelle in cui sia stata censita la presenza di amianto, e garantire il regolare svolgimento del servizio scolastico.

Si è rivelata così vincente la scelta compiuta nel decreto di indicare direttamente la ripartizione regionale dei 150 milioni e di richiamare per la sua gestione la procedura stabilita dall'art. 11, commi da 4-bis a 4-octies, del D.L. n. 17912012 (legge n. 22112012) che si applicherà, fra l'altro, alle ulteriori risorse destinate al Fondo unico dell'edilizia scolastica previsto da tali disposizioni. La legge n. 221112 con l'art.11, commi da 4-bis a 4-octies, voluta dall'allora ministro Francesco Profumo, ha indicato nuove modalità di predisposizione e approvazione di appositi piani trien-

nali per gli interventi di edilizia scolastica, nonché dei relativi finanziamenti. In particolare, un decreto del Miur, d'intesa con la Conferenza unificata avrebbe dovuto definire tale procedura. Tale intesa è avvenuta il 1 agosto 2013, essa prevede che gli enti locali proprietari degli immobili ad uso scolastico sono tenuti a presentare un'apposita richiesta alle rispettive regioni, per essere inseriti in tali piani. Il ministero verifica tali piani e, in assenza di osservazioni, comunica l'avvenuta approvazione degli stessi alle regioni e alle province autonome, per la loro pubblicazione. Ciò è puntualmente avvenuto.



CDP, DUE MILIARDI DI MUTUI  
RESTANO INUTILIZZATI

Cassa depositi e prestiti lancia il campanello d'allarme su 2 miliardi di mutui per opere pubbliche che sono "dormienti", non vengono cioè utilizzati dagli enti locali; e offre anche alcune soluzioni per riutilizzare, almeno in parte, queste risorse. Secondo il monitoraggio comunicato ieri da Via Goito, sono 6.317 gli enti - tra comuni e province - che hanno ottenuto mutui da Cdp per finanziare circa 49 mila appalti di lavori o forniture (in ogni caso investimenti in conto capitale). Una montagna di prestiti che però - da quasi un anno e mezzo - risulta completamente congelata. Da gennaio 2013, riferisce la Cassa, gli enti hanno smesso di chiedere le somme per le quali avevano acceso i mutui. Su queste somme, tuttavia, gli enti non hanno smesso di pagare i relativi oneri. Una vera e propria anomalia che ha una dimensione impressionante. Tale che in questi giorni Cassa depositi e prestiti sta scrivendo a ciascuno di questi 6.317 enti per ricordargli tutti i prestiti che, per così dire, non danno più segni di vita. In concreto, agli enti si propone o di ridurre il finanziamento richiesto oppure di utilizzarlo diversamente. Tutte le opzioni possibili sono specificate nella circolare

emanata da Cdp l'estate scorsa con il numero 1280/13. Ma in cosa consiste questa anomalia? E soprattutto perché si è creata? Il portafoglio di questi finanziamenti, spiega Cdp, ha due componenti principali. Il primo insieme è costituito da somme residue rispetto ai prestiti originariamente accesi, include somme pari al 5% del prestito ottenuto e comunque non superiori a 5 mila euro. Complessivamente, questa componente vale 127 milioni. Cdp non esclude che questi "spiccioli" possano addirittura essere somme di cui l'ente ha perso memoria e che occorre solo richiedere.

La vera anomalia sta invece nella componente di maggiore dimensione, che ammonta a 11,8 miliardi di euro, per la maggior parte localizzati in città del Sud (50%) e, in misura molto inferiore, al Nord (29%) e al Centro Italia (21%). Tutti prestiti che gli enti hanno chiesto (fino al 31 dicembre 2012), ma che da gennaio 2013 non vengono appunto utilizzati. Perché?

Cdp suggerisce alcune spiegazioni. Il primo indiziato è il patto di stabilità che, peraltro, da gennaio 2013 è stato esteso agli enti locali di piccola e media dimensione (tra mille e 5 mila abitanti). Se l'ente è al limite della spesa consentita,

e ha l'handicap di dover registrare il movimento del mutuo Cdp solo in uscita, allora si blocca. A rafforzare questo vincolo c'è poi il limite all'indebitamento degli enti locali per nuovi mutui (articolo 204 del Tuel). Il limite è oggi fissato all'8%. È un po' meno angusto rispetto a quello del 4% introdotto dal governo Monti, ma è pur sempre la metà circa di quello che è rimasto in vigore fino al febbraio 2011 (15%).

A queste cause di matrice contabile si aggiungono le patologie del sistema degli appalti. Il contenzioso segue ormai come un'ombra qualsiasi appalto ed è la principale causa sia del mancato avvio dell'opera (in questo caso l'intero importo chiesto dall'ente a Cdp resta inutilizzato), sia dell'interruzione a causa di variazioni in corso d'opera. Il blocco del cantiere per imprevisti o con sempre maggiore frequenza - per il fallimento dell'impresa sono altre cause che portano all'interruzione del lavoro e, dunque, dei pagamenti.



## ODISSEA NORME TECNICHE



Allungo finale, forse, è vicino. Anche se, guardando alla storia recente, è meglio non cantare vittoria prima del tempo. La nuova versione delle Ntc, le Norme tecniche per le costruzioni, è ancora una volta a un passo da una svolta cruciale.

Tra maggio e giugno, secondo quanto riferisce il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il testo dovrebbe uscire dalla commissione relatrice per approdare davanti all'Assemblea generale, l'organo che dovrà dare il voto finale, prima di passare il dossier al Governo. Eppure, gli ostacoli sono ancora molti, a quattro anni dall'inizio del processo di preparazione delle nuove regole, avviato nel lontano 2010.

Anzitutto, restano in ballo molti aspetti controversi, come la questione del livello di adeguamento sismico da richiedere negli edifici esistenti: bisognerà decidere se abbassare gli standard per fissare paletti applicabili nella pratica. O come i controlli affidati in cantiere sui materiali al direttore dei lavori. E, soprattutto, resta un percorso lunghissimo da fare: dopo il via libera del Consiglio superiore servirà il concerto del ministero delle Infrastrutture, di quello degli Interni e della Protezione civile, oltre al pa-

rere positivo delle Regioni. Difficile arrivare in Gazzetta ufficiale per la primavera del 2015.

Di fronte a questo processo così lungo e faticoso, allora, Giovanni Cardinale, responsabile area costruzioni del Consiglio nazionale degli ingegneri, lancia una proposta: avviare una revisione generale del processo di normazione in questo settore, per renderlo più snello e funzionale rispetto alle esigenze del mercato. Allo Stato andrebbero riservati solo i principi generali, mentre le questioni di dettaglio dovrebbero essere appannaggio della normazione tecnica. In questo modo gli enti come l'Uni avrebbero un peso maggiore, ma sarebbe data più importanza anche ai capitolati dei singoli appalti. Alleggerendo procedimenti lunghissimi che, ormai, non rispondono più alle esigenze di rapidità del mercato.



## CARDINALE (CNI): SNELLIRE I PROCESSI

Prendere spunto dall'esperienza difficile delle Norme tecniche. E avviare una revisione generale del processo di normazione in questo settore, per renderlo più snello e funzionale rispetto alle esigenze del mercato. Dando più peso ai privati e agli accordi contrattuali. Giovanni Cardinale, responsabile area costruzioni del Consiglio nazionale degli ingegneri, approfitta dello spunto che arriva dalle Ntc per fare una riflessione più ampia sulle riforme che sarebbero necessarie nel prossimo futuro.

*C'è un problema di tempi?*

E evidente. Le date che hanno scandito la storia della revisione delle Norme tecniche sono pubbliche e sotto gli occhi di tutti. Il processo è stato avviato già nel 2010, a pochi mesi dall'entrata in vigore, a luglio del 2009. Adesso, dopo circa quattro anni, non sappiamo ancora esattamente quando finirà. E comunque difficilmente riusciremo ad avere le nuove regole prima della primavera del 2015. Troppo? Faccio soltanto una considerazione: se tutti gli attori del settore chiedono un aggiornamento di questa norma, non è possibile che siano costretti ad aspettare anni. Bisogna ragionare su una revisione dei procedi-

menti che oggi il ministero utilizza.

*Quali conseguenze ci sono sul mercato?*

L'esempio più semplice riguarda i materiali. La velocità con cui tecnologia e ricerca procedono nel mondo industriale non è più armonica con i tempi imposti dalle prescrizioni. In ragione di questo, nuovi materiali pur utilizzati correntemente in campo strutturale, come il vetro, il legno, il carbonio corrono il rischio o di avere norme penalizzanti o, addirittura, di non avere alcuna norma che ne consenta un uso diffuso ed appropriato. Il che non significa, ovviamente, abbassare gli standard di sicurezza.

*In che modo si può cambiare?*

Bisogna uscire dall'assetto attuale, nel quale lo Stato decide tutto, anche gli aspetti tecnici di dettaglio, e tutto ha lo stesso rilievo dal punto di vista civile e penale. A livello centrale, invece, dovrebbero essere fissati solo gli elementi di cornice. Nel caso delle norme sulle strutture, soltanto gli obiettivi, i livelli di sicurezza che quelle costruzioni devono rispettare.

*Un approccio prestazionale...*

Esatto. Poi, il modo in cui quegli obiettivi vengono rag-

giunti deve essere lasciato ad altre norme, fissate da enti normatori nazionali ovvero da organismi europei o internazionali, o ancora presenti nella letteratura scientifica specializzata; norme, queste ultime, cogenti solo sul piano civilistico dei contratti. Il valore di queste norme e la certezza della loro applicabilità verrebbero poi assicurati dal contratto d'appalto e dagli allegati capitolati prestazionali.



## CANTIERI, SOLO 244 MILIONI ALLE SCUOLE

Il decreto Irpef - che nel titolo ufficiale affianca la «competitività» alla «giustizia sociale» - trascura gli investimenti pubblici: nessuna risorsa aggiuntiva.

Di concreto ci sono soltanto 244 milioni di «spazio di patto» liberato nel biennio 2014-2015 per i comuni che investiranno in piccoli e piccolissimi progetti di edilizia scolastica. Partenza piuttosto lenta anche rispetto ai 3,5 miliardi di svincolo dal patto di stabilità annunciati da Matteo Renzi per accelerare entro l'estate i piani per la sicurezza delle scuole e il dissesto idrogeologico.

Il governo confida di ridestinare in tempi rapidi fondi dalle opere bloccate o mai partite a progetti effettivamente cantierabili.

Il decreto conferma indirettamente, insomma, che per i lavori pubblici il 2014 sarà un altro annodi caduta e di sofferenza, a dispetto degli annunci e in linea invece con gli scenari fortemente negativi del Documento di economia e finanza (Def) che prevede un'ulteriore drastica riduzione degli investimenti fissi pubblici: altri 1.400 milioni persi quest'anno (siamo a 27.132 milioni) e altri 900 nel 2015 dopo i 4,8 miliardi persi dal 2011 al 2013. Dal 2011 al 2015 la caduta sarà di 7,1 miliardi, più del 22 per cento. In termini di rapporto con il Pil gli

investimenti fissi lordi della Pa erano al 2% nel 2011, all'1,7% nel 2013, scendono secondo il Def all'1,6% nel 2014 e all'1,5% nel 2015. Altro che ripresa: una caduta progressiva di cui suona come conferma questa piccola "fiche" per le scuole contenuta nel decreto. Il governo conta forse di avviare, con questa misura, le 4-5mila piccole opere proposte dai sindaci a Palazzo Chigi per interventi di prima urgenza e manutenzione, ma non si può certo dire che ci sia un orizzonte ambizioso di rilancio né per questo settore impantato da anni né, più, in generale, per i lavori pubblici.

A rendere oggettivamente più antipatico il decreto Irpef al settore delle costruzioni c'è poi la «discriminazione» che il settore della spesa in conto capitale continua a subire nei programmi di accelerazione e rifinanziamento dei pagamenti arretrati della pubblica amministrazione che anche stavolta escludono le spese in conto capitale per concentrarsi, in sostanza, sui beni e servizi del settore sanitario.

L'unico appiglio di un qualche barlume per il futuro degli investimenti pubblici che arriva dal decreto legge entrato in vigore giovedì è una manovra dal sapore tremontiano appostata all'articolo 49: un programma straordinario e massiccio di accertamento dei «residui pas-

sivi» che si dovrà svolgere entro il 31 luglio. In particolare, per i residui passivi ancora iscritti in bilancio (quindi non «perenti») il decreto legge prevede il versamento per il 50% a un fondo destinato a rifinanziare opere individuate da un decreto del presidente del Consiglio dei ministri.

Fin qui il decreto legge. I bene informati di Palazzo Chigi aggiungono che la manovra consentirà di spostare risorse consistenti da opere e piani bloccati verso investimenti effettivamente cantierabili, con particolare attenzione proprio ai piani di edilizia scolastica e di dissesto idrogeologico.

Forse è bene ricordare che programmi complessi di questa natura (per esempio quello previsto all'articolo 32 del decreto legge 98/2011) in passato hanno richiesto mesi e anni per essere implementati. E che l'operazione rapida - quasi un blitz - fatta dal ministro delle Infrastrutture, Maurizio Lupi, nel giugno 2013, con il decreto legge sviluppo, era stata possibile perché il definanziamento allora fu fatto direttamente per decreto legge e colpì la «cassa» di grandi opere puntuali e largamente monitorate come Tav e terzo valico ferroviario Milano-Genova.



**IL BONUS TRAINA I LAVORI IN CASA: 28 MILIARDI**

I maxibonus potenziati al 50% e al 65% trainano i lavori in casa e valgono ormai quasi due punti di Pil. Per ristrutturazioni edilizie e risparmio energetico è un boom che va oltre ogni previsione e stima: nel 2013 la spesa delle famiglie è stata pari a 28 miliardi, di cui 4,8 miliardi di Iva pagati allo Stato. E nei primi due mesi del 2014 si registra un'altra impennata dei lavori: 5,7 miliardi al netto di Iva di cui 4,5 a gennaio, con una crescita del 54% rispetto al primo bimestre 2013. Il Cresme e il Servizio studi della Camera hanno aggiornato al rialzo il lavoro di stima fatto lo scorso novembre per la commissione Ambiente di Montecitorio dopo che il ministero dell'Economia ha diffuso attraverso il bollettino delle Entrate i dati sulle ritenute operate da banche e poste ai bonifici obbligatori per accedere ai bonus del 50 e del 65 per cento. «Il dato è sorprendente - commenta il presidente della commissione Ambiente della Camera, Ermete Realacci - e mi pare che i cittadini abbiano compreso a pieno l'efficacia e l'utilità dello strumento».

Si tratta di dati effettivamente clamorosi sull'effettivo funzionamento dei crediti di imposta Irpef del 50% per il recupero edilizio e del 6501

per il risparmio energetico se si pensa che le stime di novembre, già sorprendenti, parlavano di una spesa annua per lavori di 19 miliardi. I nuovi dati dell'Agenzia delle Entrate hanno consentito al Cresme non solo di innalzare a 23 miliardi il valore della stima dei lavori eseguiti, con una crescita calcolata nel 45% rispetto al 2012, ma hanno anche prodotto un ricalcolo puntuale dell'Iva sulla base delle diverse aliquote utilizzate.

«I dati - spiega il direttore del Cresme, Lorenzo Bellicini - si portano dietro alcune riflessioni sulla situazione del settore edilizio oggi: la prima è che si fanno ormai diffusi i segnali di una ripresa selettiva in cui certamente il mercato della riqualificazione è e sarà il motore trainante dell'edilizia; la seconda è che i lavori di riqualificazione e risparmio energetico stanno dando un contributo importante alla questione del lavoro, che ancora non entra nelle stime dell'Istat ma che noi stimiamo in un'occupazione diretta generata di 226mila unità per il 2013; la terza riflessione è che, con questi dati, dobbiamo ritenere che abbia funzionato anche la leva di emersione dal nero di questo settore. Questo è un elemento che non siamo ancora in

grado di stimare con precisione ma certamente ci sentiamo di correggere l'idea che in passato si era consolidata che l'incentivo fosse uno stimolatore di nuovi investimenti ma poco avesse funzionato nel senso dell'emersione».



## ALL'ESTERO LAVORI PER 35 MILIARDI

La maxi commessa da cinque miliardi di dollari per la costruzione e l'ampliamento della metropolitana di Lima, in Perù, dove sono protagoniste SaliniImpregilo, AnsaldoBreda e Ansaldo Sts, al fianco di realtà spagnole e peruviane, ha riaperto i riflettori sui grandi lavori all'estero eseguiti dalle imprese italiane. Una sorta di made in Italy delle infrastrutture che colloca il settore ai vertici dell'industria mondiale delle costruzioni. Al momento, secondo una ricognizione del Sole 24 Ore, il valore dei principali lavori all'estero che coinvolgono gruppi italiani è pari a circa 35 miliardi di euro. «Grazie a un livello sempre più sofisticato del knowhow tecnologico della produzione e all'esperienza maturata sui mercati più difficili, le imprese italiane sono in grado di conquistare lavori nelle aree più selettive e competitive del pianeta» spiega al Sole 24 Ore Francesco Ferrari, partner di DLA Piper, lo studio legale internazionale (con uffici anche a Milano e a Roma) che sta assistendo il consorzio aggiudicatario nel project financing della commessa peruviana. «Chi lavora all'estero - nota Ugo Calò, anch'egli partner di DLA Piper - deve avere le spalle larghe. Però a cascata ne beneficia l'intera la filiera

produttiva italiana, composta da una moltitudine di fornitori e piccole imprese che, da soli, non potrebbero aver accesso a questi grandi progetti. Quindi è una conquista per tutto il made in Italy, indotto compreso». Vediamo la mappa dei principali lavori in corso.

*Turchia*

Qui è grande protagonista Astaldi, presente nel Paese da 20 anni. L'azienda ha vinto, insieme a 5 imprese turche, la concessione per la costruzione e gestione dell'autostrada GebzeSmirne (6,5 miliardi di dollari), 420 chilometri di autostrada incluso il ponte sulla baia di Izmit, uno dei ponti sospesi più lunghi al mondo. La concessione dura 22 anni ed è divisa in due lotti, uno attualmente in costruzione da 2,3 miliardi di dollari comprensivo del ponte e di 50 chilometri di autostrada e il secondo con la rimanente parte dell'autostrada.

Astaldi ha vinto insieme a una impresa turca la concessione per la costruzione e gestione dell'ospedale di Etlik ad Ankara da 3.500 posti letto: circa due miliardi di euro di investimento. Sempre Astaldi si è aggiudicata, insieme a una impresa turca, la concessione per la costruzione e gestione

del terzo ponte sul Bosforo, del valore di circa 2,5 miliardi di dollari e durata della concessione di circa 10 anni.

*Russia*

Ancora Astaldi ha vinto, insieme a una impresa turca, il contratto per l'espansione dell'aeroporto di Pulkovo a San Pietroburgo per circa 700 milioni di euro. Sempre Astaldi si è aggiudicata, insieme a una impresa turca, il contratto per la realizzazione della tangenziale esterna di San Pietroburgo per un valore di circa 2,2 miliardi di euro.

*Danimarca*

Metrò di Copenaghen: contratto di costruzione vinto da Salini-Impregilo, Ansaldo Sts e Ansaldo Breda per circa 1,7 miliardi di euro.

*Medio Oriente*

Salini-Impregilo è la più attiva: in Qatar ha vinto la realizzazione della linea rossa Nord della metropolitana di Doha, per un valore di 1,8 miliardi di euro.

Sempre Salini-Impregilo ha vinto la realizzazione della linea 3 della metropolitana di Riad in Arabia Saudita del valore di 3,7 miliardi di euro. Nello stesso consorzio vincitore fa parte Ansaldo Sts il cui contratto ha valore pari a circa 500 milioni di euro.



## ALL'ESTERO LAVORI PER 35 MILIARDI

Pizzarotti sta realizzando l'ospedale Al Amiri in Kuwait, 420 posti letto per circa 400 milioni di euro di valore.

*America Latina*

Salini-Impregilo sta eseguendo la maxi commessa con gli spagnoli di Sacyr dell'ampliamento del Canale di Panama (per il quale è nato un contenzioso con l'autorità panamense che è stato recentemente risolto con un accordo tra le parti) del valore di 3,8 miliardi di euro.

Astaldi sta eseguendo in Cile un contratto da 200 milioni di euro nel settore minerario per lavori e scavi sotterranei.

*America del Nord*

In Canada Astaldi ha vinto il contratto da 700 milioni di euro per la realizzazione dell'impianto idroelettrico di Muskrat Fall da 800 MW.

*Algeria*

In Algeria Rizzani De Eccher ha vinto insieme a due imprese algerine un contratto per la realizzazione di un tratto autostradale del valore di 1,6 miliardi di euro. Condotte, Ansaldo Sts, Rizzani De Eccher hanno vinto un contratto per la realizzazione di 170 chilometri di ferrovia per un valore complessivo di 1,4 miliardi di euro.



## EDILIZIA PRIVATA, 15 ANNI DI RIFORME, MA C'È INCERTEZZA

Le semplificazioni in materia edilizia introdotte negli ultimi quindici anni non hanno, in gran parte, prodotto i risultati sperati.

Lo confermano in pieno le denunce di 1.428 cittadini e 525 imprese raccolte dal dipartimento Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio nell'ambito dell'iniziativa di consultazione «100 procedure da semplificare». La consultazione è stata online per 12 settimane (dal 16 ottobre al 20 gennaio), e le segnalazioni sono state elaborate nel documento pubblicato ieri sul sito del governo.

Ecco le "riforme mancate", che emergono dalle segnalazioni di cittadini e imprese. C'è un Testo unico edilizia dal 2001, ma in realtà leggi regionali e regolamenti comunali producono frammentazione normativa e incertezza, e di fatto "ogni comune fa storia a se".

Ci sono la Dia e la Scia (auto-certificazione asseverata dai professionisti), ma di fatto l'incertezza normativa e la discrezionalità dei funzionari comunali costringono i professionisti a concordare i progetti con i tecnici dei Comuni prima di presentarli.

C'è lo Sportello unico edilizia (Sue), che dovrebbe raccogliere per conto del richiedente tutti i pareri e le

autorizzazioni di terzi, senza interrompere il decorso dei termini per il permesso di costruire, ma pochi Comuni hanno effettivamente attivato il Sue, e dove c'è spesso non funziona.

Il Testo unico prevede il silenzio-assenso sul permesso di costruire, ma praticamente nessuno lo utilizza, perché il non dà sufficiente certezza giuridica.

«Capita spesso - denuncia ad esempio un professionista lombardo - quando ci si relaziona e confronta con gli uffici tecnici pubblici di avere diverse interpretazioni su come applicare la stessa procedura edilizie».

Una delle proposte che emerge con più forza è allora quella di uniformare in modo effettivo le norme edilizie a livello nazionale, eliminando la "cacofonia" di leggi regionali e regolamenti edilizi (va in questa direzione il Ddl del governo sul Titolo V della costituzione, che riporta il "governo del territorio" tra le competenze esclusive statali). Oltre alle lamentele sulle eccessive autorizzazioni richieste (in barba allo sportello unico) e ai tempi lunghi del permesso di costruire (in barba al silenzio-assenso), molte denunce vertono sulle pesanti e lunghe procedure di autorizzazione paesistica o co-

munque su beni sottoposti a tutela: «Per ogni minima modifica denuncia un dipendente pubblico umbro - all'aspetto esterno dei fabbricati viene richiesta l'autorizzazione: la sostituzione di un portone, di una ringhiera, di un comignolo, persino per la cassetta delle poste!».

## IL SISMA E I DUBBI SULL'ESTRAZIONE DI PETROLIO

L'estrazione di petrolio nel giacimento di Cavone potrebbe aver scatenato il doppio terremoto che due anni fa ha colpito l'Emilia Romagna? Forse sì. A questa sconcertante conclusione è arrivato il comitato tecnico-scientifico Ichese, insediato presso il ministero dello Sviluppo economico nel maggio del 2012 proprio per rispondere a questa domanda. L'acronimo, infatti, sta per Commissione internazionale per la valutazione delle possibili relazioni tra attività di esplorazione per gli idrocarburi e aumento di attività sismica in Emilia Romagna. Il rapporto redatto dai sei membri, tre italiani e tre stranieri, è stato consegnato alla Protezione civile oltre un mese fa e quindi alla Regione, confermano al Corriere della Sera le parti interessate. Se non è ancora stato pubblicato, ci dicono fonti del ministero dello Sviluppo Economico e della Protezione civile, è perché un gruppo di lavoro sta effettuando gli opportuni approfondimenti. Diversa la versione fornita dalla rivista Science sul numero che esce oggi: il documento sarebbe rimasto in un cassetto per il timore espresso da politici di livello regionale e nazionale sulle possibili conseguenze politiche ed economiche delle rivelazioni.

Secondo la rivista americana, che ha potuto leggerne in anteprima le conclusioni, gli esperti scartano l'ipotesi che ad accendere la miccia siano state le indagini invasive effettuate nel deposito di gas vicino al centro di Rivara. Il dito viene puntato invece su un altro sito di proprietà della Gas Plus (società che attende di leggere il rapporto ufficiale prima di far conoscere la sua posizione). Si tratta del giacimento di Cavone, a venti chilometri dall'epicentro della scossa del 20 maggio. Di per sé i cambiamenti di pressione sulla crosta terrestre dovuti alla rimozione del greggio e all'iniezione di fluidi per facilitarne il flusso non sarebbero stati sufficienti per provocare la tragedia, sostiene il rapporto. Ma «non si può escludere» che la faglia fosse già vicina al punto di rottura e che l'attività estrattiva abbia funzionato da innesco per il primo evento sismico. Questo a sua volta avrebbe scatenato il secondo nove giorni più tardi, il 29 maggio. La correlazione tra la quantità crescente di petrolio estratto da Cavone a partire dall'aprile del 2011 e l'aumentata sismicità dell'area prima del 20 maggio 2012 costituirebbe un indizio, anche se per rafforzare la tesi di un legame causale bisognerebbe sviluppare

un modello fisico che tenga conto della dinamica nel serbatoio e nelle rocce circostanti.

La commissione nata su richiesta del presidente dell'Emilia Romagna Vasco Errani ha lavorato per mesi in sordina senza contatti diretti con il pubblico né con la stampa. Si è riunita diverse volte a Roma e ha eseguito sopralluoghi nell'area colpita dal terremoto e negli impianti di Cavone. «Il rapporto finale raccomanda ulteriori monitoraggio delle attività e predisporre delle linee guida che saranno pubblicate a breve», ci dice Franco Terlizzone, membro del comitato e direttore generale per le risorse minerarie ed energetiche del ministero dello Sviluppo. E già accaduto in altri Paesi che degli studi suggerissero un legame fra attività umane ed eventi sismici. I tre forti terremoti del 2011 in Oklahoma, ad esempio, potrebbero essere stati innescati dal pompaggio di acqua in un pozzo svuotato. Ma il caso italiano è più incandescente per l'elevato numero delle vittime, ventisette, che non avrebbe precedenti per un sisma indotto dall'uomo.



## EDILIZIA, IL MIUR NON PUÒ TACERE

Sessanta giorni. Entro due mesi la scuola italiana deve diventare una casa di vetro, almeno per la sicurezza degli edifici: il conto alla rovescia è iniziato con la sentenza 3014/14 del Tar Lazio che ha accolto il ricorso di Cittadinanzattiva, ordinando al ministero dell'istruzione pubblicare i dati dell'anagrafe dell'edilizia scolastica e quelli della mappatura degli elementi non strutturali di tutti i 41.483 fabbricati italiani frequentati da docenti e studenti. Ed è grazie alla riforma Severino che è divenuta realtà l'operazione trasparenza voluta dalla onlus di partecipazione civica: la domanda di accesso civico inizialmente bocciata dal Miur, ma ora ritenuta legittima dai giudici, è stata infatti introdotta dall'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013, vale a dire uno dei provvedimenti delegati della legge 190/12.

Sono molte le carte che il Ministero dovrà tirare fuori sulla sicurezza degli edifici scolastici: si tratta in particolare delle certificazioni di agibilità statica, di adeguamento sismico, igienico-sanitario, prevenzione incendi; senza dimenticare la mappatura delle barriere architettoniche, la presenza di bagni per disabili, l'elenco degli interventi effettuati e da realizzare rela-

tivi alla rimozione di amianto e la presenza o meno del documento di valutazione dei rischi e del piano di evacuazione. Le informazioni disponibili finora, infatti, riguardano solo 33 mila edifici, peraltro aggregati per regioni. Non colgono nel segno le difese dell'amministrazione: anzitutto l'articolo 7 della legge 23/1996 stabilisce in modo chiaro che è attribuita al Miur la «responsabilità della costituzione e dell'aggiornamento periodico della banca dati sebbene ciò debba avvenire con la collaborazione degli enti locali interessati», vale a dire regioni, comuni, province.

Ma soprattutto non ha senso per il ministero eccepire che Cittadinanzattiva, piuttosto che un'altra onlus, non abbiano il diritto ad accedere alle banche dati e che comunque prima di aprire le porte ai privati che vogliono ficcare il naso servirebbe una regolamentazione da parte dell'amministrazione stessa: è stato il decreto sviluppo 2.0 (dl 179/12) a chiarire che sussiste un obbligo generalizzato di pubblicazione esteso a tutti i database pubblici, con la sola eccezione dell'anagrafe tributaria.

Nessun dubbio, dunque, può sussistere sull'esclusiva legittimazione passiva in capo al

ministero dell'istruzione a provvedere sull'istanza di accesso civico a dati e informazioni relativi all'anagrafe dell'edilizia scolastica. Né si può convenire sulla necessaria adozione di un regolamento ad hoc preventivo all'accesso civico perché equivarrebbe ad applicare un'interpretazione che di fatto abroga l'articolo 5 del decreto legislativo 33/2013: si finirebbe per riconoscere ai singoli enti la possibilità di differire nel tempo l'efficacia di una disposizione fondamentale per l'attuazione del principio di trasparenza nei rapporti con le pubbliche amministrazioni. Il tutto in assenza di una espressa norma.

