



AUDIZIONE FONDAZIONE INARCASSA INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO
AI PROFILI APPLICATIVI DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI.

8^a Commissione Lavori pubblici e comunicazioni Senato della Repubblica

10 APRILE 2019

**AUDIZIONE FONDAZIONE INARCASSA INDAGINE CONOSCITIVA
IN MERITO AI PROFILI APPLICATIVI DEL CODICE
DEI CONTRATTI PUBBLICI.**

8^a Commissione Lavori pubblici e comunicazioni Senato della Repubblica

10 APRILE 2019

Chi siamo

La **Fondazione Inarcassa** è un organismo istituito da Inarcassa, Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli Ingegneri ed Architetti Liberi Professionisti, e ad oggi rappresenta circa 170.000 iscritti, di cui quasi la metà, ha meno di 40 anni di età.

La Fondazione ha come scopo la promozione di tutti gli strumenti utili per tutela della categoria degli architetti e degli ingegneri che svolgono la libera professione in forma esclusiva e lo sviluppo della loro attività.

La Fondazione intende porsi come interlocutore propositivo e autorevole per chi opera nel settore dell'ingegneria e architettura con l'obiettivo di migliorarne le condizioni professionali; a tal fine offre agli iscritti Inarcassa la possibilità di disporre di strumenti operativi a sostegno della professione.

È presieduta dall'ingegnere Egidio Comodo libero professionista dal 1992.

IL DIRETTIVO

| | |
|--------------------|---|
| Presidente | Ing. Egidio Comodo |
| Consiglieri | Arch. Michela Bosco Ing. Roberto Brandi Arch. Antonio Guglielmini Ing. Gaetano Vinci Arch. Paolo Marchesi |

Premessa

Fin dalle prime fasi della XVIII legislatura la revisione della disciplina degli appalti pubblici ha occupato un posto rilevante nell'agenda di governo.

Il Consiglio dei ministri ha recentemente approvato un disegno di legge di delega per la riforma del codice dei contratti pubblici (trasmesso al Senato per l'avvio dell'esame parlamentare) e un decreto-legge – cd. sblocca cantieri – che oltre a misure ritenute urgenti, prioritariamente orientate a un rilancio degli investimenti e a una drastica semplificazione delle procedure, dispone alcune modifiche al codice volte a risolvere la procedura di infrazione per mancata conformità del quadro giuridico italiano alle direttive europee del 2014, avviata con la lettera di costituzione in mora dell'U.E. notificata al nostro Paese lo scorso 24 gennaio.

La presentazione del DEF in Consiglio dei ministri avvierà, inoltre, una fase di esame delle urgenze di carattere economico per il nostro Paese. La Fondazione Inarcassa, a tal proposito, intende sottolineare lo stato di crisi in cui versano i liberi professionisti in Italia, che rappresenta, senza dubbio, il primo elemento di nostra preoccupazione. La caduta del reddito è stata particolarmente accentuata per i lavoratori autonomi e ha colpito in particolare i più giovani.

Con riferimento agli ingegneri e architetti liberi professionisti, le tabelle che seguono illustrano la contrazione dei redditi nel decennio 2007-2016 (*fonte: Inarcassa in Cifre, 13 novembre 2018*)

Tab. 1 Variazioni percentuali sull'anno precedente

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Monte redditi | +7,7 | +2,3 | -3,6 | +0,3 | -1,4 | -3,0 | -1,7 | -5,4 | +3,2 | -0,7 |
| Reddito medio | +2,6 | -1,5 | -7,6 | -2,9 | -2,6 | -7,2 | -3,3 | -6,3 | +2,6 | +0,5 |
| Monte volume d'affari | +7,2 | +3,7 | -4,9 | -0,1 | -3,9 | -5,3 | +2,9 | -3,0 | +1,5 | -2,5 |
| Volume d'affari medio | +2,2 | -0,3 | -8,9 | -3,4 | -5,1 | -9,4 | +1,3 | -4,0 | +0,9 | -1,3 |

Tab. 2 Reddito professionale medio per classe d'età riferito al 2016

| (anni) | Totale Inarcassa | | | | | | |
|---------------|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | | Ingegneri | | | Architetti | | |
| | | M | F | | M | F | |
| Fino a 30 | 11.595 | 12.895 | 13.918 | 11.108 | 10.240 | 11.004 | 9.647 |
| 31 - 35 | 16.229 | 18.931 | 20.730 | 14.712 | 13.448 | 15.027 | 12.125 |
| 36 - 40 | 21.805 | 26.701 | 28.781 | 19.101 | 16.674 | 19.500 | 13.776 |
| 41 - 45 | 26.076 | 33.879 | 35.643 | 23.887 | 19.012 | 22.715 | 14.605 |
| 46 - 50 | 28.547 | 39.602 | 41.060 | 25.731 | 21.625 | 25.193 | 16.077 |
| 51 - 55 | 31.350 | 43.503 | 44.545 | 25.086 | 23.521 | 26.625 | 17.588 |
| 56 - 60 | 32.831 | 44.937 | 45.766 | 25.582 | 23.733 | 26.299 | 16.455 |
| 61 - 65 | 30.018 | 37.831 | 38.019 | 28.479 | 22.709 | 24.459 | 14.395 |
| Oltre i 65 | 22.991 | 25.749 | 25.808 | 10.925 | 18.058 | 18.501 | 14.159 |
| Totale | 24.698 | 30.874 | 33.059 | 18.313 | 19.075 | 22.248 | 14.296 |

Risulta evidente il costante decremento dei redditi per entrambe le categorie, in particolar modo per i giovani, ormai sotto soglia di povertà, in un mercato privo di qualsiasi forma di tutela del lavoro dei liberi professionisti.

Osservazioni codice appalti pubblici

Nelle intenzioni del legislatore, il d.lgs 50/2016 avrebbe dovuto riorganizzare la materia dei contratti pubblici al fine di rilanciare un comparto economico che soffre ormai una lunga stagione di crisi che ha visto la chiusura di 120mila imprese e il licenziamento di 600mila lavoratori del settore edile. Di riflesso, gli architetti e ingegneri liberi professionisti soffrono l'attuale congiuntura economica, in termini di reddito e volume d'affari.

Sarebbe opportuno porre rimedio attraverso interventi normativi puntuali, che correggano le criticità sottolineate a più riprese e in più occasioni da Fondazione Inarcassa.

L'evidente complessità del Codice avrebbe richiesto senz'altro l'insediamento della Cabina di Regia di cui all'art. 212 con lo scopo di monitorare costantemente lo stato di attuazione del codice e le difficoltà riscontrate da tutti gli operatori. Uno strumento che avrebbe consentito di individuare più facilmente e tempestivamente le criticità che inevitabilmente si sono manifestate.

1) Centralità del progetto - Concorsi di progettazione.

Centralità della progettazione quale strumento per assicurare qualità del costruito, costi e tempi certi, limitando il più possibile il ricorso alle varianti in corso d'opera. Sin dalla sua costituzione, la Fondazione Inarcassa promuove e finanzia i concorsi di progettazione in due fasi, avendo stanziato ad oggi circa 250 mila euro.

Di seguito, i concorsi di progettazione recentemente espletati:

- a) *Concorso di progettazione per la ricostruzione Science Centre di Città della Scienza a Napoli;*

- b) *Concorso di progettazione per la ricostruzione del corpo centrale dell'ex biblioteca Stazione Zoologica "Anton Dohrn" a Napoli;*
- c) *Concorso DI PROGETTAZIONE IN DUE GRADI: procedura aperta per la realizzazione di una scuola primaria nel Comune di Riccione;*
- d) *Concorso DI PROGETTAZIONE IN DUE GRADI per la costruzione della nuova sede di Alperia a Merano;*
- e) *Concorso di progettazione IN DUE GRADI per Complesso Scolastico Carracci a Bologna*

Condizione essenziale, e su cui si richiede un intervento all'art. 154 del Codice, è l'affidamento dell'incarico, con il compenso già fissato, al vincitore della seconda fase, nella quale è richiesta la verifica dei requisiti.

2) Appalto integrato

Fondazione Inarcassa ha sempre sostenuto, con forza, la necessità di separare il momento della progettazione da quello dell'esecuzione. Aspetto essenziale per assicurare **indipendenza** del Progettista, che deve rimanere, esclusivamente, ripiegato sull'interesse della Pubblica Amministrazione, **qualità** della progettazione e **trasparenza** delle procedure.

Nonostante la radicale limitazione dello stesso sia stato indicato come uno dei cardini della riforma del 2016, nonché inserito come oggetto specifico di uno dei criteri di delega che hanno guidato il Governo nell'elaborazione del nuovo codice, le premesse sono state in larga parte sconfessate. Infatti, quello che doveva essere un divieto rigido, in grado di limitare drasticamente il ricorso all'istituto, con l'intervento del correttivo nel 2017 è stato molto ridimensionato. Oggi l'art. 59 del codice dei contratti pubblici ammette l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori nei seguenti casi:

- *al contraente generale;*
- *finanza di progetto;*
- *affidamento in concessione;*
- *partenariato pubblico privato;*
- *contratto di disponibilità;*
- *locazione finanziaria;*
- *opere di urbanizzazione a scomputo;*
- *elemento tecnologico prevalente.*

E' bene ricordare, al riguardo, che **il ricorso a tale modalità non ha prodotto in passato grandi vantaggi**; piuttosto, **l'appalto integrato è apparso come un *escamotage* per celare l'incapacità delle PA di occuparsi di tutta la fase progettuale con risultati soddisfacenti sul piano della qualità.**

Fondazione Inarcassa ritiene, dunque, necessario superare i vecchi schemi, rimpiazzandoli con nuove metodologie, che possano aprire scenari produttivi capaci di ridare fiato all'economia nel rispetto del territorio e della sua vitalità: il nostro Paese merita un'attenzione totale che garantisca contemporaneamente la sostenibilità economica e

ambientale, la sicurezza e soprattutto la qualità del costruire. **E' da condannare l'uso, sempre più ricorrente, dell'appalto integrato.**

3) Art. 113 - Incentivi progettazione interna.

Fondazione Inarcassa valuta negativamente la possibilità di modifica dell'art. 113 del Codice, con l'eventuale reintroduzione dell'incentivo sulla progettazione interna alla pubblica amministrazione.

Una Pubblica Amministrazione efficiente ed efficace dovrebbe concentrare tutte le proprie energie e le proprie attività, sulla **programmazione** e **controllo** delle procedure e della spesa, dei lavori e delle fasi progettuali, lasciando ai liberi professionisti le mansioni specifiche di progettazione, direzione lavori e collaudo delle opere.

Andando incontro alle istanze provenienti dal mondo delle professioni tecniche, il codice del 2016 aveva innovato l'assetto precedente limitando l'incentivo per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni alle sole attività di programmazione e controllo della spesa per investimenti e delle procedure di gara nonché per le fasi tecniche della direzione lavori e del collaudo.

Fondazione Inarcassa aveva accolto con grande favore tale modifica, ritenendola un primo importante passo verso una netta distinzione tra i compiti degli impiegati pubblici e quelli dei liberi professionisti, quest'ultimi sempre pronti a recepire modelli organizzativi e di sviluppo del progetto, innovativi (ad esempio il BIM) e improntati sulla sempre maggiore qualità del progetto. Anche la formazione continua obbligatoria sta offrendo un importante contributo in tal senso.

La questione vede, inoltre, contrapporsi da un lato gli architetti e ingegneri liberi professionisti che soffrono una grave crisi con un'importante contrazione dei redditi, dall'altro i dipendenti pubblici, ai quali la modifica in commento consentirebbe di integrare il proprio stipendio.

4) No alle prestazioni gratuite.

Le libere professioni dal carattere profondamente tecnico (ingegneri ed architetti) sono poste a presidio di alcuni fondamentali principi costituzionali nonché della sicurezza e dell'incolumità della popolazione e del territorio. In questi mercati la riduzione dei compensi, cui è inevitabilmente conseguito un decadimento della qualità professionale, ha avuto l'unico effetto di rendere meno sicure le nostre infrastrutture cittadine e di esporre la popolazione a gravi rischi.

La Fondazione Inarcassa è da sempre impegnata nella battaglia per assicurare il **giusto compenso** al professionista, come nel caso della vicenda del Comune di Catanzaro che aveva bandito l'affidamento dell'incarico di redazione del PSC a 1 euro.

E' dunque fondamentale sancire nei prossimi interventi legislativi la non gratuità delle prestazioni professionali e individuare quelle componenti del compenso professionale che non devono essere sottoposti a ribasso (ad esempio, manodopera, sicurezza, ecc.), al

fine di dare piena attuazione alle disposizioni in tema di equo compenso introdotte con l'art. 19-quaterdecies del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (c.d. decreto fiscale).

5) Obbligo del riferimento al Decreto Parametri:

E' fondamentale, per Fondazione Inarcassa, non mettere in discussione l'obbligo di riferimento al DM Parametri per le stazioni appaltanti di cui all'art. 24 comma 8. Se per l'affidamento dei lavori si utilizzano i prezziari regionali o nazionali che garantiscono la congruità del prezzo, allo stesso modo, occorre, per la fase progettuale, fare riferimento al suddetto DM parametri, oggi messo in discussione anche dalla sentenza del Consiglio di Stato del 29/03/19.

6) Offerta Economicamente più Vantaggiosa come criterio di selezione del Progettista.

Riteniamo che la modalità dell'offerta economicamente più vantaggiosa possa garantire una maggiore qualità progettuale rispetto a procedure ispirate al principio del massimo ribasso. In questi anni di crisi adottare il principio del massimo ribasso non può garantire il principio legislativamente riconosciuto dell'equo compenso, poiché i professionisti – soprattutto giovani – pur di lavorare, sarebbero disposti ad accettare anche lavori non retribuiti. E questo, purtroppo, porta con se numerose criticità, oltre che sulla qualità progettuale, sul reddito immediatamente disponibile, ma anche sulla sostenibilità previdenziale e sulla tenuta sociale del nostro Paese.

A tal fine, Fondazione Inarcassa, propone una modifica all'art. 95 comma 10-bis (introdotto dal correttivo) che consente, ad oggi, una ripartizione 70/30 tra i criteri qualità/prezzo, ridimensionando, come già previsto nel d.lgs 50/2016, la quota prezzo a non più il 20%.

7) Regolamento Unico.

E' auspicabile l'adozione di un regolamento unico dei provvedimenti di attuazione del Codice, con la previsione di un superamento del meccanismo delle "soft law" affidate all'Anac. In capo all'Autorità Anticorruzione, invero, andrebbero rafforzati i poteri nell'ambito dei pareri di precontenzioso. Su questo punto, la Fondazione Inarcassa ha accumulato una significativa esperienza nell'ambito dell'attività di contrasto ai bandi irregolari, constatando che l'Autorità esprime i pareri richiesti anche dopo un anno e mezzo dalla richiesta. Nell'ultimo anno, Fondazione Inarcassa ha raccolto oltre 500 segnalazioni riguardanti bandi ritenuti irregolari dal segnalante. A queste segnalazioni hanno fatto seguito

8) Long list professionisti.

Occorre istituire una Long List unica nazionale di professionisti che garantisca la verifica del possesso dei requisiti e dalla quale le stazioni appaltanti possano attingere: un modello simile a quello già esistente per le imprese con la qualificazione SOA, ma senza costi per i professionisti. L'obiettivo è ridurre e semplificare le procedure in capo ai professionisti per la partecipazione alle gare in caso di affidamenti sotto soglia.

9) Centrale di progettazione – Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici.

In un periodo in cui i liberi professionisti stanno coraggiosamente lottando per affrontare e superare la crisi del settore dei lavori pubblici accentrare tutti i compiti inerenti alla progettazione di un'opera pubblica in un soggetto creato dal nulla è una scelta per la quale, Fondazione Inarcassa, esprime il suo forte e deciso dissenso.

Fondazione Inarcassa, auspica che tale Struttura possa svolgere un concreto e utile ruolo di supervisione, controllo e coordinamento tra tutte le stazioni appaltanti nello svolgimento delle proprie attività di programmazione e controllo locale.

10) Rigenerazione Urbana – Sisma-Ecobonus.

Fondazione Inarcassa, sottolinea l'importanza dei temi legati alla Rigenerazione Urbana come opportunità per il rafforzamento di valori economici, ambientali e sociali delle nostre città e conseguente riduzione del consumo di suolo, miglioramento della qualità di vita, riduzione dei consumi energetici, nonché, messa in sicurezza del nostro patrimonio edilizio. A tal fine, Fondazione Inarcassa ritiene auspicabile il rafforzato e semplificazione dello strumento fiscale del Sisma-Eco-Bonus. La Prima Giornata Nazionale della Prevezione Sismica, voluta e organizzata da Fondazione Inarcassa con CNI, CNAPPC, CRUI, Protezione Civile, CSLLPP e RELUIS, ha visto scendere, in più di 500 piazze italiane, migliaia di ingegneri e architetti per svolgere attività di sensibilizzazione sui temi del rischio sismico e sugli strumenti, oggi disponibili, per la sua riduzione. Strumenti che prevedono un sostegno "finanziario", fino all'85%, delle spese sostenute.