

## **MICHELE LAPENNA, CNI: un mercato dei lavori pubblici più trasparente e aperto ai giovani**

*Intervista a Michele Lapenna, consigliere e tesoriere del CNI con delega ai servizi di ingegneria e architettura*

Patrizia Ricci - ingegnere, redazione INGENIO

*Entro i prossimi due anni dovrà essere recepita la nuova direttiva europea sugli appalti pubblici. La riforma dei lavori pubblici rappresenta un'opportunità per il sistema Paese, che la P.A. deve cogliere tornando ad esercitare le funzioni di indirizzo e controllo. Lo scorso 8 maggio la rete delle professioni tecniche ha presentato un documento contenente le proposte di riforma dei lavori pubblici.*



### ***Ingegnere Lapenna quali sono i punti fondamentali del documento?***

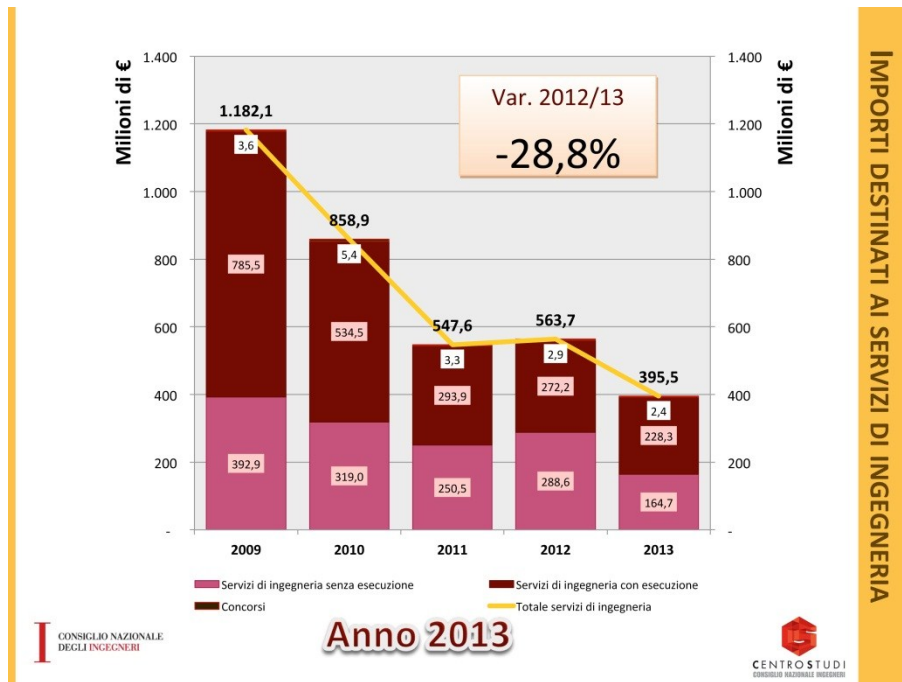
Prima di parlare dei punti fondamentali del documento presentato nella manifestazione del 8 maggio tenutasi al teatro Quirino a Roma insieme a tutti i Consigli Nazionali delle professioni tecniche della Rete e conclusa dal Ministro Lupi alla presenza di oltre mille professionisti in sala e in collegamento con oltre 500 sedi periferiche, vorrei partire da una analisi della situazione ad oggi di quello che viene chiamato il Mercato dei Servizi di Ingegneria ed Architettura nel nostro Paese.

Per verificare lo stato di fatto del mercato che riguarda l'affidamento di incarichi di progettazione e più in generale di incarichi professionali di tipo tecnico, si possono utilizzare i dati messi a disposizione dal Monitoraggio dei Bandi di gara per i Servizi di Ingegneria del Centro Studi del Consiglio Nazionale Ingegneri e relativi all'anno 2013.

Come noto il Centro Studi del CNI dall'anno 2008 effettua il monitoraggio dei bandi di gara per i servizi di ingegneria e pubblica un rapporto trimestrale in cui oltre ad offrire una fotografia dell'andamento del mercato, vengono evidenziate le principali anomalie presenti nei bandi. Dal mese di aprile del 2013 inoltre viene redatto e pubblicato un breve report settimanale con l'indicazione di tutti i bandi pubblicati nella settimana in esame che presentano anomalie rispetto alla normativa vigente ed una loro analisi giuridica.

Dall'analisi di questi dati si evince che si sta verificando una trasformazione del mercato dei servizi di ingegneria e architettura nel nostro paese per quanto attiene le procedure di realizzazione dell'Opere Pubbliche, i servizi professionali ad esse connesse, e gli operatori di questo mercato.

Dall'indagine, che esamina gli importi messi a gara nell'anno 2013 confrontandoli con quelli degli anni precedenti a partire dal 2009, si deduce che negli ultimi cinque anni questo **mercato ha perso quasi i due terzi del suo volume complessivo e quindi vive una situazione di forte recessione.**



I dati pubblicati, evidenziati nella tavola sopra rappresentata, non solo segnalano una drammatica situazione di contrazione del Mercato dei Servizi Professionali Tecnici ma indicano anche che il rapporto tra i cosiddetti servizi di ingegneria senza esecuzione e quelli con esecuzione è ormai totalmente sbilanciato verso i secondi in un rapporto di 1 a 3.

Le tipologie dei servizi di ingegneria e architettura sono, come noto, di due tipi: servizi di ingegneria senza esecuzione, cosiddetti puri, che racchiudono tutti i servizi tecnici dal progetto preliminare al collaudo, e procedure di progettazione ed esecuzione, in cui oltre all'esecuzione dei lavori si affida all'appaltatore anche una parte della progettazione. Queste ultime procedure costituiscono i cosiddetti appalti integrati e stanno sempre più prendendo piede in Italia in un modo che possiamo ritenere anomalo perché solitamente si determinano due situazioni: quella in cui la progettazione delle opere è tutta interna alle stazioni appaltanti oppure quella in cui l'elemento di terzietà della progettazione viene a mancare perché l'esecutore dell'opera, sviluppa anche parte della progettazione con la conseguente delicatezza di tale procedura nella quale esiste il rischio della subalternità del progettista rispetto all'impresa esecutrice.

Quanto all'appalto integrato, esso dovrebbe essere utilizzato solo in casi giustificati da particolari necessità di complessità tecnologiche. La regola generale deve essere quella di affidare i lavori sulla base del progetto esecutivo. In ogni caso devono essere inserite regole che tutelino i professionisti - progettisti, imponendo il pagamento dei corrispettivi a loro dovuti direttamente dalle stazioni appaltanti.

Altro dato significativo che si desume dall'analisi dei dati è che la media del numero di personale richiesto nei bandi 2013 è di poco inferiore a 6, nella fattispecie è infatti 5,8. Possiamo verificare dai dati desunti, sia dall'ISTAT Censimento Industria 2011 sia dal monitoraggio degli studi di settore effettuato dall'Agenzia delle Entrate, che il 98% degli operatori del mercato ha un numero di dipendenti inferiore a cinque. Questo mercato è quindi chiuso agli operatori di piccole e medie dimensioni chiarendo che quando parliamo di operatori ci riferiamo a professionisti singoli o associati, a società di professionisti o a società di ingegneria.

REQUISITI DI PARTECIPAZIONE: PERSONALE RICHIESTO ARTICOLO 263 DPR 207/2010 COMMA 1 D

## Media del numero minimo di personale richiesto nei bandi 2013:

# 5,8

N.B. Sono considerati solo i bandi di gara senza esecuzione

### Imprese attive in Italia per numero di addetti\*



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

\* dati Istat - Censimento dell'Industria e dei Servizi 2011

CENTRO STUDI CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

REQUISITI DI PARTECIPAZIONE

**Nel complesso l'analisi dei dati ci rappresenta un Mercato che:**

- **è in forte recessione;**
- **è chiuso ai giovani professionisti e a tutti gli operatori che non hanno strutture di grandi dimensioni;**
- **nel quale la gran parte delle opere pubbliche è realizzata con progettazione interna alle stazioni appaltanti o con appalti integrati;**
- **con una inesistente uniformità di comportamento delle S.A. nella applicazione delle norme in relazione ai requisiti di partecipazione degli operatori e alle procedure di selezione degli stessi;**

Le nostre proposte vanno dunque nella direzione

- **di un'apertura del mercato dei lavori pubblici;**
- **dell'esternalizzazione dei servizi di architettura e ingegneria all'esterno delle stazioni appaltanti;**
- **della riduzione dei ribassi eccessivi negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria con il criterio del prezzo più basso;**
- **della garanzia dei compensi dei professionisti negli appalti integrati per il tramite diretto del rapporto con le stazioni appaltanti;**
- **della maggiore trasparenza negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria.**

Tali proposte sono state presentate al governo e al tavolo tecnico presso l'Autorità di vigilanza dei Contratti Pubblici.

## **Quali le attività finalizzate all'apertura del mercato e cosa si intende con "un mercato più aperto"?**

Le attività finalizzate all'apertura del mercato dei lavori pubblici si sono concretizzate in un esposto presentato dalla rete delle professioni tecniche all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Antitrust) e nella presentazione di un documento contenente le proposte di cui sopra al tavolo tecnico dell'autorità di vigilanza in cui viene denunciata l'anomalia di una norma regolamentare (art. 263 del DPR 207/2010) che chiude il mercato dei lavori pubblici, prevaricando i principi comunitari e codicistici (norme di rango primario). Infatti il comma 2 dell'art. 41 del codice, come modificato dalla legge 135 del 2012, così recita: **...sono illegittimi i criteri che fissano, senza congrua motivazione, limiti di accesso connessi al fatturato aziendale...**

In attesa che le due autorità intervengano, è stata proposta al Governo una modifica dell'art. 263 del regolamento che prevede la drastica riduzione dei fatturati e dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi richiesti per l'accesso alle gare e, soprattutto, l'abrogazione della lettera d) dello stesso articolo, riguardante in atto il numero di collaboratori di cui deve aver fruito, nell'ultimo triennio, il professionista che intenda partecipare alla gara. Questo al fine di superare i contrasti tra Regolamento, (art.263, comma 1, lettera d) che subordina la partecipazione alle gare al numero di dipendenti di cui ha fruito l'operatore economico nel triennio precedente, con il diritto comunitario e con i nuovi principi introdotti nel Codice dei contratti (comma 1 bis dell'art.2: I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese). Dispositivo che, come dimostrano i dati censiti dall'Agenzia delle Entrate, determina una chiusura del mercato pari al 98,6%.

<b>TABELLA 1</b>				
<b>Monitoraggio Studi di Settore dell'Agenzia delle Entrate</b>				
<b>- Anno 2011 -</b>				
<b>Classi Addetti</b>	numero contribuenti esaminati	% numero addetti	% chiusura mercato	Note
<b>fino a 1</b>	<b>122.596</b>	<b>86,6%</b>	<b>13,4%</b>	Gran parte degli studi professionali italiani sono costituiti solo dal titolare (86,6%)
<b>da 2 a 3</b>	<b>14.631</b>	<b>10,3%</b>	<b>89,7%</b>	Solo il 12% degli studi professionali fruiscono di un numero di addetti compreso tra 2 e 5
<b>da 3 a 5</b>	<b>2.407</b>	<b>1,7%</b>	<b>98,3%</b>	
<b>superiore a 5</b>	<b>1.983</b>	<b>1,4%</b>	<b>98,6%</b>	Solo l'1,4% degli studi professionali fruisce di un numero di addetti superiore a 5. Considerato che la quasi totalità dei bandi per affidamenti di servizi di architettura e ingegneria, per importo stimato superiore a 100.000 euro, impone un numero di addetti superiore a 5, si registra, di fatto, una chiusura del mercato pari al 98,6% dei professionisti italiani.
<b>Totale</b>	<b>141.617</b>	<b>100%</b>		

***Nelle gare per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria è necessaria una maggiore trasparenza. Come si può perseguire questo risultato?***

Al fine di garantire maggiore trasparenza negli affidamenti di servizi di architettura e ingegneria fondati su criteri con ampi margini di discrezionalità, si propone l'introduzione del comma 4 bis all'art. 120 del Codice, che fissa le regole per la composizione delle giurie negli affidamenti con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e nei concorsi. Tale comma stabilisce che:

I componenti diversi dal presidente sono scelti, a seguito di sorteggio pubblico in seno ad appositi elenchi di esperti tenuti dalle stazioni appaltanti e dagli Ordini professionali, in misura pari al:

- 50% funzionari della stesse amministrazioni aggiudicatrici
- 50% liberi professionisti, esperti nel settore dell'affidamento.

***A parte quelle già in atto, quali potrebbero essere secondo lei ulteriori misure del CNI per far fronte al problema del mercato dei servizi di ingegneria?***

Nel decreto legge 90 sulla riforma della pubblica amministrazione, approvato dal governo in data 24 giugno e attualmente all'esame delle camere, è già presente una drastica riduzione dei requisiti di partecipazione alle gare. Chiederemo a livello legislativo la possibilità di intervenire nella conversione di legge del decreto supportati dal fatto che nelle bozze circolate c'era una parziale accettazione dei principi contenuti nel documento presentato dalla rete delle professioni tecniche soprattutto per quanto attiene ai requisiti di partecipazione alle gare, art. 263 del Regolamento. Inoltre in una recente audizione all'ottava commissione della Camera, Ambiente e lavori pubblici, in cui abbiamo ripresentato il documento che sintetizza le proposte dell'8 e 21 maggio, abbiamo avuto una prima risposta positiva del presidente Ermete Realacci.

Quindi da parte nostra c'è l'impegno ad una partecipazione attiva a tutti i tavoli di discussione sull'argomento per far sì che le nostre proposte possano essere accolte e determinino un mercato dei lavori pubblici sempre più trasparente e aperto ai giovani.