

Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

14^a Commissione Politiche dell'Unione europea

*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti
dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea
2019-2020 (A.S.2169)*

4 Maggio 2021

Audizione del Presidente di Fondazione Inarcassa

Ing. Franco Fietta

Illustre Presidente, onorevoli Senatori,

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 mila 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. È fondamentale, in questa fase così delicata per l'economia del nostro Paese, dove si registra un calo dei redditi dei professionisti, tenere alta la guardia e mettere in campo ogni sforzo utile per assicurare un futuro professionale ai nostri iscritti e, di conseguenza, un adeguato futuro previdenziale. Non c'è previdenza se non c'è lavoro.

Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020" (A.S. 2169), all'esame in sede referente di Codesta Commissione, in seconda lettura, propone all'articolo 8 una modifica dell'art. 46 del d.lgs. 50/2016 (codice degli appalti) secondo cui è consentito anche ad altri soggetti, abilitati in forza del diritto nazionale, di offrire sul mercato servizi di ingegneria e di architettura.

La proposta di modifica trae origine dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea dell'11 giugno 2020 resa nella causa C 219/19. In particolare, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi a seguito del rinvio pregiudiziale del TAR Lazio con cui è stata sollevata la questione sull'interpretazione del considerando 14, dell'articolo 19, paragrafo 1, e dell'articolo 80, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici.

Il giudice europeo, pur considerata la *"possibilità di obbligare le persone giuridiche ad indicare, nell'offerta o nella domanda di partecipazione, il nome e le qualifiche professionali delle persone incaricate di fornire la prestazione per l'appalto di cui trattasi"*, ha chiarito che l'articolo 19, paragrafo 1, e l'articolo 80, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, letti alla luce del considerando 14 della medesima direttiva, devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che esclude, per enti senza scopo di lucro, la possibilità di partecipare a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di ingegneria e di architettura, sebbene tali enti siano, a suo parere, abilitati in forza del diritto nazionale ad offrire i servizi oggetto dell'appalto di cui trattasi.

Sono almeno due i punti messi in evidenza dal giudice, relativamente ai quali in questa sede si ritiene di dover offrire alcune considerazioni. Innanzitutto il giudice chiarisce che *"qualora un ente sia abilitato in forza del diritto nazionale a offrire sul mercato servizi di ingegneria e di architettura nello Stato membro interessato, esso non può vedersi negato il diritto di partecipare a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico avente ad oggetto la prestazione degli stessi servizi"*.

In merito alla prima condizione indicata - letteralmente - dal giudice *“qualora un ente sia abilitato...”* si osserva che il diritto nazionale inquadra i servizi di ingegneria e di architettura tra le professioni regolamentate e che la sentenza non sovverte il sistema ordinistico vigente, né autorizza gli enti no profit all’esercizio delle attività professionali. In caso contrario, dovremmo pacificamente ammettere la possibilità per Associazioni, Fondazioni e Comitati di svolgere qualsiasi attività professionale riservata, incluso il patrocinio legale e la redazione di atti notarili. In altre parole, riteniamo che gli enti del terzo settore non siano abilitati in forza del diritto nazionale a offrire sul mercato servizi di ingegneria e di architettura.

In secondo luogo, il giudice europeo, nei termini proposti al considerando 14 della direttiva 2014/24, offre una interpretazione estensiva ed ampia della nozione di *“operatore economico”*, in modo che comprenda *“qualunque persona e/o ente che offre sul mercato la realizzazione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi, a prescindere dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare”*. Ebbene, a nostro parere, l’estensione della qualifica di operatore economico non consente, comunque, la possibilità ai soggetti costituiti ai sensi dell’art. 12 del codice civile di partecipare a gare pubbliche per l’affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, posto che le associazioni, le Fondazioni e i Comitati sono *“enti non profit”* a cui è precluso lo scopo lucrativo, tipico delle Società: l’ordinamento italiano, infatti, dispone che l’esercizio delle attività professionali regolamentate nel sistema ordinistico possa essere reso solo in determinate forme, ovvero da professionisti iscritti negli albi professionali, che esercitano in forma individuale o nelle forme associative individuate nei titoli V e VI del libro V del codice civile.

In subordine alle considerazioni di cui sopra, comprendendo almeno in parte le ragioni che hanno spinto il legislatore, nel corso della prima lettura alla Camera dell’esame del presente disegno di legge, a formulare una correzione al dettato dell’art. 46 del codice degli appalti, evidenziamo come quanto proposto all’art. 8 del disegno di legge in oggetto, qualora non opportunamente modificato, apra anche a forme di concorrenza sleale da parte dei nuovi operatori economici ammessi.

Difatti, il legislatore europeo, prima, e poi il giudice europeo al punto 27 della sentenza, hanno già sottolineato l’opportunità di garantire i principi di libera concorrenza, di parità trattamento e non discriminazione anche nella materia delle gare pubbliche. In caso contrario, saremmo di fronte ad un evidente vantaggio competitivo a favore di quei soggetti cui è preservato, nel nostro ordinamento, un trattamento fiscale e organizzativo diverso in funzione delle finalità solidaristiche delle loro attività istituzionali, come avverrebbe approvando il testo all’art. 8 di questo disegno di legge.

Pertanto, la Fondazione Inarcassa, alla luce della sentenza, rileva e suggerisce a codesta Commissione, l’opportunità di adottare misure correttive che tutelino gli operatori economici già abilitati a offrire sul mercato servizi di ingegneria e architettura.

Infatti, in assenza di specifiche misure correttive, riteniamo possa generarsi una discriminazione verso quei soggetti già abilitati in forza dell'art. 46 del codice degli appalti. Una misura che veda l'ingresso di nuovi operatori economici nel mercato dei servizi di architettura e ingegneria, dunque, è ammissibile solo se la stessa viene finalizzata ad alimentare un regime di concorrenza leale tra tutti i soggetti abilitati.

È fondamentale che anche i *nuovi* operatori economici siano chiamati a garantire alti livelli di qualità della progettazione, proprio come si propongono di fare gli architetti e ingegneri liberi professionisti.

L'accoglimento del giudizio della Corte nell'ordinamento interno dovrà tenere conto di alcune implicazioni di natura fiscale, contributiva e assicurativa, e, di conseguenza, per quanto attiene l'ambito dei servizi di architettura e ingegneria, la natura giuridica e il ruolo che dovranno assumere quei soggetti cui si riferisce la sentenza. Il principio del *favor participationis*, infatti, se volto a favorire la più ampia partecipazione alle gare pubbliche non può, allo stesso tempo, rappresentare la base giuridica per creare una condizione di vantaggio per nessuno degli operatori economici abilitati a offrire servizi di architettura e ingegneria.

In merito alla questione fiscale, gli enti no profit e le fondazioni, in quanto soggetti nati prettamente con scopi di natura solidaristica, possono vantare una fiscalità di vantaggio che - in assenza di opportuni correttivi - distorce il principio di leale concorrenza nel mercato dei servizi di architettura e ingegneria rispetto agli altri soggetti già abilitati in forza dell'art. 46 del d.lgs. 50/2016. È doveroso ricordare che questi enti - che rientrano nel terzo settore - non possono avere finalità di lucro, a differenza del secondo settore che, all'opposto, deve dimostrare la congruità degli utili, a pena di esclusione, per anomalia e inaffidabilità, dalle procedure di gara.

Sul piano della qualità della progettazione delle opere, gli enti no profit e le fondazioni, a differenza delle società di ingegneria, non dispongono di strutture organizzative ed economiche adeguate ad affrontare contratti pubblici nel campo dei servizi di progettazione. Si consideri, inoltre, il tema della responsabilità civile in caso di danno procurato nella fase di progettazione e, di conseguenza, quello della RC professionale già obbligatoria per i soggetti del secondo settore e che andrebbe estesa anche a quelli del terzo.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte sia consentito, in subordine a quanto espresso inizialmente, formulare una proposta di modifica all'art. 8 del disegno di legge in esame, volta a garantire pari condizioni ed equità di trattamento tra gli enti del terzo settore e gli operatori economici del secondo settore già abilitati in forza dell'art. 46 del d.lgs. 50/2016, sotto il profilo fiscale, previdenziale e assicurativo.

Disegno di legge A.S. 2169	Proposta Fondazione Inarcassa
<p style="text-align: center;">Art. 8</p> <p>(Disposizioni in materia di contratti pubblici. Procedura di infrazione n. 2018/2273)</p> <p>1. Al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) all'articolo 46:</p> <p>1) al comma 1:</p> <p>1.1) dopo la lettera d) è inserita la seguente:</p> <p>« <i>d-bis</i>) altri soggetti abilitati in forza del diritto nazionale a offrire sul mercato servizi di ingegneria e di architettura »</p>	<p style="text-align: center;">Art. 8</p> <p>(Disposizioni in materia di contratti pubblici. Procedura di infrazione n. 2018/2273)</p> <p>1. Al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) all'articolo 46:</p> <p>1) al comma 1:</p> <p>1.1) dopo la lettera d) è inserita la seguente:</p> <p>« <i>d-bis</i>) altri soggetti abilitati in forza del diritto nazionale a offrire sul mercato servizi di ingegneria e di architettura. I servizi di ingegneria e di architettura eseguiti ai sensi del presente comma, concorrono alla formazione del reddito imponibile e non operano le esclusioni e le esenzioni previste per le imposte dirette e indirette a favore delle organizzazioni che svolgono la loro attività senza perseguire un fine lucrativo. Il reddito è assimilabile sotto il profilo previdenziale al reddito professionale. I soggetti abilitati in forza del diritto nazionale a offrire sul mercato servizi di ingegneria e di architettura sono tenuti a stipulare idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale.»</p>

Vi ringrazio e sono a disposizione per eventuali chiarimenti.

Il Presidente
Ing. Franco Fietta

