



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

PRESIDENZA E SEGRETERIA

00187 ROMA - VIA IV NOVEMBRE, 114

TEL. 06.6976701 r.a. - FAX 06.69767048

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

02/02/2012 U-nd/468/2012



Al Presidente Autorità garante della
concorrenza e del mercato

Prof. Avv. Giovanni Pitruzzella

Piazza Giuseppe Verdi, 9

090198 Roma

**Oggetto: Segnalazione del 5 gennaio 2012 Proposte di riforma
concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la
concorrenza anno 2012**

Egregio Presidente,

nella segnalazione in oggetto, l'Autorità da Lei autorevolmente
presieduta ha avanzato alcune proposte di misure pro-concorrenziali da
attuare in diversi settori, tra cui quello delle libere professioni.

In tale ambito, gli interventi proposti riguardano:

- l'abolizione espressa di qualsiasi forma di tariffario e, conseguentemente, l'abrogazione dell'art. 3, comma 5, lett. d), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge dalla L. 14 settembre 2011, n. 148. Tale misura è contenuta nell'art. 9 del Decreto Legge 24 gennaio 2012, n.1 di recentissima emanazione;
- l'esclusione della funzione disciplinare in capo agli Ordini, da attuarsi mediante modifica dell'art. 3, comma 5, lett. f), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge dalla L. 14 settembre 2011, n. 148;
- la limitazione dei poteri dei Consigli degli Ordini alla fissazione di requisiti minimi dei corsi di formazione connessi all'obbligo di aggiornamento professionali continuo degli iscritti;
- la revisione della pianta organica dei notai, di cui all'art. 4, della L. 16 febbraio 1913, n. 89;

- l'abrogazione dell'articolo 2, comma 1, lett. b) del D.L. 4 luglio 2006, n. 233, convertito in legge dalla L. 4 agosto 2006, n. 248, nella parte in cui prevede il controllo, da parte degli Ordini professionali, sui messaggi pubblicitari veicolati dai professionisti.

Pur apprezzando alcune affermazioni contenute nella Segnalazione, in particolare quelle ove l'Autorità afferma di avere *"piena consapevolezza degli interessi fondamentali del singolo e della collettività spesso collegati ai servizi professionali"* e di non disconoscere *"le peculiarità che connotano tali attività"* né di *"perseguire alcuna impropria assimilazione delle libere professioni alle attività commerciali"*, nessuna condivisione può essere espressa per le proposte di riforma avanzate. Esse, coincidendo quasi integralmente con quelle formulate dall'Autorità stessa a conclusione dell'Indagine conoscitiva n. 34 del 21 marzo 2009, palesano un atteggiamento di critica radicale verso l'istituzione ordinistica e le libere professioni che prescinde dallo stesso quadro normativo e giurisprudenziale europeo nonché dalla piena considerazione dei dati oggettivi alla portata di ogni osservatore neutrale, prerogativa che deve caratterizzare una importante Autorità come quella da Lei presieduta.

Per quanto concerne il profilo tariffario, secondo l'Autorità anche il limitato ricorso alle tariffe professionali consentito ancora dall'art. 3, comma 5, lettera d) del DL 138/2011 costituirebbe un vincolo ingiustificato alla concorrenza, in quanto inidoneo a garantire la qualità della prestazione professionale.

L'Autorità, evidentemente, dimentica che le tariffe professionali previste dall'ordinamento italiano sono assolutamente compatibili con il diritto comunitario. La Corte di giustizia delle comunità europee, con la sentenza 19 febbraio 2002, causa C-35/99 – vincolante per ogni organo giurisdizionale degli Stati membri – ha dichiarato che gli artt. 5 e 85 del trattato CEE (divenuti artt. 10 Ce e 81 Ce) non ostano all'adozione, da parte di uno Stato membro, di norme che approvino, sulla base di un progetto stabilito da un ordine professionale, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell'Ordine, a condizione che lo Stato stesso eserciti a mezzo dei suoi organi controlli nei momenti dell'approvazione della tariffa e della liquidazione degli onorari. Tale principio è stato ribadito più volte, anche recentemente, dalla Corte di giustizia delle comunità europee.

Nello specifico del regime tariffario che più da vicino interessa gli ingegneri e cioè quello applicato per la remunerazione delle prestazioni connesse alla progettazione di opere pubbliche, l'Autorità non può non essere a conoscenza che tariffe vincolanti per legge sono tuttora applicate in Germania (*Honorarordnung für Architekten und Ingenieure – HOAI*, pubblicato nella *Bundesgesetzblatt* n. 53 del 17 agosto 2009), paese membro non secondario dell'Unione Europea. Inoltre, proprio per la loro peculiarità, nei paesi dove non vige un regime tariffario obbligatorio, le prestazioni professionali connesse alla progettazione sono acquisite dalle amministrazioni pubbliche essenzialmente sulla base di elementi qualitativi.

L'Autorità, evidentemente, non ha correttamente valutato gli effetti che l'abolizione dei minimi tariffari ha comportato per il mercato dei bandi pubblici di progettazione; valutazione che, invece, è stata fatta propria dall'Autorità competente per il settore (l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) e, recentemente, dallo stesso legislatore. Ci si riferisce al fenomeno delle aggiudicazioni con ribassi "lunari", che hanno raggiunto nel 2011 un valore medio superiore al 40% e punte massime anche del 100%. La stessa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nella Determinazione n. 5/2010 (*Linee guida per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria*) ha riconosciuto che **"a seguito dell'abrogazione delle tariffe minime obbligatorie, per le attività di progettazione e per gli altri servizi di ingegneria, si sono registrati, nelle gare pubbliche per l'affidamento di tali servizi, ribassi estremamente rilevanti, da più parti indicati come assolutamente incongrui ad assicurare la qualità della progettazione"**. Tale constatazione ha portato il legislatore ad introdurre correttivi nella disciplina degli affidamenti degli incarichi professionali di progettazione attraverso il DPR 207/2010, quali l'imposizione dell'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'acquisizione di tale tipologia di incarichi (art. 266, comma 4, DPR 207/2010), il riferimento obbligatorio alle tariffe professionali per la determinazione degli importi da porre a base d'asta (art. 262, DPR 207/2010) e l'indicazione da parte delle stazioni appaltanti del ribasso massimo consentito (ancora art. 266, DPR 207/2010). L'auspicata abrogazione delle tariffe, recepita dal Governo attraverso il Decreto Legge n. 1/2012, riporterà il mercato dei bandi di progettazione ad una condizione di selvaggia anomia con effetti devastanti per la sicurezza e qualità delle opere pubbliche. Si evidenzia ancora sul tema che la norma determina chiare difficoltà ai RUP (Responsabile Unico del Procedimento) che dovranno stabilire, senza alcun riferimento certo, se un servizio di ingegneria / architettura è al di sotto della soglia dei 40.000,00 euro di compenso, se superiore od inferiore ai 100.000,00 euro, od ancora superiore a quella comunitaria, oggi pari a 200.000,00 euro; tale assoluta mancanza di riferimenti farà certamente scaturire contenziosi per l'elusione di precise norme comunitarie in materia.

Riteniamo, per quanto sopra, che l'abolizione di ogni tariffa, anche solo come riferimento, è un fatto tanto ingiustificato quanto pericoloso.

".... la disposizione che impone al bando di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria e di architettura di stabilire una misura percentuale massima di ribasso consentito, a seconda del tipo di intervento, sia necessaria a garantire la qualità delle prestazioni, minata da eccessivi ribassi la disposizione che configura il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come unico criterio di aggiudicazione applicabile per l'affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria, sia necessaria in quanto trattasi di specifici servizi che richiedono una valutazione dell'offerta non limitata al solo elemento prezzo ma estesa anche ad elementi relativi all'aspetto tecnico dell'offerta".

Queste parole non attengono al manifesto di una organizzazione lobbistica ma alle premesse che accompagnano il testo del DPR 207/2010 (nuovo regolamento lavori pubblici); esse sono scritte da Capo dello Stato, preoccupato dal mercimonio delle idee e delle responsabilità in un settore, quello delle professioni tecniche, così importante nei processi di sicurezza, di affidabilità, di creazione e validazione di progetti e processi.

Per quanto concerne l'esercizio della funzione disciplinare, l'Autorità invoca l'integrazione della norma di cui alla lett. f) del comma 5 dell'art. 3, del DL 138/2011 attraverso l'imposizione all'interno degli organi degli Ordini preposti all'esame delle questioni disciplinari di *"membri non iscritti agli albi"* e, limitatamente ai consigli territoriali, *"iscritti ad albi diversi da quello di competenza"*. Alla base di tale proposta vi sarebbe il rischio di *"parzialità"* dell'esercizio della funzione disciplinare derivante dalla commistione di ruoli (concorrente e giudice) in capo al singolo professionista componente l'organo disciplinare. In realtà l'effettiva terzietà e imparzialità dell'organo disciplinare deriva dalla sua natura collegiale, nell'ambito della quale operano peculiari meccanismi di formazione delle determinazioni, capaci di assorbire l'eventuale rischio di parzialità di giudizio del singolo componente. Né sembra praticabile l'inclusione in tali organi di membri non iscritti agli albi, in quanto la valutazione delle questioni disciplinari (che opera in parallelo a quella della giustizia ordinaria) richiede una specifica e profonda conoscenza della professione e delle sue dinamiche, di cui solo gli appartenenti allo stesso Ordine possono disporre.

Per quanto concerne la formazione continua permanente, l'Autorità, premessa l'indiscutibile competenza degli Ordini nella definizione dei percorsi di formazione ed aggiornamento professionali, sottolinea l'inopportunità di riservare ai medesimi *"la gestione degli eventi formativi"* ovvero *"l'attribuzione di vantaggi concorrenziali rispetto ad altri organizzatori di eventi formativi che devono ottenere il riconoscimento dei corsi da parte del consiglio dell'Ordine"*. A quest'ultimo proposito l'Autorità propone un sistema incentrato sull'autocertificazione, resa dal soggetto che organizza l'evento formativo, circa il possesso di requisiti *"minimi"* prescritti dal Consiglio dell'Ordine, rimettendo a quest'ultimo il compito di verificarne l'attendibilità, ma solo con controlli a campione. Sul punto occorre ribadire che nessuno immagina di riservare agli Ordini lo svolgimento delle iniziative di formazione permanente continua, anche se le iniziative organizzate dalle istituzioni ordinistiche danno maggiori garanzie di corrispondenza rispetto alle esigenze e agli interessi degli iscritti nonché, come dimostrano gli eventi organizzati ogni anno dagli Ordini e dalle Federazioni/Consulte degli ingegneri, di contenimento dei costi. Inoltre, se la vigilanza sul rispetto dell'obbligo deontologico alla formazione permanente continua da parte degli iscritti è affidato agli Ordini, agli stessi non può che essere affidato, come accade all'estero, il preventivo accreditamento dei soggetti e delle istituzioni esterne abilitate all'erogazione dei servizi di formazione. Allo stesso modo, è ragionevole che gli stessi Ordini valutino preventivamente le iniziative di formazione proposte dei soggetti e delle istituzioni accreditate, non solo ai fini della rispondenza rispetto alle esigenze

degli iscritti ma anche a quelli dell'attribuzione dei rispettivi crediti formativi, funzionali alla verifica del rispetto dell'obbligo formativo da parte degli iscritti.

Ultimo profilo di intervento (ad eccezione di quello riguardante i notai, qui tralasciato) riguarda il settore della pubblicità dei professionisti. A questo proposito l'Autorità richiede l'abrogazione della disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) del D.L. n. 233/2006, convertito in legge dalla L.n. 248/2006, che attribuisce agli ordini professionali il potere di verifica sulla trasparenza e veridicità della pubblicità poiché, si sostiene, esso potrebbe essere utilizzato impropriamente *"al fine di limitare l'utilizzo della fondamentale leva concorrenziale della pubblicità da parte dei professionisti"*. La proposta avanzata è quella di affidare alla stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi del D.Lgs. n. 206/2005 e del D.Lgs. n. 145/2007, tale funzione di controllo.

Una prima considerazione riguarda la reale efficacia del controllo dell'Autorità in materia di attendibilità e veridicità dei messaggi pubblicitari. Tale controllo, difatti, interviene solo successivamente alla veicolazione del messaggio e dunque al concretizzarsi degli eventuali effetti dannosi per i consumatori e per gli altri operatori economici. Per opinione condivisa, il controllo *"ex post"* svolto dall'Autorità non ha un effettivo potere di *"dissuasione"* rispetto alla volontà degli operatori di veicolare messaggi non veritieri o scorretti. Per ovviare a tale inefficacia, gli stessi operatori del settore si sono dotati di un meccanismo di autoregolamentazione che risulta essere molto più performante e tempestivo. Ci si riferisce al *Giuri della pubblicità*, la cui istituzione deriva da un accordo fra tutti gli operatori che esercitano la loro attività nel campo della pubblicità, diretto a garantire l'osservanza e l'applicazione di un Codice di autodisciplina che gli operatori medesimi si sono dati. I già notevoli limiti del controllo dell'Autorità sui messaggi pubblicitari verrebbero, inoltre, amplificati assegnando ad essa la verifica della veridicità delle comunicazioni di oltre due milioni di professionisti.

Gli Ordini professionali, d'altronde, sono pienamente legittimati dalle stesse normative europee a verificare, anche *ex ante*, i messaggi pubblicitari dei propri iscritti. Come è noto, l'ultimo comma dell'art. 34 del D.Lgs. n. 59/2010, in attuazione dell'art. 24 della Direttiva 2006/123/CE, stabilisce che *"i codici deontologici assicurano che le comunicazioni commerciali relative ai servizi forniti dai prestatori che esercitano una professione regolamentata sono emanate nel rispetto delle regole professionali, in conformità del diritto comunitario, riguardanti, in particolare, l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione, nonché il segreto professionale, nel rispetto della specificità di ciascuna professione. Le regole professionali in materia di comunicazioni commerciali sono non discriminatorie, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e proporzionate"*. L'impostazione della Direttiva è chiaramente orientata a salvaguardare talune prerogative delle professioni regolamentate, mediante l'imposizione agli Stati membri di precisi obblighi di tutela delle *"regole professionali... riguardanti... l'indipendenza, la dignità e l'integrità della professione nonché il segreto professionale"* per i casi di

inosservanza derivanti dalla diffusione di comunicazioni commerciali fuorvianti o scorrette.

La normativa europea, dunque, fa salve le prerogative delle categorie professionali - e, quindi, dei loro organi di controllo - in materia di vigilanza sul rispetto delle regole poste a protezione dell'indipendenza, dell'integrità e del decoro professionale. E' quindi ragionevole affermare che il controllo sulle comunicazioni pubblicitarie degli iscritti, di matrice tipicamente deontologica, possa essere svolto con tempestività ed efficacia unicamente dagli stessi Ordini professionali.

Nell'auspicare che tali osservazioni possano consentire all'Autorità da Lei autorevolmente presieduta una più serena e obiettiva valutazione delle funzioni delle istituzioni ordinistiche e del ruolo delle libere professioni nella nostra società, cogliamo l'occasione per chiedere ufficialmente la possibilità di incontrarLa al fine di approfondire le tematiche da noi esposte.

Certi di un favorevole riscontro l'occasione è gradita di inviarLe distinti saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(Ing. Riccardo Pellegatta)



IL PRESIDENTE
(Ing. Armando Zambrano)

