

Roma, 28.4.2008

Prot. n. 1763/U-MC/08

Circ. n. 155/XVII Sess.

Ai Consigli degli Ordini e alle
Federazioni e/o Consulte
Regionali degli Ingegneri
Loro Sedi

Oggetto: Legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) –
prescrizioni di interesse per gli Ordini provinciali ed i
liberi professionisti

Con la presente si rende noto che sul S.O. alla G.U. n. 10 del 12 gennaio 2008 è stato ripubblicato il testo, con note, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”), ovvero la legge finanziaria per il 2008.

Come ogni anno, in questo fondamentale provvedimento della politica economica del Governo sono contenute molteplici previsioni che interessano gli Ordini professionali ed i liberi professionisti.

La manovra finanziaria si compone di tre articoli, a loro volta suddivisi in numerosissimi commi, aventi ad oggetto i temi ed i settori più disparati.

In questa sede, peraltro, si è tentata una prima ricognizione delle disposizioni di maggiore rilevanza, ferma restando la necessità per gli interessati di leggere attentamente tutto il complesso articolato.

SPESE DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA

I commi 20 e ss dell’art. 1 della legge 244 confermano le detrazioni d’imposta – a seconda dei casi, pari al 55% o al 20% degli importi a carico del contribuente - previste dalla legge finanziaria 2007 (su cui v. circolare CNI n. 68/2007) per gli

interventi in tema di risparmio energetico sostenuti “entro il 31 dicembre 2010”.

Ora tali detrazioni si estendono anche alle spese per la sostituzione intera o parziale di impianti di climatizzazione invernale non a condensazione “sostenute entro il 31 dicembre 2009”.

E' da rilevare, inoltre, che per gli interventi di cui al comma 345 dell'art. 1 l. n. 296/2006 (limitatamente alla sostituzione di finestre comprensive di infissi in singole unità immobiliari) e al comma 346 del medesimo art. 1, non è più necessario acquisire il cd “attestato di qualificazione energetica” di cui al comma 348 della l. finanziaria 2007 (comma 24, lett. c), dell'art. 1 l. 244).

Il comma 23 dell'art. 1 l. 244/2007 prevede quindi a rifare ex novo e a sostituire la tabella contenente i requisiti di trasmittanza termica prevista dalla precedente finanziaria, con dichiarazione di efficacia a partire dal 1 gennaio 2007.

Il Ministero dello Sviluppo economico, con decreto, doveva poi stabilire entro il 28 febbraio 2008 i valori limite del fabbisogno di energia primaria annuo per la climatizzazione invernale e quelli per la trasmittanza termica (v., ora, il DM 11/3/2008, in G.U. 18 marzo 2008 n. 66).

Il comma 286 dell'art. 1 l. 244, infine, estende lo sgravio fiscale del 55% (previsto dal comma 347 dell'art. 1 l. finanziaria 2007) anche alle spese relative alla sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con pompe di calore ad alta efficienza e con impianti geotermici a bassa entalpia.

Sempre in tema di detrazioni fiscali, il comma 17 dell'art. 1 della legge finanziari 2008 ha prorogato sino al 2010 lo sconto del 36% per il recupero del patrimonio edilizio, con il limite di 48.000 euro per unità immobiliare.

CERTIFICAZIONE ENERGETICA

Il Governo ha approfittato della manovra finanziaria per introdurre due importanti innovazioni alla disciplina dettata dal decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 192 (“Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia”).

Il comma 288 dell'art. 1 l. 244, infatti, stabilisce che a decorrere dall'anno 2009, in attesa dei provvedimenti attuativi della normativa anzidetta, il rilascio del permesso di costruire

sarà subordinato alla certificazione energetica dell'edificio prevista dall'art. 6 d.lgs 192/2005, nonché delle caratteristiche strutturali dell'immobile finalizzate al risparmio idrico e al reimpiego delle acque meteoriche.

Ricordiamo che ai sensi del d.lgs. 192/2005, corretto ed integrato dal d.lgs 311/2006, tutti gli edifici di nuova costruzione (nonché quegli altri indicati dalla legge) devono essere dotati, al termine della costruzione ed a cura del costruttore, di un attestato di certificazione energetica, che contiene i dati relativi all'efficienza energetica dell'edificio e ha una durata massima di dieci anni.

Al fine di analizzare le prestazioni energetiche degli edifici e di incentivare l'utilizzo di nuove tecniche di riduzione dei consumi è stato quindi introdotto l'obbligo di redigere questo documento di valutazione del fabbisogno energetico degli edifici ad opera dei professionisti abilitati.

In attesa dell'emanazione dei decreti attuativi e, in particolare, delle necessarie Linee guida, nel frattempo, il certificato energetico è sostituito da un "attestato di qualificazione energetica" (art. 11, comma 1-bis, d.lgs. 192/2005, aggiunto dal d.lgs. 29/12/2006 n. 311).

Il comma 289 dell'art. 1 l. 244, invece, modificando l'art. 4 DPR 380/2001 (cd Testo Unico dell'edilizia), stabilisce che per il rilascio del permesso di costruire degli edifici di nuova costruzione – a decorrere dal 1 gennaio 2009 – è obbligatoria l'installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, "in modo tale da garantire una produzione energetica non inferiore a 1 kW per ciascuna unità abitativa, compatibilmente con la realizzabilità tecnica dell'intervento. Per i fabbricati industriali, di estensione superficiale non inferiore a 100 metri quadrati, la produzione energetica minima è di 5 kW".

Oltre che ai fini del rilascio del permesso di costruire, l'obbligo di dotarsi della certificazione energetica viene ora previsto dall'art. 2, comma 282, della legge finanziaria per le nuove costruzioni che rientrano fra gli edifici di cui al d.lgs. 192/2005, al fine di ottenere il rilascio del certificato di agibilità.

CREDITO DI IMPOSTA PER LE AGGREGAZIONI
PROFESSIONALI

Al fine di favorire la crescita dimensionale delle aggregazioni professionali, i commi 70 e ss. dell'art. 1 l. finanziaria 2008 prevedono un credito d'imposta pari al 15% dei costi sostenuti per l'acquisto di una serie determinata di beni ed attrezzature e per l'ammodernamento e la manutenzione degli immobili utilizzati a favore degli studi professionali associati e delle altre entità giuridiche, anche in forma societaria, risultanti dall'aggregazione di almeno quattro, ma non più di dieci professionisti.

Il credito d'imposta spetta per le aggregazioni effettuate nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2008 e il 31 dicembre 2010, per un periodo di dodici mesi a partire dalla data di effettuazione dell'aggregazione (il comma 53 dell'art. 1 l. finanziaria prevede il limite annuale di 250.000 euro per i crediti di imposta da indicare in sede di dichiarazione dei redditi).

E' da notare, però, che l'efficacia dell'incentivo fiscale in questione è subordinata alla emanazione di un decreto attuativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze e all'autorizzazione della Commissione Europea.

INDENNITA' DI ESPROPRIAZIONE

A seguito delle sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007 il Legislatore, con l'art. 2, commi 89 e 90 della l. finanziaria 2008 ha riformulato la disciplina in tema di determinazione dell'indennità di esproprio.

Il DPR 8 giugno 2001 n. 327 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità") è stato quindi modificato prevedendo che l'indennità di espropriazione di un'area edificabile "è determinata nella misura pari al valore venale del bene".

Quando l'espropriazione è finalizzata invece ad attuare interventi di riforma economico-sociale, l'indennità è ridotta del venticinque per cento.

Inoltre, nel caso di utilizzazione di un suolo edificabile per scopi di pubblica utilità, in assenza del valido ed efficace provvedimento di esproprio alla data del 30 settembre 1996, il risarcimento del danno viene ora liquidato in misura pari al valore venale del bene (nuovo art. 55, comma 1, DPR 327/2001).

Ulteriori previsioni dei commi 89 e 90 citati si occupano poi dei procedimenti espropriativi in corso.

ACQUISTI CONSIP

Come accade ormai in ogni finanziaria, nuove disposizioni (art. 2, commi 569-576) si aggiungono alla disciplina degli acquisti di beni e servizi tramite la società Consip Spa (v. circolari CNI n. 68/2007; n. 495/2006 e n. 386/2004).

Una serie di misure (commi 569, 574) riguardano prettamente “le amministrazioni statali centrali e periferiche”, introducendo elementi di pubblicità e programmazione dei fabbisogni annuali di beni e servizi, secondo canoni di efficienza ed economicità.

A carico della concessionaria pubblica Consip, invece, viene posto il compito di elaborare indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni collegati alle attività da svolgere, nonché la predisposizione e messa a disposizione delle amministrazioni pubbliche degli strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene, utilizzando parametri di prezzo-qualità.

Passando alle previsioni di maggior interesse per gli Ordini provinciali, è previsto che per raggiungere gli obiettivi di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica, “i soggetti aggiudicatori si cui all’articolo 3, comma 25, del Codice dei contratti pubblici” (ovvero: le amministrazioni aggiudicatrici, tra cui sono ricompresi gli enti pubblici non economici) possono ricorrere per l’acquisto di beni e servizi alle convenzioni stipulate da Consip Spa, nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza (comma 573 dell’art. 2 cit.).

Un decreto del Ministro dell’Economia invece, ogni anno, individuerà – per le amministrazioni statali centrali e periferiche (quindi non per gli Ordini professionali) – le tipologie di beni e servizi non oggetto di convenzioni per le quali è obbligatorio il ricorso alla Consip in qualità di stazione appaltante ai fini dell’espletamento dell’appalto e dell’accordo-quadro, anche con l’utilizzo di sistemi telematici.

I commi da 577 a 598 dell’art. 2 l. finanziaria, si occupano del patrimonio informativo pubblico, dei compiti del CNIPA (Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione) e delle misure di razionalizzazione delle dotazioni, anche informatiche, degli uffici.

MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA

Numerose previsioni della legge finanziaria di quest'anno impongono tagli e contenimenti di spesa per la pubblica amministrazione in generale.

Qui si richiamano brevemente soltanto le disposizioni che possono interessare gli Ordini professionali.

Per opportuna informazione, comunque, si segnala anche il comma 623 dell'art. 2 l. finanziaria, secondo cui, a decorrere dall'anno 2008, gli enti ed organismi pubblici inseriti nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione individuati dall'ISTAT "si adeguano ai principi di cui ai commi da 615 a 626, riducendo le proprie spese di manutenzione ordinaria e straordinaria in modo tale da rispettare i limiti previsti ai commi da 615 a 626".

Importante è il comma 18 dell'art. 3 della legge finanziaria, rivolto a tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001 (il cd Testo Unico sul pubblico impiego), secondo cui i contratti relativi a rapporti di consulenza sono efficaci a decorrere dalla data di pubblicazione del nominativo del consulente, dell'oggetto dell'incarico e del relativo compenso sul sito istituzionale dell'amministrazione stipulante.

I commi 19, 20 e 21 dell'art. 3 l. finanziaria introducono il divieto, per tutte le pubbliche amministrazioni di cui al d.lg. 165/2001, di ricorrere ad arbitrati e di sottoscrivere compromessi per i loro contratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture.

Le clausole compromissorie ovvero i compromessi comunque sottoscritti sono nulli e la loro sottoscrizione costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

E' da sottolineare, però, che il successivo decreto "mille-proroghe" (art. 15 d.l. 248/2007, come modificato dalla legge di conversione 28/2/2008 n. 31) ha congelato tali novità, stabilendo che "le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 19, 20, 21 e 22, della legge 24/12/2007n. 244 si applicano dal 1° luglio 2008".

Dunque al momento il divieto non è ancora operativo, così come non è operativo l'obbligo di far decadere i collegi arbitrali eventualmente costituiti.

Dopo una aggiunta all'art. 240 del Codice dei contratti pubblici in tema di responsabilità e sanzioni per ritardi nell'accordo bonario relativo alle controversie in materia di appalti pubblici (comma 23 dell'art. 3), il comma 27 dell'art. 3 della legge finanziaria introduce un importante limite alla capacità di diritto privato delle pubbliche amministrazioni.

Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, è ora stabilito che le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, d.lgs. 165/2001, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

E' sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni anzidette, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.

Entro diciotto mesi dalla entrata in vigore della legge finanziaria, tali amministrazioni, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, devono poi cedere a terzi le società e le partecipazioni vietate ai sensi del comma 27 (art. 3, comma 29, l. 244/2007).

Secondo il comma 59 dell'art. 3 l. finanziaria 2008, invece, è nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionato allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile.

I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008.

In caso di violazione di tale disposizione è poi previsto che l'amministratore e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte i premi pattuiti nel contratto.

Il comma 74, dell'art. 3 l. finanziaria, modificando l'art. 7 del d.lgs. 6/9/1989 n. 322, stabilisce l'obbligo per tutte le amministrazioni, enti ed organismi pubblici, di fornire all'ISTAT tutti i dati che vengono loro richiesti per le rilevazioni previste

dal programma statistico nazionale, con irrogazione di sanzione amministrativa in caso di rifiuto.

ASSUNZIONI E FORME CONTRATTUALI UTILIZZABILI NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Importanti previsioni della legge finanziaria 2008 innovano la disciplina delle assunzioni e delle tipologie contrattuali consentite alle pubbliche amministrazioni in generale per l'instaurazione dei rapporti di lavoro.

La tendenza è quella di limitare fortemente l'utilizzo di forme contrattuali flessibili, privilegiando l'assunzione a tempo indeterminato, con esclusione delle figure dirigenziali e dei contratti di preposizione ad organi di direzione, consultivi e di controllo.

Il comma 79 dell'art. 3 l. finanziaria sostituendo l'art. 36 d.lgs. 165/2001, prevede dunque che "Le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato e non possano avvalersi delle forme contrattuali di lavoro flessibile previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, se non per esigenze stagionali o per periodi non superiori a tre mesi, fatte salve le sostituzioni per maternità relativamente alle autonomie territoriali".

In nessun caso è ammesso il rinnovo del contratto o l'utilizzo del medesimo lavoratore con altra tipologia contrattuale.

In caso di esigenze temporanee ed eccezionali le pubbliche amministrazioni devono farvi fronte attraverso l'assegnazione temporanea di personale di altre amministrazioni per un periodo massimo di sei mesi, non rinnovabile.

Tutte queste disposizioni non possono essere derogate dalla contrattazione collettiva.

La violazione di tali limiti, inoltre, non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, comportando invece responsabilità del funzionario e diritto al risarcimento del danno per il lavoratore interessato.

Il comma 83 dell'art. 3 l. 244 dispone che le pubbliche amministrazioni non possono erogare compensi per lavoro straordinario se non previa attivazione dei sistemi di rilevazione automatica delle presenze, mentre il comma 87 – modificando l'art. 35 d.lgs. 165/2001 – stabilisce che le graduatorie dei

concorsi pubblici rimangono vigenti per un termine di tre anni dalla data di pubblicazione.

Delle procedure di stabilizzazione dei pubblici dipendenti precari, dei relativi requisiti e della stipulazione di accordi di mobilità volti alla ricollocazione del personale si occupano i commi 90, 94, 95, 96, 124, 125 e 129 dell'art. 3 cit.

* * *

Il comma 76 dell'art. 3 – modificando l'art. 7, comma 6, d.lgs. 165/2001 - restringe la possibilità per le amministrazioni di avvalersi di collaborazioni di natura occasionale o coordinata e continuativa, richiedendo ora, tra i requisiti necessari, che si tratti di esperti *di particolare e comprovata specializzazione universitaria* (prima era sufficiente la “provata competenza”).

A tal proposito è indispensabile la attenta lettura della circolare n. 2 del 11 marzo 2008 del Dipartimento della Funzione Pubblica (reperibile sul sito Internet www.funzionepubblica.it), intitolata: “Legge 24 dicembre 2007 n. 244, disposizioni in tema di collaborazioni esterne”.

In essa si sottolinea che la legge finanziaria per l'anno 2008 contiene previsioni volte a limitare il ricorso alle collaborazioni, introducendo tetti di spesa e stabilendo requisiti di legittimità, che si applicano a tutte le tipologie di lavoro autonomo (ferma restando – dice la circolare Nicolais – *la permanente vigenza* di tutte quelle previsioni normative che per specifiche attività determinano i requisiti dei collaboratori o anche le procedure per l'affidamento dell'incarico, come nel caso della progettazione in materia di lavori pubblici).

La circolare interpreta (pag. 3) il requisito di cui all'art. 76, comma 3, l. finanziaria come necessità del possesso almeno “della laurea magistrale o del titolo equivalente, attinente l'oggetto dell'incarico”.

“Non sono tuttavia da escludere “ – prosegue la circolare – “percorsi didattici universitari completi e definiti formalmente dai rispettivi ordinamenti, finalizzati alla specializzazione richiesta, in aggiunta alla laurea triennale. Conseguentemente le amministrazioni non potranno stipulare contratti di lavoro autonomo con persone con una qualificazione professionale inferiore”.

Si rammenta, inoltre, l'art. 3, comma 54, della legge 244 che – modificando l'art. 1, comma 127, della legge n. 662 del 1996 –

dispone che le PA che si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza sono tenute a pubblicare sul proprio sito web i provvedimenti di incarico con l'indicazione del soggetto percettore, della ragione dell'incarico e dell'ammontare del compenso.

Qualora sia omessa la pubblicazione, la liquidazione del compenso costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto.

Obblighi di pubblicità e trasparenza e conseguenze in tema di responsabilità caratterizzano quindi, secondo la circolare del Ministro per le riforme e le innovazioni nella PA, il conferimento degli incarichi in questione.

Il comma 100 dell'art. 3 l. finanziaria, infine, dispone una proroga al 31 dicembre 2008 di taluni contratti di formazione e lavoro presso le pubbliche amministrazioni.

Sul versante del trattamento economico il comma 146 dell'art. 3 l. 244/2007 dispone che per il personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009 sono posti a carico dei rispettivi bilanci, ai sensi dell'art. 48, comma 2, d.lgs. 165/2001.

CONCLUSIONI

Come si vede, imponente è stato quest'anno il campo di azione della legge finanziaria, con numerosissimi interventi che spaziano dal risparmio energetico agli arbitrati, dal fondo di garanzia per le opere pubbliche al giro di vite sul ricorso alle consulenze esterne.

Da ciò è dipesa l'inusitata lunghezza del presente contributo, che pure non ha affrontato tutti i temi di interesse ivi contenuti, per ovvi motivi di sintesi e di spazio.

Si è comunque ritenuto di fornire, sia pure in ritardo rispetto al solito, all'autonoma valutazione degli Ordini provinciali la presente segnalazione, per assolvere ad un dovere di informazione e di collaborazione sempre perseguito dal Consiglio Nazionale.

Per ulteriori informazioni, soprattutto sul versante fiscale, si rinvia al rapporto del Centro Studi intitolato "Legge 24 dicembre

2007 n. 244 – Analisi e commenti”, pubblicato sul sito Internet www.centrostudicni.it .

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
(Dott.Ing. Roberto Brandi)

IL PRESIDENTE
(Dott.Ing. Paolo Stefanelli)

N.B.: il testo della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008) è disponibile sul sito Internet del CNI.

\\HP_SERVER\Segreteria\XVII^ Sessione 2006\Doc.Proietti\circolari\2008\mc3103cir.doc