



Associazione delle organizzazioni di ingegneria,
di architettura e di consulenza tecnico-economica



CONFINDUSTRIA

L'ingegneria organizzata

**(Il settore delle organizzazioni imprenditoriali
per i servizi di ingegneria, di architettura
e di consulenza tecnico-economica)**

**Le proposte
dell'Associazione delle società di ingegneria
per il nuovo Governo**

**DOCUMENTO "LUNGO" NON PRESENTATO
SI E' OPTATO PER UNA VERSIONE SINTETICA
inviata tra giugno e ottobre 2001 a tutti i ministri interessati**

Bozza del 21 maggio 2001

INDICE

Sintesi	pag.	2
1. La domanda	pag.	8
2. L'offerta	pag.	10
3. Le società di engineering & contracting	pag.	10
<i>Come nascono le società di engineering & contracting</i>	pag.	12
<i>Dall'idea all'opera funzionante: il project management</i>	pag.	12
<i>Il ruolo delle società di engineering & contracting nei paesi più sviluppati</i>	pag.	13
<i>Forza trainante sugli altri settori dell'economia</i>	pag.	13
<i>I vincoli all'operatività delle società di engineering & contracting</i>	pag.	14
4. Le società di consulting engineering	pag.	16
<i>L'assenza di una "palestra" interna e la perdita del mercato internazionale</i>	pag.	18
<i>Le prospettive</i>	pag.	20
<i>Le dimensioni all'estero</i>	pag.	22
<i>La gamma dei servizi e l'innovazione del prodotto</i>	pag.	23
<i>Il problema dell'in house engineering</i>	pag.	24
5. Istanze della categoria delle società di ingegneria e impiantistica industriale	pag.	26
<i>Aspetti legislativi</i>	pag.	26
<i>Un programma di rilancio della qualità architettonica e ingegneristica delle opere pubbliche</i>	pag.	28
<i>Una politica industriale per il settore dell'ingegneria organizzata</i>	pag.	28

L'ingegneria organizzata

(Il settore delle organizzazioni imprenditoriali per i servizi di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica)

SINTESI

1. La domanda

Le prestazioni tecnico-professionali necessarie ogni qualvolta si effettua un investimento in costruzioni o in impianti industriali sono, a titolo esemplificativo: studi e indagini preliminari, studi di fattibilità, progettazioni, direzione lavori, collaudi, construction management, project management, avviamento, gestione, ecc.

Gli operatori che forniscono queste prestazioni in modo integrato e multidisciplinare sono normalmente chiamati società di ingegneria o anche organizzazioni di ingegneria, architettura e consulenza tecnico-economica.

Si può calcolare che il valore annuo della domanda nazionale di tali prestazioni ammonti ad almeno 26.000 miliardi (nell'ipotesi minima che si tratti del 10% dei 170.000 miliardi di investimenti in costruzioni e di una parte degli investimenti industriali, pari a 90.000 miliardi).

2. Gli operatori del settore

In questo mercato operano anche numerosi liberi professionisti (ingegneri, architetti, geometri, periti, geologi, agronomi, economisti, ecc.). Oggetto della presente nota è il settore della cosiddetta "Ingegneria organizzata", cioè l'insieme delle società di ingegneria.

Alcune di queste società, normalmente ma non necessariamente quelle di grandi dimensioni, in funzione della richiesta del committente possono assumere la responsabilità dell'intera realizzazione dell'opera con la formula del contratto "chiavi in mano".

Tra le principali società di questo tipo, che vengono definite di "engineering & contracting", o "general contractor", ricordiamo: Abb Lummus Global, Alstom Power Italia, Austin Italia, Fata, Fiat Engineering, Foster Wheeler Italiana, Lurgi,

Metropolitana Milanese, Merloni Progetti, Snamprogetti, Sudprogetti, Techint, Technip Italy, Tecnimont, ecc.

L'altra tipologia di società, molto più numerosa, definita di "consulting engineering" è costituita da: studi professionali, associazioni di professionisti, società tra professionisti, società cooperative, società di capitale. Tra le più grandi ricordiamo: Adr Engineering, Bonifica, D'Appolonia, Geodata, Hydrodata, Intertecno, Italconsult, Italferr, Jacobs Engineering Italia, C. Lotti & Associati, Net Engineering, Proger, Rpa, Sina, Spea, Svei, Technital, ecc.

3. I punti di criticità

Le società di ingegneria sono un prodotto dell'evoluzione del mercato in tutte le economie avanzate. In Italia si sono affermate a partire dagli anni della ricostruzione industriale nonostante l'esistenza di una legge del 1939 che per motivi razziali vietava di fornire in forma di società prestazioni nel campo delle professioni protette (tra cui ingegneria e architettura).

Il problema è stato superato nel '94 con la Legge n. 109, ma la disciplina giuridica ivi definita è continuamente messa in discussione da alcune forze corporative che mirano ad introdurre varie limitazioni giuridiche, tra cui principalmente quelle sulla proprietà (che tali forze vorrebbero fosse riservata a professionisti iscritti all'albo) e quelle sull'attività (che le stesse forze vorrebbero circoscritte a quelle meramente professionali). Peraltro, una limitazione è già stata introdotta con la legge n. 415 del '98, per cui le società di ingegneria non possono partecipare alle gare pubbliche di importo inferiore a 200.000 Euro, a meno che si tratti di opere complesse.

Queste continue minacce, unitamente ad una serie di difficoltà del mercato interno, tra cui principalmente il fenomeno dell'*in house engineering* (ossia l'insistenza della pubblica amministrazione nel voler tenere al proprio interno la progettazione, nonostante sia una delle più complesse attività economiche odierne, acquisibile sul mercato con elevata qualità ed a prezzi competitivi) hanno costretto le società di ingegneria a cercare la propria affermazione soprattutto all'estero, nella misura del 60% del proprio fatturato (e in alcuni casi anche dell'80, 90%).

All'estero, tuttavia, vanno soltanto le grandi società. Quelle piccole e medie, salvo poche eccezioni, non ne hanno la possibilità.

Il problema della dimensione aziendale dell'apparato produttivo nazionale del settore, molto inferiore a quello che opera a livello internazionale, è un vero punto cruciale. I processi di accorpamenti e fusioni sono stati sinora assolutamente insufficienti.

4. La proposta

La formidabile capacità di determinare attività indotte, direttamente e indirettamente, da parte delle società di ingegneria (al valore dei servizi di ingegneria corrisponde un valore degli investimenti ad essi connessi che può essere anche fino a 15 volte più elevato) e le difficoltà tutt'ora in corso nel mercato interno, che si traducono in un insufficiente sviluppo del settore, giustificano la richiesta al Governo di una specifica politica industriale per l'ingegneria organizzata.

L'ingegneria organizzata, in Italia rappresentata dall'Oice, desidera però in primo luogo indicare alcune esigenze di carattere legislativo che riguardano il funzionamento del mercato, nonché proporre un programma di rilancio della qualità architettonica e ingegneristica delle opere pubbliche in Italia.

5. Le indicazioni per gli aspetti legislativi

- Applicare pienamente il nuovo quadro normativo per i lavori pubblici, tenendo presente che il “sistema” legge quadro e regolamento generale è in vigore soltanto dal 28 luglio 2000 e deve ancora dispiegare i suoi effetti, provvedendo alla rapida emanazione degli altri decreti previsti dalla legge 109/94 e successive modificazioni.
- Monitorare l'applicazione del quadro normativo in vista di future modifiche migliorative, tenendo presente che l'impianto generale è valido (la centralità del progetto) e che si possono già ipotizzare i futuri miglioramenti:
 - reintrodurre il cosiddetto appalto del terzo tipo ("fare eseguire con qualsiasi mezzo") previsto dalla prima direttiva europea Appalti pubblici, recepito in Italia con il Decreto Legislativo 406/91 e poi abrogato dalla legge quadro sui ll.pp. n. 109/94 e successive modificazioni;
 - trasformare l'incentivo previsto per i progettisti interni della P.A. (dell'1,5% sul valore delle opere) in un premio al responsabile del procedimento e suoi

collaboratori sulla base dell'efficienza mostrata nel programmare e controllare gli interventi.

- Intervenire sulla disciplina dei ricorsi al TAR per attenuarne l'impatto sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche.
- Intervenire sul processo decisionale e autorizzativo, in particolare per le grandi opere strategiche, ricorrendo ai poteri sostitutivi da affidare ad organismi sovraordinati (ad es. CIPE o Presidenza del Consiglio), adottando una serie di strumenti (perentorietà termini temporali, conferenza dei servizi a maggioranza, commissario ad acta ove necessario, ecc.).
- Non modificare, resistendo alle spinte protezionistiche provenienti da una parte del mondo professionale, i principi contenuti nella Legge Merloni (n. 109/94) per l'esercizio sotto forma societaria delle attività professionali di ingegneria e architettura.

6. Il programma di rilancio della qualità architettonica e ingegneristica delle opere pubbliche

Di fronte all'insufficiente livello qualitativo delle opere pubbliche realizzato nel Paese, livello che si è gradualmente deteriorato negli ultimi 30 anni, l'Oice propone un programma di azioni che non richiede modifiche legislative.

Il programma per il rilancio della qualità architettonica e ingegneristica delle opere pubbliche, di cui in gran parte si farà carico l'Oice, sia pure ricercando la collaborazione di altri soggetti interessati quali gli ordini professionali degli Ingegneri e Architetti, è così articolato:

- promozione di un dibattito nel Paese sulla necessità di elevare il livello qualitativo delle opere pubbliche, finalizzato a sensibilizzare l'opinione pubblica e le forze politiche, anche con l'obiettivo di ottenere maggiori investimenti pubblici a questo scopo;
- predisposizione e diffusione alle stazioni appaltanti nazionali di linee-guida per i concorsi di progettazione, finalizzate ad evitare le distorsioni registrate in passato e definire criteri di valutazione misurabili, accanto a quelli estetici, per ciò che riguarda gli aspetti della qualità costruttiva, funzionale, gestionale, ambientale, ecc.;
- promozione dell'uso del concorso di progettazione per le opere che hanno un impatto architettonico non soltanto di grande rilievo ma commisurato al contesto (ad

esempio, nei piccoli centri urbani anche il mattatoio, la scuola, gli edifici per residenza popolare);

- predisposizione e diffusione di linee-guida per gli appalti per servizi di ingegneria, finalizzate a promuovere un maggior riferimento alla qualità progettuale nei bandi e con l'occasione ad uniformare il più possibile le procedure di gara.

7. Una politica industriale per il settore dell'ingegneria organizzata

Occorre prevedere un complesso di norme, strumenti e interventi e atteggiamenti del Governo e delle Istituzioni finalizzato a promuovere l'efficienza del settore dell'ingegneria organizzata, che è strategico in quanto caratterizzato da una fortissima interrelazione con lo sviluppo dell'economia nazionale, anche sul piano dell'innovazione tecnologica e dell'esportazione.

All'impostazione di una politica industriale per questo settore dovrebbe provvedere un comitato di esperti da insediare presso una istituzione governativa quale ad esempio un dipartimento della Presidenza del Consiglio, il CIPE, o il Ministero dell'Industria (futuro Ministero delle Attività Produttive, come da Decreto legislativo 300/98).

Una descrizione sommaria dei "capitoli" di questa politica può essere così anticipata:

- avvio di una sistematica rilevazione statistica sul settore, presso l'ISTAT o altro istituto;
- strumenti per favorire processi di potenziamento e aggregazione;
- atti di indirizzo alla committenza pubblica nazionale finalizzati ad orientare la domanda di servizi tecnico-professionali in modo da favorire lo sviluppo delle società di ingegneria italiane, nel rispetto della normativa europea sugli appalti pubblici (ad esempio per evitare la richiesta, nei bandi di gara, di requisiti sproporzionati all'incarico da affidare, con il solo effetto di escludere le società italiane quando non necessario);
- atti di indirizzo per favorire il libero espletarsi della concorrenza nel settore delle prestazioni tecnico-professionali di ingegneria, di architettura e consulenza economica, in particolare promuovendo il principio che le amministrazioni pubbliche (e le imprese da queste ultime sostanzialmente governate) si dedichino prevalentemente alla loro "mission" centrale e che, in occasione di loro investimenti

in costruzioni, concentrino le proprie risorse nelle importanti funzioni di programmare e controllare e acquisiscano all'esterno la progettazione e gli altri servizi tecnici (disincentivazione dell'*in house engineering*);

- definizione e promozione di modelli contrattuali per gli incarichi pubblici di ingegneria mirati a riequilibrare il rapporto committente pubblico-progettista, oggi molto spesso sbilanciato a sfavore del secondo;
- agevolazioni per la ricerca e per acquisire know how e brevetti esteri;
- strumenti per favorire l'esportazione di servizi di ingegneria e di impianti industriali, mettendo gli operatori italiani del settore nelle stesse condizioni dei concorrenti dei paesi industrializzati (ruolo Sace, ruolo degli uffici Ice all'estero e delle ambasciate italiane, finanziamento studi di fattibilità, sistema informativo sugli appalti pubblici all'estero attivato dal Ministero degli Esteri ed altre istituzioni, noto come Schema di Concertazione Interistituzionale, da migliorare e potenziare);
- politica italiana per la cooperazione bilaterale allo sviluppo (riforma della cooperazione italiana);
- idem, per la cooperazione multilaterale (ruolo dei funzionari italiani, trust funds, ecc.).

L'ingegneria organizzata

(Il settore delle organizzazioni imprenditoriali per i servizi di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica)

1. La domanda

Ogni qualvolta viene programmato o effettuato un investimento, per costruire un ospedale, un ponte, un porto, ovvero anche per realizzare un parco, impiantare una coltura agricola, disinquinare un'area marina o un terreno contaminato, o per migliorare o ampliare un impianto industriale, sono necessarie delle competenze tecnico-professionali prima, durante e dopo l'investimento.

L'investitore, sia esso privato o pubblico, deve, in misura diversa, studiare il problema, fare analisi di mercato, studi di fattibilità, poi impostare il progetto, verificarne la rispondenza alle normative vigenti, ottenere le autorizzazioni ad operare; successivamente far eseguire la progettazione esecutiva, la direzione dei lavori, effettuare acquisti da subfornitori; e, alla fine, di controllare il risultato e il rendimento dell'investimento, provvedere alla gestione dell'opera e alla sua manutenzione.

Poiché si tratta di attività complesse e pluridisciplinari, nella maggior parte dei casi l'investitore, non essendo in grado di realizzare direttamente tutti gli interventi richiesti del proprio investimento, si rivolge a degli specialisti esterni.

Il valore complessivo degli investimenti che richiedono tali attività è di estrema rilevanza: dai dati di contabilità nazionale risulta che in Italia solo gli investimenti in costruzioni (sia opere pubbliche che abitazioni e ogni altra costruzione non adibita ad abitazione) sono stati di circa 180.000 miliardi di lire nell'anno 2000; il valore dei necessari servizi tecnico-professionali di ingegneria e architettura varia a seconda del tipo di investimento e di prestazione che viene richiesta (dal 2 al 15%) e si calcola che mediamente ammonti a circa l'8-9%.

Gli investimenti di carattere industriale che necessitano di servizi di ingegneria, secondo stime di esperti, sono dell'ordine di oltre 100.000 miliardi di lire annui; in questo caso i servizi di ingegneria mediamente incidono per circa il 10% (dal 5 al 18% a seconda dei casi).

Si può pertanto concludere che la necessità potenziale italiana annua di servizi di ingegneria è stimabile in circa 25.000 miliardi di lire, di cui:

- circa 15.000 miliardi di lire nel settore delle costruzioni (prevalentemente ingegneria civile)
- circa 10.000 miliardi di lire nel settore degli investimenti industriali.

Occorre tenere presente che alcuni investitori, sia pubblici che privati, sono dotati, totalmente o parzialmente, delle competenze tecniche necessarie e quindi non si rivolgono all'esterno; il che fa sì che solo parte degli importi su riportati vada effettivamente sul mercato. Una quantificazione di questa parte della domanda risulta difficile a causa di una variabilità molto accentuata da comparto a comparto e per tipologia di investitore. Lo svolgimento delle attività di ingegneria all'interno dell'investitore è definita "in house engineering".

Per quanto riguarda il mercato estero, nei paesi industrializzati non esistono grandi differenze rispetto all'Italia. Inoltre si può affermare che il settore dei servizi di ingegneria è uno dei più liberalizzati dal punto di vista legislativo. Esistono tuttavia varie barriere amministrative e difficoltà culturali e geografiche, in misura maggiore o minore a seconda dei paesi, che rendono in pratica impossibile il libero scambio al di sotto di una certa dimensione del servizio da prestare e di un certo livello organizzativo del fornitore del servizio, con l'eccezione delle specializzazioni "di nicchia"; pertanto almeno per il presente l'effettivo flusso di import-export di servizi di ingegneria è piuttosto modesto. In Italia, ad esempio, nel 2000 si registrano importazioni per 1.200 miliardi di lire ed esportazioni per 2.100 miliardi, con un saldo positivo di 900 miliardi.

Più elevato è invece il flusso commerciale internazionale relativo alla realizzazione di opere e impianti, che si indirizza prevalentemente verso i paesi emergenti con tradizionali rapporti con l'Italia e verso i paesi produttori di petrolio. Gli impianti industriali che vengono realizzati in questi paesi, ad opera di grandi imprese dei paesi industrializzati tra cui l'Italia, incorporano una quota elevata di servizi di ingegneria, ma il valore della costruzione e delle forniture di componenti è preponderante. Degli aspetti relativi a questo flusso di esportazioni, mediante contratti "chiavi in mano", si tratterà a proposito delle società di "engineering & contracting".

2. L'offerta

La domanda di servizi tecnico-professionali di ingegneria e architettura si rivolge a:

- liberi professionisti, tra cui ingegneri, architetti, geologi, economisti, agronomi, geometri, periti, singoli o associati, con o senza dipendenti, anche nella forma di società tra professionisti;
- società di ingegneria pura (società di capitale), che producono solo servizi;
- società di “engineering & contracting” (società di capitale che possono anche realizzare o far realizzare l’opera o impianto con un contratto “chiavi in mano” assumendosi la completa responsabilità dell’opera).

Nel prosieguo di questo documento sono descritti i due comparti:

- le società di “engineering & contracting”;
- le società di “consulting engineering”, che producono ingegneria e che sono costituite da società di professionisti, società cooperative di ingegneria, società di capitale, nonché grandi studi professionali o “associazioni di professionisti” che per vari motivi non si sono trasformati in società, ma che in ogni caso operano con una organizzazione strutturata in forma imprenditoriale.

3. Le società di engineering & contracting

In Italia operano circa duecento società con queste caratteristiche.

Il loro fatturato annuo è superiore ai 30.000 miliardi di lire (per oltre la metà realizzato all'estero), con circa 60.000 dipendenti, per la maggior parte laureati e tecnici diplomati nelle discipline tecniche (fonte Animp, Andamento del mercato nel settore impiantistico, Ischia 22 ottobre 2000). Il fatturato di questo comparto include il valore delle forniture, trattandosi per almeno l'80% di contratti chiavi in mano per la realizzazione di opere e impianti: le prestazioni tecnico-professionali complessivamente considerate (sia quelle contenute nei contratti chiavi in mano che quelle fornite separatamente dalla realizzazione) ammontano a circa 9.600 miliardi di lire.

Le fonti statistiche ufficiali sono carenti, in quanto non identificano in modo preciso il settore, sia in Italia che negli altri paesi industrializzati.

Si ricorre pertanto alle indagini svolte dalle associazioni di categoria e istituti privati settoriali. Per i confronti internazionali, supplisce alle fonti ufficiali la rivista specializzata ENR (Engineering News Record) che pubblica ogni anno il valore della

produzione e dell'esportazione dei primi 225 general contractors a livello mondiale; anche questa indagine, tuttavia, è solo parzialmente attendibile, in quanto dipende dal grado di partecipazione delle imprese interpellate.

Dall'esame delle serie storiche di ENR si riesce tuttavia ad evincere alcuni fatti; in particolare:

- che l'Italia, per molti anni fino al '92-'93, per valore delle esportazioni di opere e impianti si è collocata tra il 4° e l'8° posto a livello mondiale nel gruppo dei più importanti paesi (come Giappone, USA, Germania, Francia, Gran Bretagna, ecc.) e che dopo quella data è stata superata da paesi come Svezia, Olanda, Spagna, Cina;
- che in quasi tutti i paesi industrializzati il mercato interno assorbe la massima quota della produzione nazionale del settore (anche l'80%) e una parte minore viene realizzata all'estero, mentre in Italia l'esportazione ha un'importanza ben maggiore, raggiungendo mediamente il 50% e in alcuni anni anche il 70%.

Tra le principali società italiane di “engineering & contracting”, si annoverano anche società multinazionali o partecipate da grandi gruppi esteri, quali ABB Lummus Global italiana, Alstom Power Italia, Foster Wheeler Italiana, Lurgi, Serete, Technip Italy, e società totalmente italiane quali Enelpower, Fata Engineering, Fiat Engineering, Merloni Progetti, Metropolitana Milanese, Snamprogetti (Eni), Sondel, Sudprogetti, Techint, Tecnimont (Montedison).

Secondo le statistiche di Animp, limitate ai propri associati, la produzione nazionale ha raggiunto 19.100 miliardi di lire nel '99, di cui ben 11.350 miliardi all'estero, confermando la forte vocazione internazionale delle società di engineering & contracting italiane. Il totale degli addetti ammonta a 36.600 unità.

La produzione di queste società riguarda prevalentemente i settori petrolifero, chimico, petrolchimico e farmaceutico, che totalizzano quasi la metà (46%); seguono nell'ordine energia (29%), edilizia, opere infrastrutturali e trasporti (10%), siderurgia e metallurgia (3%), condotte (3%).

Per quanto riguarda le aree d'esportazione, al primo posto si trova il Medio Oriente (40%); seguono l'Europa (32%), l'Africa (15%), l'America Latina (7%), l'Asia (5%) e il Nord America (1%).

Come nascono le società di engineering & contracting

Queste società, che operano prevalentemente come “general contractors” si sono create nel secondo dopoguerra ed il loro sviluppo è legato ad una forte domanda dei mercati internazionali, che si traduceva nella necessità di impianti di produzione con processi e tecnologie innovative, con l’esigenza di affidare l’opera ad una unica controparte avente le competenze multidisciplinari, progettuali ed esecutive necessarie alla realizzazione dell’opera e con la conseguente garanzia, per il committente, del rispetto di tempi, costi e qualità.

In tutto il mondo, e anche in Italia, molte società di engineering & contracting hanno iniziato la loro attività come uffici di progettazione all’interno di gruppi industriali ed hanno quindi operato per gli urgenti investimenti post bellici derivanti dalla ricostruzione e dall’intenso sviluppo delle attività industriali.

Queste esperienze, risultate molto positive, hanno dato la spinta alla costituzione di società indipendenti capaci di operare sul mercato nazionale ed estero, utilizzando le esperienze fatte all’interno dei gruppi. In questa loro nuova attività tali società sono state protagoniste dell’innovazione tecnologica nel senso più ampio, stimolando non solo la ricerca e lo sviluppo di nuovi prodotti e processi industriali, ma anche l’introduzione di una nuova organizzazione del lavoro.

Dall’idea all’opera funzionante: il project management

Le società di engineering & contracting si occupano della fattibilità, della progettazione e nella maggior parte dei casi anche della realizzazione di opere complesse. Associano all’ingegneria tradizionale una serie di servizi collaterali, a vantaggio del cliente-utente e della collettività, che vanno dagli studi di mercato e sociologici, all’ingegneria finanziaria, dalla consulenza alla programmazione e controllo del progetto, servizi acquisti, organizzazione del cantiere, direzione dei lavori, formazione del personale del cliente e, in alcuni casi, la manutenzione e/o gestione delle opere realizzate.

L’ampia gamma di attività svolte e dei settori merceologici coperti sottintende l’esistenza in queste società di una cultura multidisciplinare, requisito indispensabile per affrontare opere complesse.

Il ruolo delle società di engineering & contracting nei paesi più sviluppati

La diffusa presenza di questo tipo di società in tutti i paesi industrializzati, le loro dimensioni ed il giro d'affari che gestiscono sono indici evidenti dell'importanza del ruolo che il mercato ha loro assegnato.

Esse rappresentano oggi in Italia una realtà di notevole rilevanza, non solo qualitativa ma anche quantitativa, come contributo al reddito, all'occupazione ed all'equilibrio della bilancia commerciale, costituendo uno dei più importanti fattori di internazionalizzazione dell'industria italiana e in particolare della piccola e media impresa (forniture meccaniche, macchinari industriali vari, forniture elettriche, ecc.).

Forza trainante sugli altri settori dell'economia

L'elevatissimo effetto indotto delle attività di "general contracting", cioè l'attivazione di domanda interna conseguente all'acquisto in Italia di beni durevoli e di investimento, ed i relativi effetti moltiplicativi sono dimostrati dal fatto che a fronte di 100 lire di servizi di ingegneria vi sono mediamente forniture e servizi successivi per un valore di 1.000 lire. Alcuni economisti hanno considerato queste attività "un'antenna tra le più sensibili della proiezione internazionale di un paese".

Inoltre, le ore di ingegneria affidate da un general contractor a società di minore dimensione e specializzate, per progetti che sono in larga misura destinati all'estero, costituiscono un dato rilevante: a fronte di dieci ore lavorate in casa, quattro sono delegate all'esterno, con un ulteriore effetto indotto su realtà che con difficoltà potrebbero affacciarsi sulla competizione internazionale. I general contractors sono così anche un volano che produce referenze qualificate per le società di ingegneria minori e i liberi professionisti.

Le forniture di imprese italiane esportate direttamente dai general contractors con i progetti "chiavi in mano" sono il 40% del valore totale delle commesse, un vero e proprio traino a favore delle aziende del nostro paese.

Esportare all'estero norme tecniche, specifiche di produzione, standard di qualità, in poche parole "le regole" che orienteranno un progetto di impianto e le gare di appalto ad esso legate, determina ulteriori prospettive per l'economia italiana.

Alcuni esempi del "traino":

a) in Russia

E' capitato ai contractors italiani in Russia all'inizio degli anni '70: bisognava costruire nuovi stabilimenti per la produzione manifatturiera (chimici, petrolchimici, ecc), ma i rigidi programmatori sovietici e gli accademici universitari non erano preparati a modificare i propri standard interni per attuare una moderna produzione industriale. Così, dal lavoro a "quattro mani" con i contractors italiani, sono nate finalmente in russo quelle regole-base che ancora oggi costituiscono il quadro tecnico-normativo per i nuovi impianti di un paese "affamato" di produzione industriale. Tutte queste norme "ritradotte" in italiano e diffuse alle imprese, soprattutto piccole e medie, hanno aperto un nuovo mercato al nostro Paese.

b) in Siberia

250 fornitori: 250 medie, piccole e piccolissime imprese italiane impegnate nell'ambizioso progetto di rivoluzionare la situazione agroalimentare di una regione situata nell'estrema Siberia. Tutto nasce nel 1990 quando il governo locale lancia un programma per intervenire nel bacino carbonifero del Kuzbass; un programma complesso, "dal Campo al Negozio", che prevede la meccanizzazione della coltivazione agricola, la costruzione di impianti di trasformazione alimentare, la messa a punto di un piano logistico per la distribuzione con magazzini frigoriferi e sistema di trasporti.

Si tratta di un progetto da 300 miliardi di lire, che viene affidato a un grande general contractor italiano.

E' a quel punto che scatta il "convoglio". Il contractor infatti deve raccogliere e organizzare tante e diverse competenze esterne. Progettisti civili e impiantistici, agronomi e esperti di mercato, si affiancano a piccole e medie aziende costruttrici di macchinari. Sono professionisti e imprese del nord e del sud dell'Italia che acquistano esperienza e referenze in un progetto che con le loro sole forze non avrebbero mai affrontato: 80mila ore di lavoro esterno e 250 imprese fornitrici coordinate da una impresa che ha saputo competere sui mercati internazionali e valorizzare la forza diffusa dell'imprenditoria italiana.

I vincoli all'operatività delle società di engineering & contracting

Le società di engineering & contracting (come peraltro quelle di consulting engineering) hanno dovuto affrontare nei tribunali una norma legislativa del periodo

fascista che proibiva lo svolgimento di attività professionale in forma societaria. Dopo una giurisprudenza altalenante a cavallo tra gli anni 70 e 80, nel 1986 alcune sentenze della Cassazione sanciscono il diritto di queste società a eseguire progettazione industriale. Si è poi dovuta attendere la legge quadro per i LL.PP. n° 109 del '94 per avere un primo riconoscimento, poi completato soltanto con la terza legge quadro nel dicembre '98, del diritto di svolgere ogni attività progettuale, civile e industriale, nonché attività di general contracting.

Purtroppo, la citata legge quadro per i LL.PP., se ha finalmente risolto il problema della cittadinanza giuridica per le società di ingegneria nel nostro paese, ha invece imposto una forte limitazione per quanto concerne l'attività di engineering & contracting. Essa ha infatti abrogato il cosiddetto appalto del terzo tipo ("fare eseguire un'opera con qualsiasi mezzo") previsto dalla normativa comunitaria sugli appalti pubblici e in un primo tempo recepito nella legislazione italiana con il decreto 406/91.

L'attività di engineering & contracting, limitatamente alla progettazione esecutiva e alla realizzazione dell'opera, può essere ora affidata dalla committenza pubblica nazionale esclusivamente nei casi di appalto concorso e appalto integrato espressamente previsti dalla legge 109/94 e nelle concessioni di servizi pubblici. Nelle operazioni in finanza di progetto l'attività di engineering & contracting può invece estendersi a tutti i livelli preliminari della progettazione, ma tali operazioni, che dovrebbero nelle intenzioni del legislatore consentire il rilancio dei programmi infrastrutturali grazie al ricorso al capitale privato, non possono decollare per le grandi opere, a causa di alcune rigidità della citata legge.

Si può quindi affermare che le società di general contracting non possono espletare la propria attività in Italia nel campo dei lavori pubblici.

Queste società hanno pertanto dovuto proiettarsi prevalentemente all'estero, trovandosi per questo in una posizione difficilissima. Infatti, i general contractors degli altri paesi, come si è detto in precedenza, si sviluppano e si perfezionano prioritariamente sul mercato interno, pubblico e privato. Il mercato "di casa" è quello che permette la messa a punto e il continuo aggiornamento tecnologico ed organizzativo indispensabile per affrontare con successo la concorrenza internazionale, in quanto consente alle aziende di acquisire referenze lavorando per la pubblica amministrazione, con le quali potere poi partecipare alle gare di analoghe amministrazioni di altri paesi.

Inoltre, nonostante gli indubbi miglioramenti degli ultimi anni, il sistema-Italia a supporto dell'attività di realizzazione di opere e impianti industriali all'estero è ancora

lontano da quello messo in campo dai paesi industrializzati nostri maggiori concorrenti. Il sistema dei crediti all'esportazione e della loro assicurazione, nonché l'appoggio di Ambasciate, uffici Ice all'estero e dei vari - ancora pochi - funzionari italiani in posizioni chiave nelle istituzioni internazionali, sono ancora lontani dal livello di efficienza e di coordinamento che sarebbero necessari e soprattutto non hanno ancora operato quella scelta consapevole e trasparente di "fare sistema" a supporto delle aziende italiane in giro per il mondo, come è invece verificabile negli altri paesi industrializzati.

Gli ultimi dati disponibili dimostrano chiaramente che i finanziamenti internazionali per l'aiuto pubblico allo sviluppo, ai quali il Governo italiano partecipa in modo consistente ma senza il sostegno di una convinta politica nazionale bilaterale, sono sempre meno appannaggio di imprese italiane. La crisi delle grandi commesse per lavori di costruzione non è stata bilanciata sufficientemente dalla capacità di competere nei nuovi settori di interesse delle Banca mondiale e dell'intero sistema dell'aiuto pubblico internazionale: sanità, ecologia, infrastrutture. Aree dove i nostri concorrenti possono vantare ampie referenze grazie alle attività svolte per la pubblica amministrazione del proprio paese.

4. Le società di consulting engineering

In Italia opera un numero di società di ingegneria pura o di consulting engineering (cioè produttrici esclusivamente di servizi tecnico-professionali), che è impossibile indicare con precisione. L'Oice stima che almeno 600 siano quelle al di sopra della dimensione minima, cioè 5-6 addetti, per essere considerate delle "organizzazioni" di ingegneria in grado di fornire prestazioni multidisciplinari integrate. Si calcola inoltre che operino altrettante società sotto questa soglia, che si avviano gradualmente ad assumere maggiore struttura.

A tale numero complessivo, dell'ordine cioè di 1.200 società, che impiegherebbero circa 20.000 persone (prevalentemente professionisti laureati e tecnici diplomati), si arriva dopo una serie di valutazioni e stime sulla base dei pochi dati ufficiali disponibili e di alcune informazioni non documentabili, in particolare:

- il censimento Istat sulle imprese (che è però del '96 e non può tener conto della profonda ristrutturazione del comparto avvenuta negli anni successivi);

- la rilevazione Inarcassa ai fini dell'individuazione delle società soggette al 2% previdenziale;
- gli studi di settore effettuati per motivi fiscali dal Ministero Finanze sulle tre categorie: studi di architettura, studi di ingegneria, servizi di ingegneria integrata;
- i dati raccolti dall'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici sulle società di ingegneria che intendono partecipare agli appalti pubblici.

E' certo che il comparto è in grande evoluzione da alcuni anni, sia a causa della ristrutturazione avviatasi a seguito della più grande crisi che abbia interessato in Italia il sistema delle costruzioni dal dopoguerra (che ha colpito anche le società di engineering & contracting), sia grazie al riconoscimento giuridico delle società di ingegneria, che sta producendo una graduale trasformazione in forma societaria di molti studi professionali.

Stime di altre fonti, che fanno ascendere ad alcune migliaia le società di ingegneria pura italiane, appaiono, almeno per il momento, prive di fondamento, pur considerando che di anno in anno aumenta il numero degli studi professionali che si trasformano in società.

Non va dimenticato infatti che sullo stesso mercato dei servizi tecnico-professionali, sia pure a livelli diversi, operano le società di ingegneria ed un numero elevatissimo di liberi professionisti, circa 100.000, delle varie professioni interessate (ingegneri, architetti, geometri, periti, geologi, agronomi, ecc.).

Tra le principali società di ingegneria pura ricordiamo: Adr Engineering, Bonifica, D'Appolonia, Geodata, Hydrodata, Intertecno, Italconsult, Italferr, Jacobs Engineering Italia, C. Lotti & Associati, Net Engineering, Proger, Rpa, Sina, Spea, Svei, Technital, ecc.

Anche per quanto riguarda il fatturato delle società di consulting engineering si è di fronte a non minori difficoltà. Unici dati pubblicati, ma molto diversi tra loro, sono quello della citata rilevazione Inarcassa dell'anno 2000 (1.300 miliardi di lire) e quello desumibile dall'indagine Istat sul fatturato delle imprese italiane con più di 20 addetti, relativa però al '96, cioè 8.400 miliardi relativamente alla categoria "74.20.3/servizi integrati di ingegneria".

Le società di consulting engineering operano nel campo dell'ingegneria civile (abitazioni, edilizia terziaria, opere pubbliche e infrastrutture), delle costruzioni industriali, dello sviluppo rurale, ecc. La loro committenza è costituita pertanto da tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche, imprese pubbliche e private dei vari settori economici, ecc.

In molti casi le piccole società prestano i propri servizi anche alle società di ingegneria di più grandi dimensioni, specialmente quelle di engineering & contracting, nel comparto industriale. L'attività all'estero è circoscritta prevalentemente alle società più grandi o a quelle fortemente specializzate che operano tradizionalmente nel mercato dell'aiuto pubblico allo sviluppo, attraverso progetti finanziati dalla Commissione europea, del sistema della Banca mondiale e delle altre istituzioni internazionali.

Il comparto dell'ingegneria civile pubblica e privata in Italia costituisce però la maggior parte dell'attività per moltissime società. In tale comparto, che pure è oggi in leggera ripresa, il processo di profonda trasformazione iniziato nel '93 non è ancora ultimato.

L'assenza di una “palestra” interna e la perdita del mercato internazionale

La rarefazione degli investimenti pubblici e privati verificatisi negli ultimi anni nei settori delle grandi infrastrutture di trasporto (strade, ferrovie, porti, aeroporti), delle costruzioni idrauliche per l'approvvigionamento e la distribuzione dell'acqua, delle opere idrogeologiche di sistemazione e difesa del suolo, nei piani di recupero delle aree urbane ecc., unita alla molteplicità ed eterogeneità di vincoli urbanistici e paesaggistici, ha prodotto in buona sostanza un rifiuto verso qualsiasi forma di ammodernamento del Paese, salvo pochissime eccezioni.

Tutto ciò è stato spesso determinato, più che da oggettivi vincoli, da limiti culturali e conoscitivi della Committenza uniti ad una mentalità conservatrice e si è tradotto nell'assenza di grandi idee e di grandi progetti, con il conseguente impoverimento creativo dei progettisti italiani, peraltro dotati di un notevole background culturale, a causa della carenza di esperienze costruttive maturate sul campo e di seri confronti internazionali (è significativo in proposito il fatto che i grandi architetti italiani realizzano importanti opere all'estero e non in Italia, per mancanza in patria di rilevanti e concreti temi di confronto).

L'assenza di una palestra realizzativa interna ha fatto sì che l'universo della ingegneria italiana, una volta caratterizzato da una significativa presenza nel mondo, stia progressivamente scomparendo dal panorama costruttivo mondiale, con l'impronta dell'“italian style” un tempo fiorente ed elemento trainante del “sistema Italia” nel

mondo (a tal proposito basta riferirsi agli anni '60-70 quando le grandi realizzazioni internazionali portavano spesso la firma di progettisti ed imprese italiane).

Indubbiamente tale perdita è anche dovuta all'affacciarsi sul mercato di nuovi paesi divenuti competitivi (India, Corea, Cina ed altri) che hanno fatto del basso costo della mano d'opera la loro arma vincente, ma anche allo sviluppo tecnologico ed organizzativo di paesi occidentali, nostri tradizionali concorrenti, laddove si è verificato un progressivo affinamento delle tecnologie costruttive che hanno consentito il mantenimento della concorrenzialità basata su un crescente sviluppo della industrializzazione dei processi costruttivi e sulla continua invenzione di nuove tecniche e nuove attrezzature di costruzione, in un mercato interno fortemente stimolante.

Si può pertanto affermare che le società italiane di ingegneria pura sono ormai pochissimo presenti sul mercato internazionale, sia pure con alcune rilevanti eccezioni. Inoltre va considerato che il livello della concorrenzialità internazionale è talmente elevato che riesce ad essere vincente chi aggiunge alle sue caratteristiche aziendali, che devono comunque essere ottime, anche la capacità di "portare" i finanziamenti. Per quanto riguarda il mercato italiano, negli anni '80 abbiamo assistito ad una totale deformazione delle regole che ha praticamente annullato qualsiasi concetto di corretta concorrenzialità. Per una serie di ragioni, tra cui un uso distorto della legislazione nazionale sui lavori pubblici, le imprese di costruzione, un tempo use al confronto estero con analoghe realtà, hanno preferito il "non confronto" nel mercato interno che garantiva sicuri risultati economici riducendo i fattori di rischio, in quanto spesso la "predestinazione" degli appalti, la mancanza di progetti rigorosamente prescrittivi, la carenza di strutture di controllo in corso d'opera, lasciava l'impresa arbitra unica del risultato dell'opera. Tali anomalie procedurali, purtroppo protrattesi per più di un decennio, hanno progressivamente minato e depauperato un intero ambiente, che contemporaneamente perdeva il rigore morale e la competenza tecnica dei propri funzionari pubblici, nonché l'impegno professionale dei progettisti.

La situazione è fortemente cambiata alla fine degli anni '90 con l'adozione della legge quadro per i lavori pubblici nelle sue tre versioni (n. 109/94, n. 216/95, n. 415/98). Sono stati compiuti passi da gigante nella direzione della trasparenza e concorrenza, che hanno però comportato pesanti costi in termini di chiusure e ristrutturazioni aziendali. Un mercato degli appalti pubblici di ingegneria si sta faticosamente e gradualmente creando, ma vi sono ancora grandi difficoltà, conseguenti all'eterogeneità dei

comportamenti delle stazioni appaltanti, che stentano non poco ad applicare le nuova normativa e che in alcuni casi sono caratterizzate da atteggiamenti ambigui o elusivi.

Ci troviamo oggi chiaramente in un periodo di assestamento. Le nuove leggi e regolamenti nazionali, combinati con l'obbligatoria adozione di quelli europei, hanno davvero rivoluzionato il modo di operare del settore. E' un fatto certamente positivo, in quanto pone la concorrenza e la trasparenza alla base del sistema degli appalti (sia dei lavori che dei servizi). Ovviamente siamo ancora ben lontani dall'aver compiuto la trasformazione; tempi lunghi sono inevitabili, non solo in considerazione del livello della situazione del nostro mercato fino a poco tempo fa, ma anche per le pesanti inefficienze della Pubblica Amministrazione e per l'inadeguatezza del sistema bancario e di quello assicurativo. Incertezze e scompensi accompagneranno questa fase di transizione.

Infine non vanno dimenticate le limitazioni d'ordine giuridico che ancora oggi gravano sulle società di ingegneria (ad esempio la proibizione di partecipare a gare pubbliche di importo inferiore a 200.000 Euro a meno che non si tratti di opere complesse, o le difficoltà che ancora oggi talvolta si incontrano presso qualche notaio in sede di registrazione dell'atto costitutivo di una società di ingegneria), nonché quelle ulteriori che frequentemente vengono invocate da vari parlamentari, come ad esempio il vincolo che la proprietà di una società di capitale che fornisce servizi professionali sia riservata totalmente o parzialmente a professionisti iscritti all'albo professionale.

Le prospettive

In questo quadro di incertezza, vi sono però degli elementi certi:

- 1) il notevole potenziale del mercato italiano per i servizi di ingegneria;
- 2) la necessità da parte delle società di ingegneria di accettare consapevolmente le nuove regole del mercato;
- 3) la necessità di cambiare progressivamente strutture e dimensioni delle società.

Per quanto riguarda il primo punto è nota l'esistenza di un notevole backlog di domanda insoddisfatta di infrastrutture, riqualificazione urbana, ecc., ed è chiaro altresì che il vincolo di finanza pubblica non potrà continuare a comprimere gli investimenti come è avvenuto in anni recenti: sia perché ciò si scontrerebbe frontalmente con le aspettative di sviluppo del paese, sia per la disponibilità, che si fa sempre più incalzante,

di nuovi strumenti di finanza internazionale, in particolare quelli di natura pubblica europei, nonché quelli più spiccatamente privati.

In merito al secondo punto, cioè la necessità di accettare le nuove regole, lascia perplessi il fatto che oramai quasi sistematicamente l'esito delle principali gare di appalto di servizi di ingegneria viene impugnato presso il Tar competente. Come definire se non schizofrenico il comportamento di chi fa, come regola, ricorso a uno strumento creato per sanare palesi ed evidenti errori commessi dalle commissioni di valutazione delle gare d'appalto? Può essere legittimo dubitare, talvolta, dell'adequatezza e preparazione della pubblica amministrazione ai compiti che le nuove regole interne ed europee impongono. Adequatezza e preparazione, peraltro, non sempre sono presenti tra le società partecipanti alle gare.

Il terzo punto, cioè le modeste dimensioni delle società di ingegneria pura, costituisce uno degli ostacoli principali alla possibilità di cogliere appieno le opportunità offerte dal mercato italiano e ancor più in quello estero.

Gli effetti di queste dimensioni sono molteplici: scarso peso, singolarmente e come gruppo, sul mercato; difficoltà, specie per le aziende più piccole, a proporsi per i progetti più impegnativi; scarse risorse da destinare a investimenti per l'innovazione; limitata possibilità di allargare l'attività in mercati esteri. Difficile quindi competere con società di ingegneria di altri paesi, in specie quelli europei, che possono invece proporsi sul mercato italiano per le opere ed i programmi più interessanti.

Sarebbe semplicemente anti storico invocare misure protezionistiche nei confronti di società di altri paesi che cercassero di entrare nel mercato italiano; più utile è invece la ricerca di collaborazioni internazionali, anche strutturate, al fine di dotare le aziende italiane di una gamma più completa e competitiva di prodotti/servizi.

L'aumento delle dimensioni, attraverso aggregazioni e fusioni, resta un obiettivo settoriale essenziale. Non sarà un processo rapido e troppo poche iniziative sono state prese sinora in questa direzione. Auspicabilmente ci sarà un'accelerazione nell'aggregazione tra società di ingegneria con vocazioni complementari. La crescita attraverso accordi con imprese di costruzione sembra più un ricordo del passato e non utile sulla base delle nuove regole.

Le aggregazioni tra società di ingegneria sono destinate a divenire una tendenza irreversibile; il fatto stesso che le dimensioni delle società e il loro campo di azione sono tali da confondersi e interferire con quello degli studi professionali o anche dei singoli professionisti, al punto da creare forti e dannose frizioni con gli ordini

professionali, ne è prova evidente. Né è pensabile che provvedimenti di legge, più o meno legittimi, possano intervenire per regolare il mercato, poiché solo il progressivo, naturale mutamento nelle dimensioni delle società può portare a risolvere il problema in modo economicamente sano e quindi duraturo.

Le dimensioni all'estero

Per il mercato estero, poi, una crescita nelle dimensioni delle società di ingegneria italiane, è condizione ancora più essenziale (a parte le possibilità di successo che sempre avranno le piccole società altamente specializzate). Anzitutto per poter sostenere il peso di costose iniziative promozionali e di penetrazione all'estero; ma anche per poter offrire prodotti/servizi sufficientemente diversificati e facilitare così l'assorbimento di elevate spese di avviamento.

Nei mercati esteri, sia che si tratti di paesi sviluppati che di paesi in via di sviluppo, la società di ingegneria italiana incontra concorrenti le cui dimensioni sono spesso (e sempre più spesso) un suo multiplo in termini di fatturato, numero di addetti, varietà dei servizi offerti, risorse disponibili. E non si pensi che si tratti essenzialmente di società operanti nel campo dei "turn key contracts" e che la diversa dimensione sia dettata dalla diversa natura dell'attività svolta; sono invece società che operano nel campo dei servizi di ingegneria, con un'ampia gamma di servizi offerti, con una grande diversificazione geografica, e in genere con una presenza rilevante (almeno il 40% del proprio fatturato totale) nel proprio paese di origine.

Francia, Gran Bretagna, Germania, Danimarca, Svezia, Canada, Australia e naturalmente Usa sono i principali paesi che esprimono società di ingegneria di grandi dimensioni e con le quali le società italiane devono competere, in tutti i mercati.

Grandi società di ingegneria e non prive di significative competenze esistono poi in paesi quali India, Pakistan, Egitto, Algeria, Brasile; per operare in detti paesi è necessario stabilire un collegamento con queste società e risulta quindi evidente che una eccessiva sproporzione dimensionale con le società italiane non aiuta certo queste ultime nel definire accordi commerciali ed efficaci azioni di penetrazione in quei mercati.

Purtroppo, vari fattori esterni contrastano l'obiettivo strategico di un aumento delle dimensioni delle società italiane di ingegneria nel campo civile. Ne citiamo solo due, ma significativi: (a) le rigidità ancora eccessive nella legislazione italiana del

lavoro, che penalizzano fortemente le società con ampio organico in rapporto ai concorrenti esteri; (b) la formazione universitaria dei nostri tecnici, la quale, anche se buona accademicamente, non favorisce i nostri laureati nei confronti soprattutto di concorrenti di formazione anglosassone. Quanti dei tecnici italiani conoscono le norme Fidic? Certamente pochi, se non hanno avuto esperienze professionali estere. Tali norme, tra l'altro, potrebbero avere accoglienza progressivamente più vasta anche nel nostro Paese, in particolare in tema di responsabilità, dei conseguenti problemi assicurativi e delle difficoltà che si incontrano normalmente per risolverli.

La gamma dei servizi e l'innovazione del prodotto

Non va sottaciuta l'esigenza per le società di ingegneria italiane di effettuare uno sforzo particolare per l'innovazione del proprio prodotto e la graduale estensione dei servizi offerti.

Per la maggior parte di queste aziende il "core business" consiste nella predisposizione di progetti, dal preliminare all'esecutivo secondo quanto previsto dalla nuova legge quadro, con la relativa produzione di disegni, specifiche, capitolati e quant'altro. Talvolta segue la direzione lavori; ma mentre la progettazione di grandi opere è "terreno di caccia" naturale delle società di ingegneria, la direzione lavori è un'area ove i liberi professionisti, singoli o associati, hanno facile accesso.

Nel perseguire l'obiettivo di crescita, le società dovrebbero quindi considerare di estendere progressivamente i propri servizi ad aree in parte contigue all'ingegneria e comunque strettamente connaturate con l'analisi progettuale o settoriale di ogni tipo di investimento.

La velocità di trasformazione economica, nel nostro paese e all'estero, è stata ed è tuttora tale da far crescere fortemente la domanda di servizi di "advisor" con contenuti assai compositi di natura tecnico-economica-giuridica-gestionale, spesso legata alla privatizzazione di infrastrutture e di servizi pubblici.

In Italia, questo campo è in "via di occupazione" da parte di aziende specializzate nel "management consulting", ma altrettanto legittimamente, o forse ancor di più, questo potrebbe essere un campo d'azione delle società di ingegneria italiane, opportunamente rafforzate nelle specialità non propriamente ingegneristiche. La conquista di maggiori dimensioni faciliterebbe l'ampliamento della gamma dei servizi offerti, di pari passo con il raggiungimento di una maggior visibilità nel mercato,

tendendo così ad operare a tutto campo nell'area dei servizi per l'ammodernamento delle strutture e infrastrutture.

Mantenere il core business esclusivamente in attività di natura tradizionale (anche se con metodi innovativi) forse non è più compatibile con gli obiettivi di crescita delle principali e più dinamiche società di ingegneria del Paese.

Il problema dell'in house engineering

Con un concetto semplice ma significativo si può dire che lo Stato italiano ha rinunciato al ruolo di imprenditore a favore del mercato ma continua a ritenersi progettista, come se mancassero operatori privati adeguati a coprire le sue esigenze.

In Italia, nel promulgare leggi in linea con le direttive comunitarie ed i modelli occidentali di sviluppo, si opera contestualmente con provvedimenti di segno opposto, tipo quelli che premiano i dipendenti pubblici che all'interno delle amministrazioni svolgono attività di progettazione (in house engineering). La nascita di società miste partecipate dalle istituzioni locali che operano nel campo dei servizi e di fatto in regime "captive", sottrae fette di mercato alla libera concorrenza.

Questa impostazione, inoltre, si riflette ampiamente sulla tipologia degli affidamenti posti in gara, prevalentemente costituiti da attività di sviluppo progettuale a livello di definitivo ed esecutivo mentre sono del tutto saltuarie richieste di prestazioni di più ampio respiro e vitali per le società di ingegneria, comprendenti cioè la direzione dei lavori progettati, il management integrato, il controllo qualità e le assistenze tecniche in genere. Di fatto, non si riesce a sradicare l'attaccamento degli uffici tecnici delle varie amministrazioni pubbliche, centrali e territoriali, a tali funzioni. Troppe sono ancora quelle che preferiscono evitare le procedure concorsuali ricorrendo ad ogni possibile "escamotage", anche ai limiti della legalità in qualche caso.

Un'evidenza del fenomeno di "in house engineering" e di quello dell'elusione delle norme vigenti che talvolta si verifica, è nei numeri statistici disponibili: a fronte di investimenti annui in infrastrutture pubbliche e altri interventi tra cui le opere di edilizia per committenti pubblici dell'ordine di 50.000 miliardi di lire (fonti: Ance e Cresme), le prestazioni tecnico-professionali connesse dovrebbero ammontare più o meno all'8%, cioè a circa 4.000 miliardi di lire l'anno. La parte che va in gara sul mercato, con pubblicazione sulla gazzetta ufficiale, sulla stampa, o anche soltanto sugli albi pretori degli enti pubblici, è certamente inferiore a 1.000 miliardi di lire (fonte: Osservatorio

OICE sulle gare di ingegneria pubblicato ogni mese sul Sole 24 Ore). Pertanto, si può concludere che quattro quinti della domanda sono sottratti alla concorrenza, probabilmente con conseguenze in termini di tempi, costi e qualità.

Sarà opportuno segnalare in proposito che da due indagini internazionali del 1998 e del 1999, condotte da FIDIC (Federation Internationale des Ingenieurs Conseils) e da EFCA (European Federation of Engineering Consultancy Associations), risulta che il volume delle prestazioni tecnico-professionali relative agli investimenti in costruzioni che non viene immesso sul mercato è, mediamente in tutti i paesi del mondo, all'incirca un terzo della necessità potenziale. A fronte di quest'ultimo dato la situazione del mercato italiano dell'ingegneria pubblica, dove l'*in house engineering* è superiore a 3/4 del totale, appare decisamente anomala.

Il mantenimento di aree ancora rilevanti di ingegneria all'interno dei "gestori" della cosa pubblica in Italia è un grande ostacolo allo sviluppo del mercato dei servizi tecnico-professionali. Si intravedono elementi di una riorganizzazione diffusa di enti locali, municipalizzate, concessionari, enti e società multiutility che da stazioni appaltanti di servizi, passando per l'internalizzazione delle attività professionali, iniziano a proporsi come fornitori delle stesse sul mercato nazionale e all'estero. Si è generata una concorrenza tra strutture che possono disporre di un mercato "captive" e strutture prive di questa opportunità, con evidenti distorsioni.

La stabilità del quadro normativo nell'assetto definitivo relativo alle gare pubbliche di ingegneria è dunque condizione necessaria per far uscire allo scoperto alcune aree di elusione che rimangono in essere probabilmente a causa di una perdurante incertezza in attesa di ennesimi mutamenti legislativi, che sono da più parti invocati.

Accenniamo rapidamente per ultime ad alcune problematiche che certamente ultime non sono:

- la tipologia dei contratti per gli incarichi di ingegneria scarica di prassi sul fornitore dei servizi in ampia parte il finanziamento delle prestazioni da acquisire nonché i rilevanti rischi della procedura per ottenere il consenso delle amministrazioni e degli enti, rendendo spesso precario ed aleatorio il conto economico o finanziario delle commesse;
- il contenzioso, di cui si intravedono i primi cenni, che contrappone il progettista "secondo Merloni" alle imprese di costruzione, le quali, private in parte del tradizionale strumento delle riserve, ricorrono, per tutelare le loro aspettative, alla

sistematica contestazione dei progetti. E' questo un argomento che richiede un'attenta riflessione visti i potenziali e dirompenti effetti negativi per il progettista, che viene a trovarsi quale anello debole tra amministrazione ed imprese;

- la non ancora attuata programmazione triennale delle pubbliche amministrazioni che non consente agli operatori di pianificare le proprie attività attraverso la scelta delle iniziative di interesse e una partecipazione più mirata alle gare d'appalto per distribuire in modo accorto le energie anziché dissiparle partecipando a più gare possibili.

5. Istanze della categoria delle società di ingegneria e impiantistica industriale

Aspetti legislativi

a) Lavori pubblici

- Applicare pienamente il nuovo quadro normativo per i lavori pubblici, tenendo presente che il "sistema" legge quadro e regolamento generale è in vigore soltanto dal 28 luglio 2000 e deve ancora dispiegare i suoi effetti, provvedendo alla rapida emanazione degli altri decreti previsti dalla legge 109/94 e successive modificazioni
- monitorare l'applicazione del quadro normativo in vista di future modifiche migliorative, tenendo presente che l'impianto generale è valido (la centralità del progetto) e che si possono già ipotizzare i futuri miglioramenti:
 - reintrodurre il cosiddetto appalto del terzo tipo ("fare eseguire con qualsiasi mezzo") previsto dalla prima direttiva europea Appalti pubblici, recepito in Italia con il Decreto Legislativo 406/91 e poi abrogato dalla Legge quadro sui LL.PP. n. 109/94 e successive modificazioni
 - trasformare l'incentivo previsto per i progettisti interni della P.A. (dell'1,5% sul valore delle opere) in un premio al responsabile del procedimento e suoi collaboratori sulla base dell'efficienza mostrata nel programmare e controllare gli interventi
- intervenire sulla disciplina dei ricorsi al TAR per attenuarne l'impatto sui tempi di realizzazione delle opere pubbliche

- intervenire sul processo decisionale e autorizzativo, in particolare per le grandi opere strategiche, ricorrendo ai poteri sostitutivi da affidare, ad organismi sovraordinati (ad es. CIPE o Presidenza del Consiglio), adottando una serie di strumenti (perentorietà termini temporali, conferenza dei servizi a maggioranza, commissario ad acta ove necessario, ecc.).

b) Riforma delle libere professioni

- L'esercizio delle professioni intellettuali deve poter essere svolto secondo diverse modalità organizzative, in grado di soddisfare le richieste del mercato e quindi:
 - da liberi professionisti, operanti in forma singola o associata
 - da società professionali o multiprofessionali, costituite da professionisti
 - da società di capitali, per lo svolgimento di servizi professionali, regolamentati e non
- la possibilità di costituire società di capitali, consentendo l'apporto di maggiori risorse nell'attività professionale, favorisce lo sviluppo competitivo delle professioni e facilita le opportune integrazioni con attività che, pur non comprese nelle tradizionali professioni liberali, fanno tuttavia parte integrante della moderna attività professionale (marketing, comunicazione, finanza, qualità, ecc.)
- i principi contenuti nella Legge Merloni (legge 109/94) per l'esercizio sotto forma societaria delle attività professionali di ingegneria e architettura non devono essere intaccati da proposte di modifiche legislative che vengono avanzate da gruppi di interesse per motivi corporativi e dovrebbero anzi essere estesi a tutte le professioni
- il progetto di riforma presentato dal Governo nel novembre del 2000, pur essendo il risultato di un compromesso molto travagliato, potrebbe rispondere all'esigenza di rendere competitivo il settore dei servizi professionali rispetto al resto d'Europa, applicando nella sua interezza alle professioni intellettuali i principi generali del diritto comunitario, in particolare quello della libertà di prestazione di servizi, intesa anche come la libertà di organizzazione del prestatore di servizi nello svolgimento delle proprie attività. Il ddl potrebbe, quindi, rappresentare, laddove correttamente attuato dal legislatore delegato, un'importante occasione per modernizzare il settore delle professioni regolamentate e non regolamentate, consentendo alle aziende che svolgono servizi professionali e ai professionisti di affrontare la concorrenza straniera con le adeguate "armi" organizzative.

C'è però qualche preoccupazione per la disposizione dell'articolo 5. Questa, infatti, se interpretata in modo distorto, apre la possibilità che vengano introdotte in fase di coordinamento nuove norme per le società di ingegneria, attualmente non previste dalla legge 109/94, che risulterebbero limitative.

Un programma di rilancio della qualità architettonica e ingegneristica delle opere pubbliche

Di fronte all'insufficiente livello qualitativo delle opere pubbliche realizzato nel Paese, livello che si è gradualmente deteriorato dagli anni '60 in poi, l'Oice propone un programma di azioni che non richiede modifiche legislative.

Il programma per il rilancio della qualità architettonica e ingegneristica delle opere pubbliche, di cui in gran parte si farà carico l'Oice, sia pure ricercando la collaborazione di altri soggetti interessati quali gli ordini professionali degli Ingegneri e Architetti, è così articolato:

- promozione di un dibattito nel Paese sulla necessità di elevare il livello qualitativo delle opere pubbliche, finalizzato a sensibilizzare l'opinione pubblica e le forze politiche, anche con l'obiettivo di ottenere maggiori investimenti pubblici a questo scopo;
- promozione dell'uso del concorso di progettazione per le opere che hanno un impatto architettonico con modalità commisurate al contesto: ad esempio, nei piccoli centri urbani anche il mattatoio, la scuola, gli edifici per residenza popolare;
- predisposizione e diffusione alle stazioni appaltanti nazionali di linee-guida per i concorsi di progettazione, finalizzate ad evitare le distorsioni registrate in passato e definire criteri di valutazione misurabili, accanto a quelli estetici, relativi agli aspetti della qualità costruttiva, funzionale, gestionale, ambientale, ecc.;
- predisposizione e diffusione di linee-guida per gli appalti per servizi di ingegneria, finalizzate a promuovere un maggior riferimento alla qualità progettuale e con l'occasione ad uniformare il più possibile le procedure di gara.

Una politica industriale per il settore dell'ingegneria organizzata

- E' giustificato prevedere un complesso di norme, strumenti e interventi e atteggiamenti del Governo e delle Istituzioni finalizzato a promuovere l'efficienza del settore dell'ingegneria organizzata che è strategico in quanto caratterizzato da una

fortissima interrelazione con lo sviluppo dell'economia nazionale, anche sul piano dell'innovazione tecnologica e dell'esportazione

- All'impostazione di questa politica dovrebbe provvedere un comitato di esperti da insediare presso una istituzione governativa quale ad esempio un dipartimento della Presidenza del Consiglio, il CIPE, o il Ministero dell'Industria (o Ministero delle Attività Produttive, secondo la riforma prevista dal decreto legislativo 300/98)
- Una descrizione sommaria dei “capitoli” di questa politica può essere così data:
 - avvio di una sistematica rilevazione statistica sul settore, presso l'ISTAT o altro istituto
 - strumenti per favorire processi di potenziamento e aggregazione
 - atti di indirizzo alla committenza pubblica nazionale finalizzati ad orientare la domanda di servizi tecnico-professionali in modo da favorire lo sviluppo delle società di ingegneria italiane, nel rispetto della normativa europea sugli appalti pubblici (ad esempio per evitare la richiesta, nei bandi di gara, di requisiti sproporzionati all'incarico da affidare, con il solo effetto di escludere le società italiane quando non necessario)
 - atti di indirizzo per favorire il libero espletarsi della concorrenza nel settore delle prestazioni tecnico-professionali di ingegneria, di architettura e consulenza economica, in particolare promuovendo il principio che le amministrazioni pubbliche (e le imprese da queste ultime sostanzialmente governate) si dedichino prevalentemente alla loro "mission" centrale e che, in occasione di loro investimenti in costruzioni, concentrino le proprie risorse nelle importanti funzioni di programmare e controllare e acquisiscano all'esterno la progettazione e gli altri servizi tecnici (disincentivazione dell'in-house engineering)
 - definizione e promozione di modelli contrattuali per gli incarichi pubblici di ingegneria mirati a riequilibrare il rapporto committente pubblico-progettista, oggi molto spesso sbilanciato a sfavore del secondo
 - agevolazioni per la ricerca e per acquisire know how e brevetti esteri
 - strumenti per favorire l'esportazione di servizi di ingegneria e di impianti industriali, mettendo gli operatori italiani del settore nelle stesse condizioni dei concorrenti dei paesi industrializzati (ruolo Sace, ruolo degli uffici Ice all'estero e delle ambasciate italiane, finanziamento studi di fattibilità, sistema informativo sugli appalti pubblici all'estero attivato dal Ministero degli Esteri ed altre

istituzioni, noto come Schema di Concertazione Interistituzionale, da migliorare e potenziare)

- politica italiana per la cooperazione bilaterale allo sviluppo (riforma della cooperazione italiana)
- idem, per la cooperazione multilaterale (ruolo dei funzionari italiani, trust funds, ecc.)