



CONSIGLIO NAZIONALE
DEGLI **INGEGNERI**



presso il
Ministero della Giustizia

Circ. CNI n.943/XIX Sess./2022

CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI
16/09/2022 U-nd/9167/2022



Ai Presidenti dei Consigli degli Ordini
territoriali degli Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni/Consulte
degli Ordini degli Ingegneri

LORO SEDI

Oggetto: **Elezioni politiche 2022 - Idee e proposte RPT per i Partiti Politici – Errata
corrigere - DOCUMENTO DEFINITIVO**

Cari Presidenti,

facendo seguito alla Circolare CNI n. 938 dello scorso 12 settembre, ed a parziale rettifica della stessa, che riportava un documento in bozza, Vi trasmettiamo in allegato il documento definitivo contenente le proposte elaborate dalla Rete Professioni Tecniche per i Partiti Politici in vista delle imminenti elezioni politiche.

Ovviamente tale documento sostituisce il precedente.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

(Ing. Angelo Valsecchi)

IL PRESIDENTE

(Ing. Armando Zambrano)

Allegato: c.s.



ELEZIONI POLITICHE 2022

IDEE E PROPOSTE PER I PARTITI POLITICI

*Ordinamento professionale, semplificazioni,
futuro delle professioni, PNRR...*

Roma, settembre 2022

RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI
DELL'AREA TECNICA E SCIENTIFICA



RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA TECNICA E SCIENTIFICA

CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI

FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI CHIMICI E DEI FISICI

CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI FORESTALI

CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E GEOMETRI LAUREATI

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E PERITI AGRARI LAUREATI

CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E PERITI INDUSTRIALI LAUREATI

CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE TECNOLOGI ALIMENTARI



INDICE

Premessa	Pag. 5
Parte I	
COMPLETIAMO LA RIFORMA	Pag. 6
1. Problematiche attuative del D.P.R. 8 luglio 2005, n. 169	Pag. 6
2. Regolamento unitario sulla formazione e aggiornamento degli iscritti all'Albo professionale.....	Pag. 6
3. Attuazione delle norme in materia di titoli universitari abilitanti	Pag. 7
Parte II	
EQUO COMPENSO E TUTELA DELLA PROFESSIONE	Pag. 9
4. Equo compenso	Pag. 9
5. Modifica del D.M. 17 giugno 2016	Pag. 10
6. Società tra professionisti	Pag. 10
7. Assicurazione professionale e prescrizione dell'azione di responsabilità nei confronti del professionista	Pag. 15
Parte III	
FUNZIONAMENTO DELLA GIUSTIZIA	Pag. 18
8. Necessario adeguamento dei compensi dei periti e dei CTU e loro illegittima limitazione in caso di cd. Patrocinio a spese dello Stato	Pag. 18
9. Aggiornamento del DM 140/2012	Pag. 19
10. Compensi valutatori immobiliari	Pag. 20
11. Estensione alle professioni tecniche delle disposizioni di cui all'art. 15 della L. 24/2017 in materia di qualificazione e aggiornamento degli elenchi dei Consulenti Tecnici d'Ufficio	Pag. 21



12. Integrazione dei Collegi giudicanti con professionisti tecnici	Pag. 22
13. Ampliamento delle figure idonee a svolgere la funzione di mediatore e, in genere, le ADR	Pag. 22

Parte IV

ATTUARE LE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE 22 MAGGIO 2017, N. 81 (MISURE PER LA TUTELA DEL LAVORO AUTONOMO)	Pag. 23
---	----------------

14. Tutela del professionista, sussidiarietà, sicurezza e protezione sociale, sportello del lavoro autonomo, semplificazione normativa sulla salute e sicurezza del lavoro, tavolo tecnico di confronto sul lavoro autonomo	Pag. 23
--	----------------

Parte V

SEMPLIFICAZIONE E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE	Pag. 25
---	----------------

15. La Rete delle Professioni Tecniche e l'azione per la semplificazione normativa	Pag. 25
---	----------------

16. Le aree prioritarie di intervento della semplificazione	Pag. 26
--	----------------

17. Linee di indirizzo e proposte dell'RPT: questioni aperte ed iter per la semplificazione	Pag. 28
--	----------------

a) Semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di Contratti pubblici	Pag. 29
--	----------------

b) La qualificazione delle stazioni appaltanti	Pag. 31
---	----------------

c) La centralità della progettazione	Pag. 33
---	----------------

d) La concorrenza per il mercato nella selezione dei professionisti tecnici	Pag. 37
--	----------------

e) Norme in materia di interventi per la riqualificazione degli edifici e per la rigenerazione urbana. Efficientamento delle norme in materia di Superbonus 110% e del Bonus Facciate	Pag. 39
--	----------------

f) Semplificazione, efficientamento e modernizzazione delle norme e degli strumenti in materia di urbanistica	Pag. 43
--	----------------



g) Fondo di Rotazione	Pag. 45
h) Processo di semplificazione attraverso un uso più diffuso delle norme tecniche consensuali	Pag. 46
 Parte VI	
18. CANTIERE RECOVERY NEXTGEN	Pag. 47
18.1 Piano per la sussidiarietà	Pag. 50
18.2 Professioni 4.0	Pag. 54
18.3 Formazione competenze e certificazione del professionista sostenibile	Pag. 56
18.4 Presidi territoriali e professionista di prossimità	Pag. 59
18.5 Piano per l'attuazione delle pari opportunità	Pag. 64
19. Lotta alla crisi energetica e nuovo ruolo dell'energia nucleare in Italia	Pag. 70
 Parte VII	
Sicurezza sui luoghi di lavoro e ruolo degli organismi di rappresentanza dei professionisti tecnici	Pag. 73
20. La Commissione tecnica per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro ed il ruolo dell'RPT	Pag. 73



Premessa

In più occasioni la Rete Professioni Tecniche ha avuto modo di illustrare le proprie proposte per l'individuazione di alcuni provvedimenti normativi che vadano a incidere sulle problematiche che riguardano la regolamentazione delle professioni e su alcuni aspetti che possano migliorare le condizioni di lavoro degli stessi professionisti.

In tali occasioni, le parti hanno, in particolare, convenuto sulla esigenza di completare e di rivedere, da un lato, le norme che regolano le procedure elettorali degli Ordini e Collegi (in un'ottica di semplificazione) e i percorsi di accesso alla professione e, dall'altro, i provvedimenti che garantiscano la dignità del lavoro professionale, specie per ciò che attiene alla effettiva applicazione del principio dell'equo compenso".

Quelle che seguono sono alcune delle problematiche che si reputano meritevoli di essere sottoposte all'attenzione delle forze politiche. Esse in particolare attengono alla necessità di completare il processo di riforma degli ordinamenti professionali, avviato nel 2011-2012, intervenendo tra l'altro sulla disciplina dell'obbligo assicurativo, sulle modalità di espletamento dell'obbligo della formazione continua, sulla semplificazione delle procedure di istituzione e gestione dei consigli di disciplina. Ulteriori ambiti di intervento urgente sono quelli relativi all'adeguamento dei compensi dei periti e dei Consulenti tecnici d'ufficio (Ctu) ed all'attuazione delle disposizioni inserite della Legge n. 81/2017, con particolare riferimento al principio di sussidiarietà. in modo che possano essere posti all'attenzione del Governo e del Parlamento.

Vengono poi avanzate ulteriori proposte relative all'ambito di intervento e di responsabilità dei professionisti nel sistema dei cc.dd. Bonus edilizi nonché proposte sull'istituzione di un apposito Fondo di Rotazione (nell'ambito del PNRR) destinato specificamente alla progettazione.

Stante le consistenti differenze oggettive tra le professioni vigilate, in termini di numero di iscritti, configurazione territoriale, strutturazione dell'Albo, l'approccio più funzionale ed efficace per intervenire in alcuni ambiti (come ad esempio procedure elettorali, riorganizzazione territoriale etc.) sembra essere quello di definire una cornice di principi a valenza generale, lasciando la loro specifica declinazione operativa a regolamenti emanati, previa approvazione del Ministero vigilante, dai singoli Consigli nazionali. Un simile approccio è stato utilizzato più volte dal legislatore, ad esempio in materia di formazione continua (articolo 7, comma 3, DPR 137/2012) ed in materia elettorale (articolo 4, comma 2, Legge 11 gennaio 2018, n. 3 riferito alle professioni sanitarie).

Ma la Rete non si ferma alle proposte per il miglioramento dell'attività dei professionisti, pur determinanti per la crescita complessiva del Paese. Infatti, ha più volte indicato proposte atte a rendere più efficienti, più giuste e più competitive le istituzioni e regole attuali anche nella logica di garantire ed accelerare il processo di realizzazione del PNRR.

Alcune di queste proposte sono contenute nel presente documento.



Parte I

COMPLETIAMO LA RIFORMA

1. Problematiche attuative del D.P.R. 8 luglio 2005, n. 169

Nel 2017 e nel 2018 si sono tenute le elezioni per il rinnovo dei consigli territoriali di alcune professioni, secondo le disposizioni contenute nel D.P.R. 8 luglio 2005, n. 169.

Anche tali elezioni hanno palesato l'esistenza di diverse criticità che già in passato avevano dato origine a disfunzionalità e inefficienze.

Inoltre la norma non è adeguata per il rispetto della tutela del genere meno rappresentato.

Alcune criticità potrebbero essere superate mediante l'intervento del Ministero vigilante; altre comportano una più complessiva rivisitazione del dispositivo, probabilmente necessaria anche al fine di renderlo compatibile con il mutato quadro normativo che sovrintende gli ordinamenti professionali.

Ci si riserva di inviare proposte aggiornate successivamente.

2. Regolamento unitario sulla formazione e aggiornamento degli iscritti all'Albo professionale e certificazione delle competenze

L'art. 7 del Decreto del Presidente della Repubblica 7 agosto 2012, n. 137 reca il Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali, a norma dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Tale regolamento prevede come noto, al comma 3, che *"Il consiglio nazionale dell'ordine o collegio disciplina con regolamento, da emanarsi, previo parere favorevole del ministro vigilante, entro un anno dall'entrata in vigore del presente decreto:*

- a) *le modalità e le condizioni per l'assolvimento dell'obbligo di aggiornamento da parte degli iscritti e per la gestione e l'organizzazione dell'attività di aggiornamento a cura degli ordini o collegi territoriali, delle associazioni professionali e dei soggetti autorizzati;*
- b) *i requisiti minimi, uniformi su tutto il territorio nazionale, dei corsi di aggiornamento;*
- c) *il valore del credito formativo professionale quale unità di misura della formazione continua".*

Il comma 4 prevede, altresì, che "...con appositi regolamenti comuni, da approvarsi previo parere favorevole dei ministri vigilanti, i consigli nazionali possono individuare crediti formativi professionali interdisciplinari e stabilire il loro valore".

Le professioni dell'area tecnica, attraverso la RPT, hanno manifestato più volte l'utilità e l'opportunità di una regolamentazione unitaria, interdisciplinare, della materia, allo scopo di giungere ad un regolamento unico finalizzato, fra l'altro, a standardizzare i criteri di attribuzione



dei crediti formativi e professionali, anche raccordandosi con il sistema ECM.

In tal senso si auspica il supporto del Ministero della Giustizia al fine di realizzare l'auspicata uniformazione.

3. Attuazione delle norme in materia di titoli universitari abilitanti

La Rete Professioni Tecniche, quale associazione che riunisce 9 professioni di area tecnica e scientifica, ha svolto un decisivo ruolo di sintesi nell'ambito dell'approvazione della legge 8 novembre 2021, n. 163, recante «*Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti*» e, com'è noto, sono diverse le professioni non incluse tra quelle immediatamente interessate dall'applicazione della legge, ricadendo bensì tra le professioni per le quali l'articolo 4 prevede la possibilità che, «con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro vigilante sull'ordine o sul collegio professionale competente, previa richiesta delle rappresentanze nazionali degli ordini o dei collegi professionali di riferimento, ovvero su iniziativa del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro vigilante sull'ordine o sul collegio professionale competente, sentito il medesimo ordine o collegio professionale» possano essere resi abilitanti ulteriori titoli universitari, «conseguiti con il superamento di corsi di studio che consentono l'accesso all'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni per il quale non è richiesto lo svolgimento di un tirocinio *post lauream*».

Ciò premesso, appare di tutta evidenza che delle determinazioni che saranno assunte in sede di adozione dei decreti attuativi, e in particolare di quelle afferenti alle «modalità di svolgimento e di valutazione del tirocinio pratico-valutativo, ivi compresa la determinazione dei crediti formativi universitari di cui all'articolo 1, comma 2», e alla «prova pratica valutativa delle competenze professionali acquisite con il tirocinio, nonché la composizione paritetica della commissione giudicatrice», di cui al comma 1 dell'articolo 3 della legge, dovrà tenersi conto anche per i corsi di laurea che saranno istituiti successivamente.

È in questa prospettiva che deve inquadrarsi il costante interessamento e l'impegno della Rete Professioni Tecniche a favorire da subito un tempestivo approfondimento dei temi posti dal decreto, anche mediante la promozione di un tavolo unitario di confronto tra tutte le parti interessate, onde evitare che si possano creare situazioni di disomogeneità suscettibili di ostacolare il processo di riforma fin qui positivamente intrapreso.

Sul punto, il futuro Governo dovrà farsi promotore della necessità di pervenire a una sintesi condivisa tra le amministrazioni, le istituzioni universitarie e gli altri ordini e collegi interessati all'implementazione della legge riguardo sia alle modalità di svolgimento e valutazione del tirocinio e al contenuto della prova pratica valutativa, sia, in particolare, della composizione della commissione di laurea. Questa, infatti, nel rispetto della lettera e dello spirito della legge, dovrà essere composta da un eguale numero di docenti e di professionisti, mantenendo tale configurazione unitaria, sotto entrambi gli aspetti strutturale e organizzativo, rispetto allo svolgimento dell'attività valutativa complessivamente intesa. In questo senso, entrambe le prove che gli studenti che intendano conseguire un titolo di laurea abilitante saranno chiamati



a sostenere dovranno essere valutate dall'intera commissione, e determinare l'attribuzione di un punteggio unico complessivo, pena la rottura dell'unitarietà concettuale della prova finale e dell'organo giudicante preposto alla valutazione, con possibili rischi di contestazione formale sul relativo operato.

Al contempo, se è vero che la prova pratica si presta maggiormente a essere – in ipotesi – valutata negativamente dalla Commissione, determinandosi per l'effetto l'esigenza di una sua ripetizione in una successiva seduta di laurea straordinaria, è altrettanto vero che lo svolgimento del tirocinio rappresenta il momento in cui gli ordini e i collegi professionali, tramite i referenti individuati dai singoli candidati, sono chiamati a farsi direttamente carico della formazione professionale degli studenti, riducendo così ragionevolmente al minimo i problemi di preparazione alla prova pratica valutativa, affrontata solo all'esito di uno specifico percorso formativo.

Inoltre, è essenziale sottolineare che l'introduzione del tirocinio pratico-valutativo così come previsto dal legislatore, e comunque disciplinato attraverso i decreti attuativi ed i regolamenti didattici universitari, andrà ad interessare decine di migliaia di studenti e di professionisti tecnici. Si tratta di un'organizzazione complessa che dovrà necessariamente essere armonica su tutto il territorio nazionale al fine di rendere uniformi i percorsi formativi. A questo scopo appare opportuna la costituzione di un'Agenzia nazionale dedicata che coinvolga il Ministero dell'Università e le rappresentanze ordinistiche nazionali”.



Parte II

EQUO COMPENSO E TUTELA DELLA PROFESSIONE

4. Equo compenso

La legge n. 172/2017, di conversione del decreto fiscale (DL 148/2017) e in vigore dal 6 dicembre 2017, introduce la definizione di equo compenso per i professionisti: *“si considera equo il compenso [...] quando risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto”*. L'equo compenso, inizialmente stabilito per i soli avvocati iscritti all'ordine, con la legge 172/2017 viene esteso a tutti i professionisti, inclusi quelli che non appartengono ad alcun ordine professionale. L'equo compenso riguarda, nella sua attuale disciplina, i rapporti di collaborazione professionale regolati da convenzioni che hanno ad oggetto lo svolgimento di attività in favore di imprese bancarie e assicurative e di imprese che non rientrano nella categoria delle microimprese o delle piccole o medie imprese.

La previsione dell'esclusione delle micro, piccole e medie imprese dall'obbligo di rispetto del principio dell'equo compenso è oggettivamente un vulnus a tale disciplina creando discriminazioni non agevolmente giustificabili.

Si ritiene pertanto fondamentale che le norme introdotte dal decreto legge n.148/2017 (decreto fiscale) e chiarite con la legge n.205/2017 (legge di bilancio 2018) in materia di equo compenso per i professionisti debbano essere applicate a qualsiasi tipo di committenza. Ciò del resto costituisce piena applicazione della nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018, dove si legge: «Per contrastare il precariato si procederà anche all'estensione dell'equo compenso, introdotto con l'articolo 19-quaterdecies del D.L. n. 148/2017».

Tale previsione deve, a nostro avviso, trovare completa attuazione al fine di tutelare la dignità e la correttezza del lavoro dei professionisti, anche nei confronti della Pubblica Amministrazione che solo in maniera parziale si sta adeguando all'attuazione di tale principio.

In tal senso, accanto ad esempi virtuosi come la Regione Toscana e la Regione Sicilia, pur in presenza di una previsione normativa in tal senso, le amministrazioni pubbliche faticano a rispettare il principio dell'adeguata remunerazione delle prestazioni delle professioni tecniche, rinvenendosi, anche di recente, procedure selettive caratterizzate da una quantificazione dei compensi inferiore.

La Camera ha di recente approvato il testo del DDL “Equo Compenso” che recepisce gran parte delle richieste delle professioni ordinistiche. Purtroppo, la recente crisi di governo ne ha impedito la definitiva approvazione al Senato. C'è una remota possibilità che ciò comunque avvenga in questo ultimo scorcio di legislatura. Se ciò non dovesse avvenire, occorre che i partiti si impegnino a ripresentare il testo del provvedimento nella prossima legislatura, con le modifiche richieste dagli Ordini e Collegi professionali.

Inoltre risulta necessario prevedere una forma regolamentare che vada a disciplinare, calmierandoli, i ribassi previsti dalle procedure di appalto per tenere alta ed adeguata la qualità della prestazione professionale a beneficio dell'amministrazione e dunque dei cittadini. Occorre, da ultimo, uniformare le tante leggi regionali che stanno dando attuazione all'equo compenso e riattivare il Nucleo di monitoraggio istituito al Ministero della giustizia le cui competenze di verifica e segnalazione dovrebbero essere ampliate. In conclusione, è importante accelerare verso l'approvazione della norma che sicuramente necessita di alcuni perfezionamenti, ma che è auspicabile entri in vigore prima di entrare in potenziali vortici di difficoltà parlamentari.



5. Modifica del D.M. 17 giugno 2016

Il Decreto ministeriale 17 giugno 2016 reca l'Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del Decreto legislativo n. 50 del 2016 (G.U. n. 174 del 27 luglio 2016).

Il decreto approva le tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di progettazione e alle attività di cui all'art. 31, comma 8, del decreto legislativo 50/2016, n. 50 prevedendo che il corrispettivo sia costituito dal compenso e dalle spese ed oneri accessori di cui ai successivi articoli.

Ai sensi dell'articolo 24, comma 8, del D.Lgs 50/2016 i "predetti corrispettivi sono utilizzati dalle stazioni appaltanti quale criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento".

Tali corrispettivi dovranno a breve essere aggiornati in seguito alla prevista prossima emanazione del decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti con il quale saranno definiti i contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali (art. 23, comma 3 del D.Lgs. 50/2016).

Si auspica che con l'occasione del suddetto aggiornamento tali corrispettivi siano posti per le stazioni di appaltanti quale riferimento obbligatorio anche per la determinazione dell'equo compenso per le prestazioni professionali erogate a favore delle pubbliche amministrazioni.

6. Società tra professionisti

Le professioni aderenti alla Rete delle Professioni Tecniche sono convinte sostenitrici della previsione sulle società tra professionisti, che può consentire soprattutto ai giovani di strutturarsi per competere ad armi pari con le società di capitale già attive da anni nel comparto delle professioni tecniche e di acquisire una proiezione internazionale.

E' per questo che la Rete delle Professioni Tecniche si è adoperata con tutte le forze per sollecitare l'emanazione del DM 34/2013, regolamento attuativo delle disposizioni recate dall'art. 10 della legge n. 183/2011, pur rilevando in esso diverse criticità.

Tra queste ultime, una tuttora irrisolta riguarda le società tra professionisti multidisciplinari e le disposizioni concernenti la loro iscrizione agli albi professionali.

L'art. 10 della L. n. 183/2011 si occupa delle società multidisciplinari al comma 8 prevedendo che: *"La società tra professionisti può essere costituita anche per l'esercizio di più attività professionali"*.

Il precedente comma 7 prevede, in via generale, che: *"I professionisti soci sono tenuti all'osservanza del codice deontologico del proprio ordine, così come la società è soggetta al regime disciplinare dell'ordine al quale risulta iscritta. Il socio professionista può opporre agli altri soci il segreto concernente le attività professionali a lui affidate"*.

Nel Decreto n. 34/2013 la questione dell'iscrizione delle società all'albo professionale è affrontata all'art. 8 il quale, al comma 1, prevede che: *"La società tra professionisti è iscritta in una sezione speciale degli albi o dei registri tenuti presso l'ordine o il collegio professionale di*



appartenenza dei soci professionisti”.

Per quanto concerne le società multidisciplinari, il secondo comma dell’art. 8 prevede che esse debbano iscriversi presso l’albo dell’Ordine o Collegio professionale *“relativo all’attività individuata come **prevalente** nello statuto o nell’atto costitutivo”.*

Sulla scorta di quanto previsto nel regolamento attuativo una società multidisciplinare potrebbe, dunque, iscriversi al solo albo relativo alla professione *“prevalentemente”* espletata dalla società, lì dove la prevalenza non è valutata sul piano sostanziale ma in base a quanto eventualmente indicato nell’atto costitutivo e/o nello statuto redatto ed approvato dai medesimi soci professionisti.

La previsione dell’art. 8 si ripercuote, peraltro, sul regime disciplinare applicabile alla società multidisciplinare; difatti, l’art. 12 del Regolamento prevede che la società multidisciplinare possa essere responsabile in solido con il professionista socio, tuttavia, in questi casi essa sarà assoggettata al potere disciplinare del solo Ordine/Collegio professionale al cui Albo risulti iscritta.

Alla luce di quanto sopra, sono evidenti alcune rilevanti discrasie tra il regime normativo ordinario e quello regolamentare in materia di iscrizione agli albi delle società multidisciplinari.

Peraltro, l’art. 1 del DPR 137/2012 (prevalente rispetto al DM 34/2013) definisce il *professionista* come colui che esercita una professione regolamentata ed intende, poi, per *professione regolamentata* l’attività, o l’insieme delle attività, riservate per espressa disposizione di legge o non riservate, *il cui esercizio è consentito solo a seguito d’iscrizione in ordini o collegi* subordinatamente al possesso di qualifiche professionali o all’accertamento delle specifiche professionalità. Il professionista, quindi, per potersi considerare tale, **deve** essere iscritto all’albo della professione regolamentata esercitata e non ad “un albo” qualsiasi.

Tale obbligo opera non solo per il professionista “persona fisica”, ma anche per la struttura professionale “persona giuridica”, a prescindere dalla specifica previsione legislativa di cui all’art. 10, comma 7 della L. n. 183/2011, non fosse altro per la ragione che, in difetto di iscrizione, non sarebbe possibile conferire alcun incarico professionale a prescindere dalla natura giuridica del “professionista”.

Ora, considerato che il comma 7 dell’art. 10 della legge delega si riferisce evidentemente (quando afferma che: *la società è soggetta al regime disciplinare dell’ordine al quale risulti iscritta*) essenzialmente alle società “mono” disciplinari, la sua applicazione anche alle società multidisciplinari impone gli adattamenti necessari a garantirne la coerenza con i superiori principi sopra menzionati.

Sotto il profilo logico sistematico, non vi è ragione per circoscrivere l’obbligo di iscrizione delle società multidisciplinari ad un solo albo professionale. Ordinari criteri di ermeneutica legislativa lasciano deporre nel senso opposto a quello avallato dal Ministero nel regolamento in esame.

A questo si aggiunga che la “prevalenza” dell’attività dovrà essere individuata sulla base dell’atto costitutivo e dello statuto societario, ossia sulla base di atti il cui contenuto è rimesso alla libera determinazione dei sottoscrittori. Tutto ciò implica, dunque, che l’individuazione dell’attività prevalente e, con essa, il regime disciplinare alla quale sarà sottoposta la società, sia rimesso all’apprezzamento discrezionale dei soci. Orbene, quanto sopra rappresenterebbe una soluzione incompatibile con i precetti costituzionali sanciti dall’art. 25 della Costituzione ai sensi del quale: *“Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge”*. Difatti, senza voler indugiare sulla natura propria della funzione disciplinare esercitata dall’Ordine nel caso delle società multidisciplinari, il Giudice sarebbe costituito per regolamento ministeriale (e non con legge) visto che il legislatore non pone il “limite” dell’iscrizione della società ad un



solo Albo. Inoltre, questo giudice non sarebbe “precostituito per legge”, ma verrebbe rimesso alla libera determinazione dei soci professionisti in sede di indicazione dell’attività “prevalente” nello statuto o atto costitutivo.

Per questo si ritiene indifferibile una modifica dell’art. 8, comma 1 del DM 34/2013.

A oltre cinque anni dall’entrata in vigore del DM 34/2013, è però l’impianto complessivo delle disposizioni che riguardano la possibilità di costituire STP a dimostrarsi inadeguato. Le STP costituite nell’ambito delle professioni tecniche, infatti, continuano ad essere nell’ordine di poche centinaia di unità.

Evidentemente vi sono ostacoli che impediscono il decollo di un istituto che rappresenta la parte più innovativa del disegno riformatore posto in essere nel biennio 2011-2012.

Si rende necessario, quindi, un intervento che modifichi e integri la disciplina delle società tra professionisti, di cui al D.M. 8 febbraio 2013, n. 34, con particolare riferimento alle modalità di iscrizione agli Albi professionali e al registro delle imprese; alla partecipazione alle società e ai casi di incompatibilità; al conferimento ed esecuzione degli incarichi professionali e agli obblighi di informazione nei confronti della clientela; al regime disciplinare delle società e dei singoli soci professionisti e alla relativa responsabilità sul piano deontologico; all’assolvimento degli obblighi assicurativi; al regime fiscale e previdenziale proprio delle società tra professionisti che deve essere reso coerente con il regime fiscale previsto per i modelli societari dalle stesse adottate.

Da ultimo pare necessario evidenziare alcune problematiche di tipo fiscale.

Rispetto all’inquadramento civilistico, l’articolo 10 della legge 183/2011 prevede che le *Società tra professionisti* adottino uno dei modelli societari esistenti, non ipotizzando la creazione di un nuovo modello societario ad hoc. La volontà del legislatore è evidentemente quella di creare dei soggetti societari che possano offrire una pluralità di competenze e possiedano le capacità economiche e finanziarie per far fronte ai crescenti investimenti richiesti per l’esecuzione delle prestazioni professionali in ambiti di mercato sempre più estesi e concorrenziali. Da qui la possibilità di includere, nella compagine sociale, soci non professionisti con finalità di investimento.

L’insieme di norme contenute nel sopracitato articolo 10 evidenziano una netta distinzione tra soggetto esercente l’attività e gli esecutori della stessa, individuando nella società il centro di interesse patrimoniale mentre nei soci professionisti i soggetti preposti all’esecuzione della prestazione.

Tale distinzione comporta che, benché l’attività esercitata sia di natura professionale, il reddito prodotto faccia capo alla società, costituendo inevitabilmente reddito di impresa.

Tale conclusione è conforme alla soluzione proposta a più riprese dall’Agenzia delle Entrate in risposta a diversi interpelli presentati da *Società tra professionisti* costituite nella forma di società a responsabilità limitata. L’Agenzia nel rispondere al contribuente riporta che “*Dette società professionali non costituiscono un genere autonomo con propria causa, ma appartengono alle società tipiche disciplinate dai titoli V e VI del libro V del codice civile e, pertanto, sono soggette integralmente alla disciplina legale del modello societario prescelto, salvo le deroghe ed integrazioni previste dalla disciplina speciale contenuta nella legge n. 183 del 2011 e nel regolamento attuativo. Ne consegue che anche per le s.t.p. trovano conferma le previsioni di cui agli articoli 6, ultimo comma, e 81 del TUIT, per effetto dei quali il reddito complessivo delle società in nome collettivo e in accomandita semplice, delle società e degli enti commerciali di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell’art. 73, da qualsiasi fonte provenga, è*



considerato reddito di impresa. Ai fini della qualificazione del reddito prodotto dalle s.t.p., non assume alcuna rilevanza, pertanto, l'esercizio dell'attività professionale, risultando a tal fine determinante il fatto di operare in una veste giuridica societaria".

Correttamente il parere dell'Agenzia delle Entrate dà una rilevanza centrale al criterio soggettivo (la veste giuridica societaria) rispetto all'oggetto dell'attività svolta dalla *Società tra professionisti*.

Parte della dottrina rileva, invece, come la sostanza dell'attività esercitata debba prevalere sulla forma e propende per l'applicazione del regime fiscale delle associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni.

Argomenti centrali a sostegno di tali tesi sono la natura dell'attività svolta, l'esclusività dell'oggetto sociale e l'obbligo di iscrizione agli Ordini e Collegi professionali.

Tale tesi risulta non condivisibile in quanto, sebbene da un lato vi sia una forte similitudine tra le *Società tra professionisti* (di cui all'articolo 10 della Legge 183/2001) e le *Società tra avvocati* (STA, di cui al D.Lgs. 96/2001), esse si differenziano per due elementi sostanziali. Da un lato la possibilità di costituire le *Società tra professionisti* anche come società di capitali e dall'altro la presenza all'interno della compagine sociale di queste ultime anche di soci non professionisti. Inoltre, l'obbligo di iscrizione all'Ordine professionale per le *Società tra professionisti* va inquadrato come elemento rafforzativo del criterio soggettivo, comportando una effettiva distinzione tra società e soci anche rispetto all'oggetto sociale.

Peraltro, rispetto ad una *Società tra professionisti* costituita nella forma di società di capitali l'applicazione del criterio di cassa (conseguente all'applicazione del regime fiscale delle associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni), con l'imponibilità per trasparenza sui soci e l'applicazione della ritenuta di acconto di cui all'articolo 25 del D.P.R. 600/1973, genererebbe una serie di problematiche di cui riportiamo un breve elenco non esaustivo:

- necessità di redigere il bilancio di esercizio secondo il criterio di competenza e imposizione in capo ai soci secondo il criterio di cassa, con la conseguente necessità di porre in essere una gestione contabile che contempra entrambi i criteri;
- sostanziale difformità tra risultato di esercizio della società e base imponibile ai fini fiscali;
- difficoltà nel remunerare il lavoro dei soci in corso d'anno per rispettare i vincoli posti in essere dalla normativa relativa alla distribuzione degli utili;
- difficoltà nell'attribuzione della ritenuta ai singoli soci in quanto parte del patrimonio della società;
- impossibilità di ripartire il reddito prodotto tra i singoli soci in base al lavoro svolto (così come accade nelle associazioni tra professionisti) senza risultare in contrasto con quanto previsto dall'atto costitutivo e dallo statuto della società.

Senza considerare che il reddito tassato per trasparenza con il principio di cassa potrebbe disincentivare la partecipazione alle STP dei soci non professionisti in qualità di soci di investimento.

Occorre, inoltre, rilevare come l'applicazione alle *Società tra professionisti* del regime fiscale per le associazioni professionali farebbe venir meno la convenienza ad utilizzare la prima forma organizzativa rispetto alla seconda. Infatti, se a vantaggio delle STP resterebbe la possibilità di far partecipare in qualità di soci soggetti non professionisti e di poter contare su una



piena autonomia patrimoniale della società rispetto ai soci (nel caso si opti per una società di capitali), dall'altro si devono tenere in considerazione i maggiori costi di costituzione e gestione, la complessità delle norme previste dal codice civile per il modello di società scelto rispetto a quelle che regolano una associazione professionale, nonché l'insieme degli altri obblighi derivanti dall'applicazione dell'articolo 10 della legge 183/2011.

Un altro argomento che viene utilizzato a favore dell'assoggettamento delle STP al regime fiscale delle associazioni senza personalità giuridica costituite tra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni attiene al profilo previdenziale delle stesse.

Mentre pochi sono i dubbi circa l'obbligo per le STP di versare alle Casse professionali il contributo integrativo, in quanto i regolamenti delle stesse prevedono che il contributo integrativo sia dovuto da tutti gli iscritti agli albi o ai registri (incluse, dunque, le STP), rimangono da definire gli aspetti di assoggettabilità del reddito prodotto ai fini della determinazione del contributo soggettivo.

Secondo alcuni commentatori, solo nel caso in cui il reddito delle *Società tra professionisti* fosse ricondotto ai redditi di lavoro autonomo, esso concorrerebbe alla formazione della base imponibile ai fini del calcolo del contributo soggettivo.

Tale assunto, però, non è condivisibile.

Occorre rilevare, inizialmente, che i soci di una società di persone che svolgono la loro attività lavorativa con abitudine e prevalenza sono iscrivibili alla Gestione previdenziale dei Commercianti. Allo stesso modo i soci di una società a responsabilità limitata che esercitano in modo personale, continuativo e prevalente l'attività prevista dall'oggetto sociale della società, sono iscrivibili alla Gestione previdenziale dei Commercianti, mentre solo i soci delle società costituite come società per azioni non sono assoggettabili a tale gestione, in quanto non si presume che l'attività lavorativa sia svolta direttamente dai soci.

Orbene, nelle *Società tra professionisti* l'oggetto sociale viene perseguito esclusivamente con il lavoro prestato dai soci professionisti, per cui non vi è dubbio che gli stessi siano assoggettabili a contribuzione previdenziale, ricorrendo i requisiti di abitudine e prevalenza. Tali soci professionisti sono, inoltre, iscritti ad albi o registri tale per cui i redditi da essi prodotti non sarebbero assoggettabili alla Gestione Commercianti dell'INPS ma potrebbero essere attratti dalla gestione delle singole Casse professionali di appartenenza, con gli stessi principi utilizzabili per l'iscrizione alla Gestione Commercianti dell'INPS.

In questa ipotesi, di conseguenza, sebbene il reddito prodotto dalle STP sia configurabile come reddito di impresa, la peculiarità dell'attività svolta dalle suddette società comporterebbe l'assoggettabilità dello stesso a contribuzione soggettiva da parte delle singole Casse previdenziali. Al fine di eliminare qualunque dubbio interpretativo, le stesse Casse professionali potrebbero adeguare i propri regolamenti al fine di includere nella base imponibile del contributo soggettivo il reddito prodotto dalle *Società tra professionisti* per la quota spettante a ciascun socio professionista.

Alla luce di quanto fino ad ora esposto, appare evidente come il regime fiscale del reddito di impresa sia da considerarsi il regime fiscale naturale cui assoggettare le società tra professionisti.

Ciò nonostante, è da rilevare come l'applicazione del regime fiscale delle associazioni tra professionisti alle STP non debba essere esclusa a priori, in quanto la sua applicazione potrebbe risultare, nonostante l'aumento della complessità tecnico-operativa, conveniente per alcuni soggetti.



Sotto tale profilo si auspica un intervento normativo chiarificatore, che consenta **alle società costituite ai sensi dell'articolo 10 della legge 12 novembre 2011, n. 183, di applicare, anche ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive di cui al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i regimi fiscali previsti per i modelli societari dalle stesse adottate**".

7. Assicurazione professionale e prescrizione dell'azione di responsabilità nei confronti del professionista

L'obbligo per ogni professionista di stipulare, ai sensi dell'art. 3, comma 5, lettera e) del dl 138/2011, idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale e a rendere noti al cliente, al momento dell'assunzione dell'incarico, gli estremi della polizza stipulata per la responsabilità professionale e il relativo massimale è stato introdotto in un contesto normativo alquanto lacunoso, che ha reso il suo adempimento problematico

In primo luogo va, infatti, evidenziato che a fronte dell'obbligo posto dalla legge per il libero professionista di assicurare la propria attività professionale non corrisponde un obbligo analogo per le Compagnie che hanno richiesto ed ottenuto l'autorizzazione all'esercizio del ramo RC professionale, di sottoscrivere le polizze ai professionisti che lo richiedono. Ciò significa che le Compagnie che ritengano poco vantaggioso o eccessivamente rischioso sottoscrivere la polizza a un determinato professionista possono rifiutarsi di farlo. Come dimostra l'esperienza di categorie professionali che già da anni sperimentano l'obbligatorietà del possesso di polizza assicurativa (i medici, ad esempio), sono sempre più frequenti i casi di professionisti che non riescono ad adempiere a tale obbligo di legge e sono quindi costretti a limitare il loro diritto ad esercitare attività libero professionale.

Dall'esperienza di questi primi anni di applicazione della norma, sono emerse ulteriori criticità.

Si prenda in considerazione un aspetto chiave, ovvero la validità della garanzia. Il mercato assicurativo si è uniformato nel considerare valide le richieste di risarcimento presentate all'assicurato nel corso di validità della polizza anche se la condotta lesiva o il danno stesso si siano già verificati prima dell'inizio della copertura; detto regime viene definito di "*claims made*". Con questo tipo polizza, quindi, il professionista potrebbe avere copertura assicurativa anche senza essere stato assicurato al momento della commissione dell'errore, purché sia assicurato al momento della richiesta di risarcimento danni. Ciò comporta che il professionista, per garantirsi da eventuali pretese risarcitorie per lamentati errori professionali, deve sempre mantenere in vigore la polizza assicurativa. Ma cosa succede se il professionista non riesce a trovare una Compagnia che gli rinnovi la copertura assicurativa? Oltre a non essere più assicurato e, quindi, a non poter più esercitare la libera professione, il professionista si troverà a non essere più garantito per quei possibili errori professionali commessi negli anni passati. Tra il momento in cui il professionista commette l'errore ed il momento in cui il cliente ne ha percezione può passare, infatti, anche molto tempo.

Sul punto è intervenuta, come noto, la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione civile del 6 maggio 2016, n. 9140 che ha affermato vari principi significativi quali:

- il carattere "non vessatorio" delle clausole *claims made*, e cioè delle clausole che nelle polizze di responsabilità civile subordinano l'operatività della copertura alla circostanza che il sinistro venga denunciato nel periodo di vigenza del contratto assicurativo, ovvero in un limitato arco di tempo successivo (nel caso venga pattuita una clausola di



“ultrattività”);

- la differenziazione di tale disciplina da quella prevista dalle cd. clausole loss occurrence (“insorgenza del danno”), in presenza delle quali la copertura opera in relazione a tutte le condotte, generatrici di domande risarcitorie, insorte nel periodo di durata del contratto;
- l’esclusione, in linea di massima, della problematicità delle clausole claims made “pure”, in cui la copertura è assicurata indipendentemente dalla data di commissione del comportamento illecito, purché la richiesta risarcitoria sia pervenuta all’assicurato durante la vigenza della polizza;
- la possibilità di dichiarare nulla, per difetto di meritevolezza, la clausola claim made cd. “mista”, che assicura la copertura solo qualora sia la richiesta di risarcimento che i relativi comportamenti colposi si siano verificati durante la vigenza del contratto assicurativo o in un arco di tempo limitato, immediatamente precedente la data di inizio della polizza.

La pronuncia, peraltro, ha preso posizione sulla questione della compatibilità della clausola claims made con le polizze Rc professionali, obbligatorie per legge ai sensi dell’art. 5 D.P.R. 7 agosto 2012, n. 137. In particolare, la Cassazione ha rivolto uno specifico invito ai Consigli Nazionali e agli Enti di previdenza professionali, affinché tutelino adeguatamente i propri iscritti nel delicato momento della scelta della polizza per la responsabilità civile, in particolare al fine di prevenire che il garantito sia esposto al rischio di “buchi di copertura”.

In altri casi **le cause tipiche di esclusione** contenute nei contratti di assicurazione coincidono con le attività proprie della professione (ad esempio, i Chimici). In tale ipotesi al professionista viene di fatto impedito di esercitare la propria attività professionale in quanto allo stesso è sostanzialmente precluso l’adempimento dell’obbligo di legge (non si tratta in questo caso di limitare il diritto ad esercitare attività libero professionale, ma di impedirne l’esercizio).

Altra questione determinante è quando il professionista riduce la rischiosità dell’attività professionale sino a quel momento esercitata. Un esempio: un ingegnere per un certo numero di anni è attivo nella progettazione di gallerie stradali che però ora non esegue più, riducendo, quindi, il proprio rischio assicurativo. Si rivolge all’Assicuratore e chiede di modificare la copertura per adattarla alle mutate esigenze, sottoscrivendo, quindi, una polizza che non preveda l’estensione alla progettazione di gallerie. Valendo il criterio, sopra esposto, della *claims made*, qualora l’ingegnere in questione dovesse ricevere una richiesta di risarcimento per un lamentato errore nella progettazione di una galleria realizzata in passato, avendo in corso di validità una polizza che esclude tale rischio, detto lamentato danno verrebbe respinto perché non coperto dalle attuali condizioni di polizza prestate. Di conseguenza, l’ingegnere che ha progettato gallerie, anche se non svolge più tale attività, per essere coperto per il rischio passato dovrà continuare a pagare una polizza che preveda l’estensione di rischio alla progettazione di gallerie.

Tali problematiche attendono tutte al concetto di “idoneità” della polizza professionale; idoneità che allo stato attuale è rimessa alla vigilanza unicamente degli Ordini professionali.

Diviene quindi necessario intervenire sulla norma perché preveda, come per la categoria delle professioni mediche e per gli avvocati, un regolamento di attuazione in cui si prevedano le caratteristiche della polizza (definizione dell’idoneità della polizza, definizione del massimale, forme di parzializzazione del rischio rispetto alle prestazioni svolte, ...) e le modalità di adempimento, come ad esempio le forme collettive di polizza, che consentono di proteggere meglio il singolo professionista.



Utile parametro di riferimento, sotto tale aspetto, è il dm 22 settembre 2016 con il quale sono state disciplinate le *“Condizioni essenziali e massimali minimi delle polizze assicurative a copertura della responsabilità civile e degli infortuni derivanti dall’esercizio della professione di avvocato”*.

Se ne auspica l’adozione anche per le professioni tecniche.

Diverso ma collegato è il problema della prescrizione dell’azione di responsabilità professionale che deve trovare, a nostro avviso, una forma di adeguata e certa regolamentazione.

In assenza di indicazioni del legislatore, la decorrenza del termine di prescrizione dell’azione di responsabilità del professionista è stata individuata dagli interpreti in maniera non sempre uniforme. Si sta sviluppando un’interpretazione che vede la decorrenza del termine di prescrizione dell’azione di responsabilità professionale dal compimento dell’inesatta prestazione del professionista oggettivamente punitivo per il professionista. Tale indirizzo attribuisce rilevanza al momento della manifestazione del danno per il cliente. In base a tale orientamento, in particolare, il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno da responsabilità professionale comincia a decorrere non dal momento in cui la condotta del professionista determina l’evento dannoso, bensì da quello in cui la produzione del danno si manifesta all’esterno e diventa oggettivamente percepibile e conoscibile da chi ha interesse a farlo valere. Ciò sulla base di una interpretazione opinabile dell’art. 2935 del codice civile.

Tale interpretazione rende oggettivamente difficile, se non impossibile, costruire una polizza professionale dotata di una adeguata copertura del rischio giacché, se intesa in senso rigoroso, non consente di fare alcun tipo di valutazione prognostica sulla durata della responsabilità, rimettendo a criteri opinabili quali l’ordinaria diligenza nella rilevazione del danno.

Riteniamo necessario giungere ad un intervento normativo che preveda o l’esplicita previsione del fatto che la responsabilità del professionista è soggetta all’ordinario termine decennale di prescrizione con decorrenza dal compimento dell’atto dannoso ovvero la previsione di un termine decadenziale certo che consenta di costruire un profilo assicurativo adeguato e conferisca certezza ai rapporti giuridici.



Parte III

FUNZIONAMENTO DELLA GIUSTIZIA

8. Necessario adeguamento dei compensi dei periti e dei CTU e loro illegittima limitazione in caso di cd. Patrocinio a spese dello Stato

I compensi dei periti e consulenti tecnici nominati dai giudici sono regolati dal D.P.R. n. 115/2002 (*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia*) il quale, nell'abrogare esplicitamente la Legge 8 luglio 1980 n° 319 (ad eccezione dell'art.4 relativo, agli "onorari commisurati al tempo") ha sostituito, riscrivendole quasi uguali, gran parte delle norme che precedentemente regolavano la materia.

In contemporanea alla approvazione del Testo unico è stato approvato il Decreto Ministeriale 30 Maggio 2002 recante "*Adeguamento dei compensi spettanti ai periti, consulenti, tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale*".

La legge prescrive che i compensi spettanti ai periti e consulenti tecnici riportati nel Decreto Ministeriale 30 Maggio 2002 debbano essere aggiornate all'aumento del costo della vita, adeguando gli importi con cadenza triennale. L'art. 54 del testo Unico, infatti, prevede che: "La misura degli onorari fissi, variabili e a tempo è adeguata ogni tre anni in relazione alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, verificatasi nel triennio precedente, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze".

Tale adeguamento, dal 2002, non è mai stato praticato.

Allo stato attuale, gli importi definiti dal Decreto Ministeriale 30 Maggio 2002 risultano del tutto inadeguati a compensare prestazioni e relative responsabilità dei periti e consulenti utilizzati dai giudici.

A titolo d'esempio, gli onorari commisurati a tempo (vacazioni, delle durata di due ore) continuano ad essere remunerati nella misura di € 14,68 per la prima vacanza e di € 8,15 per ciascuna delle vacanze successive. Importi che risultano essere inferiori ai minimi retributivi riconosciuti per le collaborazioni domestiche.

Una più profonda revisione sembra, peraltro, necessaria per rendere congruenti alle mutate condizioni i criteri con i quali tali compensi sono determinati.

E' quindi auspicabile un provvedimento che assegni al Ministro competente il compito di individuare i criteri per la determinazione e il conseguente aggiornamento degli onorari spettanti ai periti, consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorità giudiziaria in materia civile e penale.

Tale aggiornamento dovrebbe però essere contestuale al superamento dell'obbligo di decurtazione dei relativi compensi in caso di patrocinio a spese dello Stato.

Come noto, infatti, il d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 (testo unico in materia di spese di giustizia) ha variamente disciplinato, nel tempo, anche in ragione di molteplici interventi della Corte costituzionale, (da ultimo con le sentenze n. 178 del 2017 e n.16 del 2018 e ss. ivi richiamate)



le modalità di determinazione del compenso degli ausiliari del Giudice nel processo, penalizzando significativamente gli ausiliari medesimi in caso di resa della prestazione in controversie riguardanti diritti o interessi di soggetti ammessi al cd. gratuito patrocinio.

Vero è che a seguito dei citati, molteplici, interventi della Corte costituzionale le ipotesi di riduzione obbligatoria si sono ridotte ma la stragrande maggioranza delle ipotesi resta vincolata ad una previsione oggettivamente lesiva.

I due interventi più significativi da parte del Giudice delle leggi, infatti, si sono limitati a considerare incostituzionali le previsioni dell'art. 106 bis solo nel caso in cui gli onorari di quella particolare categoria di ausiliari non siano stati aggiornati all'inflazione, o meglio agli indici Istat previsti dall'art. 54 del medesimo Testo unico.

Nel dettaglio, la Corte Costituzionale, con sentenza 8 luglio- 24 settembre 2015, n. 192 e con sentenza 5-13 luglio 2017, n. 178 (in G.U. 1^ª

s.s. 19/07/2017, n. 29), hanno dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 106-bis richiamato solo nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario non sia stata aggiornata ai sensi dell'art. 54 citato.

Tali pronunce, pur richiamando la necessità di contemperare i diritti di difesa con il contenimento della spesa pubblica hanno comunque posto l'accento sulla necessità che la maggiore o minore capacità economica del soggetto che adisce la Giustizia non sia di per sé un elemento discriminante. Tale considerazione tuttavia appare stridere con la premessa, anche in considerazione del fatto che- in un periodo di difficoltà economica cui i soggetti chiamati a svolgere funzioni di ausiliario del giudice non sono immuni – la significativa decurtazione dei compensi degli ausiliari mal si concilia con l'obbligo di assicurare la difesa previsto dall'art. 24 Cost.

Si auspica pertanto un superamento generale delle previsioni di cui all'art. 106 bis del Testo Unico.

9. Aggiornamento del DM 140/2012

Con l'introduzione dei parametri di cui al d.m. 20 luglio 2012 n.140, in assenza di un accordo sul compenso, si applicano- ai compensi dei professionisti- i parametri del D.M. 140/2012.

Tali parametri presentano una pluralità di criticità.

Anzitutto attribuiscono al Giudicante una discrezionalità molto rilevante. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 36 del DM, a mente del quale "l'organo giurisdizionale può aumentare o diminuire il compenso di regola fino al 60 per cento rispetto a quello altrimenti liquidabile".

Inoltre- per quanto riguarda in generale le professioni tecniche – tale disposto prende come base disposizioni normative non più vigenti (i.e. D.Lgs. 163/06) con difficoltà facilmente intuibili e significativi rischi di contenzioso a seguito dell'applicazione dello stesso per via analogica a prestazioni non previste dal legislatore del 2012 (perché all'epoca non esistenti) ma oggi richieste. Prestazioni che debbono, per forza di cose esser parametrize – anche ai fini del rispetto del principio del cd. "equo compenso" – al DM 140.



Si auspica, pertanto, un aggiornamento della disposizione in questione che tenga conto degli sviluppi e delle tipologie di prestazioni oggi richieste ai professionisti introducendo sia l'aggiornamento delle stesse all'incremento del costo della vita (sulla base degli indici ISTAT) sia mediante un rinvio dinamico alle disposizioni normative di volta in volta vigenti (in modo da evitare che, all'atto ad es. della futura integrazione o abrogazione del D.Lgs. 50/2016 si riproponga l'attuale problema).

Tale risultato peraltro potrebbe anche essere ottenuto attraverso la regolamentazione di un tavolo di adeguamento triennale delle prestazioni e delle modalità della loro quantificazione.

Si auspica altresì che- fermo quanto sopra- dalle modalità di calcolo del corrispettivo possa sempre – attraverso apposita previsione – esser scorporata la voce “rimborso spese” ritenendosi ingiustamente penalizzante l'estensione anche a tale aspetto del principio della cd. onnicomprensività.

10. Compensi valutatori immobiliari

Il terzo comma dell'art. 161 disp. att. c.p.c. prevede che il compenso dell'esperto chiamato a valutare immobili ricompresi in procedure esecutive venga calcolato in base al ricavato realizzato dalla vendita del bene e che, prima della vendita, non possano essere liquidati acconti in misura superiore al 50% del valore di stima,

Tale disposizione è stata oggetto di critiche fin dalla sua introduzione e vi sono stati casi di disapplicazione della norma perché ritenuta in contrasto con il diritto comunitario (Trib. Vicenza 15 giugno 2016).

Si auspica l'apertura di un tavolo di confronto su tale tematica giacché l'importanza dell'attività del valutatore immobiliare e le oggettive difficoltà in cui tale attività viene esercitata (fino a sfociare, di recente in fatti luttuosi come quelli occorsi in Piemonte, dove è stato ucciso un valutatore immobiliare nell'esercizio delle sue attività) rende particolarmente rilevanti le modalità di determinazione del relativo compenso anche al fine di evitare che l'accoglimento della questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Vicenza renda priva di regolamentazione normativa tale attività, con rischi di interpretazioni variabili sul territorio nazionale.



11. Estensione alle professioni tecniche delle disposizioni di cui all'art. 15 della L. 24/2017 in materia di qualificazione e aggiornamento degli elenchi dei Consulenti Tecnici d'Ufficio

L'art. 15 della Lcd. Legge Gelli disciplina la "Nomina dei consulenti tecnici d'ufficio e dei periti nei giudizi di responsabilità sanitaria". In particolare prevede che:

"1. Nei procedimenti civili e nei procedimenti penali aventi ad oggetto la responsabilità sanitaria, l'autorità giudiziaria affida l'espletamento della consulenza tecnica e della perizia a un medico specializzato in medicina legale e a uno o più specialisti nella disciplina che abbiano specifica e pratica conoscenza di quanto oggetto del procedimento, avendo cura che i soggetti da nominare, scelti tra gli iscritti negli albi di cui ai commi 2 e 3, non siano in posizione di conflitto di interessi nello specifico procedimento o in altri connessi e che i consulenti tecnici d'ufficio da nominare nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 8, comma 1, siano in possesso di adeguate e comprovate competenze nell'ambito della conciliazione acquisite anche mediante specifici percorsi formativi.

2. Negli albi dei consulenti di cui all'articolo 13 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, e dei periti di cui all'articolo 67 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, devono essere indicate e documentate le specializzazioni degli iscritti esperti in medicina. In sede di revisione degli albi è indicata, relativamente a ciascuno degli esperti di cui al periodo precedente, l'esperienza professionale maturata, con particolare riferimento al numero e alla tipologia degli incarichi conferiti e di quelli revocati.

3. Gli albi dei consulenti di cui all'articolo 13 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, e gli albi dei periti di cui all'articolo 67 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, devono essere aggiornati con cadenza almeno quinquennale, al fine di garantire, oltre a quella medico-legale, un'idonea e adeguata rappresentanza di esperti delle discipline specialistiche riferite a tutte le professioni sanitarie, tra i quali scegliere per la nomina tenendo conto della disciplina interessata nel procedimento".

In attuazione di quanto sopra è stato, tra l'altro, recentemente siglato un Protocollo d'Intesa tra il Consiglio Superiore della Magistratura, il Consiglio Nazionale Forense e la Federazione Nazionale dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, con il quale si apportano varie novità in tema di formazione degli Albi dei periti e dei Consulenti tecnici presso i Tribunali civili e penali. Il Protocollo in questione, che applica l'art. 15 della legge Gelli la quale richiedeva l'elaborazione di nuovi criteri per la formazione e l'aggiornamento degli Albi, risponde all'esigenza di disporre di periti e consulenti tecnici particolarmente specializzati ed attrezzati nella disciplina di settore, assicurando "attraverso la creazione di linee guida coerenti con la Legge 24, l'adozione di parametri qualitativamente elevati per la revisione e la tenuta degli Albi, affinché, in tutti i procedimenti civili e penali che richiedono il supporto conoscitivo delle discipline mediche e sanitarie, le figure del perito e del consulente tecnico siano in grado di garantire all'autorità giudiziaria un contributo professionalmente qualificato e altamente specializzato".

Si auspica che tale modalità operativa sia applicata anche alle professioni tecniche, essendo anch'esse – sotto molteplici profili – potenzialmente interessate dalla funzione di CTU nell'ambito dell'attività giudiziaria.



Si auspica in tal senso un intervento normativo volto a disciplinare unitariamente, anche attraverso un Albo, gli aspetti segnalati, tenendo conto che il protocollo d'intesa sopra indicato fa già riferimento alla possibilità di estendere le medesime regole alle categorie tecniche che operano nel settore ambientale.

12. Integrazione dei Collegi giudicanti con professionisti tecnici

Nell'ottica di un efficientamento del sistema-giustizia si auspica un intervento normativo volto a delineare forme di integrazione dei Collegi giudicanti, nei procedimenti civili e penali che, per ragioni oggettive, presentano la necessità della conoscenza di competenze specialistiche extragiuridiche, con professionisti dell'area tecnica. Ciò sul modello, che ha dato riscontro positivo, dei Tribunali regionali delle acque pubbliche che, per l'appunto, prevedono la figura dell'ingegnere all'interno del Collegio giudicante.

13. Ampliamento delle figure idonee a svolgere la funzione di mediatore e, in genere, le ADR

Come noto il legislatore ha, da tempo, incentivato le modalità alternative di risoluzione delle controversie (ADR) a scopo deflattivo. In tale contesto si sono susseguiti una pluralità di interventi normativi finalizzati a consentire a professionisti ed esperti di svolgere, sulla base di specifici requisiti, la funzione ad. es. di mediatore.

In tale ambito è stata privilegiata la figura dell'avvocato. l'art. 16 D.Lgs. 28/2010 (integrato dal D.L. 69/2013, come modificato dalla legge di conversione 98/2013), al comma 4-bis prevede infatti che *"Gli avvocati iscritti all'albo sono di diritto mediatori"*. Ferma la necessità per tale tipologia professionale di essere adeguatamente formati in materia di mediazione e mantenere la propria preparazione con percorsi di aggiornamento teorico-pratici a ciò finalizzati, pare evidente che le finalità deflattive sopra richiamate possano essere perseguite consentendo anche agli iscritti agli Ordini ed ai Collegi dell'area tecnica di poter acquisire tale qualifica, per le materie di propria pertinenza.

In tal senso si auspica un intervento normativo volto ad ampliare, per i professionisti dell'area tecnica, la possibilità di acquisire la qualifica di mediatori di diritto.



Parte IV

ATTUARE LE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE 22 MAGGIO 2017, N. 81 (MISURE PER LA TUTELA DEL LAVORO AUTONOMO)

14. Tutela del professionista, sussidiarietà, sicurezza e protezione sociale, sportello del lavoro autonomo, semplificazione normativa sulla salute e sicurezza del lavoro, tavolo tecnico di confronto sul lavoro autonomo

La legge 22 maggio 2017, n. 81 ha inteso dettare “misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l’articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”.

Diverse sono le misure di particolare interesse per le professioni ordinistiche che però mancano ancora di concreta attuazione.

In particolare si fa riferimento a quanto disposto dall’articolo 5, che ha inteso concedere una delega al Governo “in materia di **atti pubblici rimessi alle professioni organizzate in ordini o collegi**”.

Tale delega prevedeva che il Governo, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge avrebbe dovuto adottare uno o più decreti legislativi in materia di rimessione di atti pubblici alle professioni organizzate in ordini o collegi, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) individuazione degli atti delle amministrazioni pubbliche che possono essere rimessi anche alle professioni organizzate in ordini o collegi in relazione al carattere di terzietà di queste;
- b) individuazione di misure che garantiscano il rispetto della disciplina in materia di tutela dei dati personali nella gestione degli atti rimessi ai professionisti iscritti a ordini o collegi;
- c) individuazione delle circostanze che possano determinare condizioni di conflitto di interessi nell’esercizio delle funzioni rimesse ai professionisti ai sensi della lettera a).

Tale previsione avrebbe potuto costituire un rilevantissimo contributo alla semplificazione della Pubblica Amministrazione, un effettivo ed ulteriore riconoscimento del ruolo pubblicistico degli Ordini e dei Collegi professionali ed una forma, finalmente generale, di attuazione di uno dei più rilevanti principi generali dell’azione amministrativa: la sussidiarietà. Nei tempi concessi - tuttavia - la delega legislativa non è stata esercitata. Si ritiene particolarmente importante, anche ai fini dell’ottimizzazione e del contenimento della spesa pubblica, prevedere una nuova possibilità, per il Governo di attuare la delega sopra richiamata, concertando con il mondo delle Professioni forme e modi di esercizio di tale potere.

Ulteriore rafforzamento sembrano necessitare le disposizioni di tutela del professionista previste dall’articolo 2 e dall’articolo 3 della Legge 81/2017 in merito alle clausole e condotte abusive. Una proposta non accolta dal legislatore era quella di ricondurre le controversie tra professionisti e committenti nell’ambito dei Tribunali del lavoro, che ne consentirebbero una più agevole e rapido esame.



Ancora inattuata risulta essere la delega al Governo prevista dall'articolo 6 di adottare uno o più decreti legislativi che per abilitare gli Casse di previdenza dei professionisti *“ad attivare, oltre a prestazioni complementari di tipo previdenziale e socio-sanitario, anche altre prestazioni sociali, finanziate da apposita contribuzione, con particolare riferimento agli iscritti che abbiano subito una significativa riduzione del reddito professionale per ragioni non dipendenti dalla propria volontà”*.

Non ancora istituiti risultano essere gli *“sportelli del lavoro autonomo”*, previsti dall'articolo 10, di cui ogni centro per l'impiego e gli organismi autorizzati alle attività di intermediazione avrebbero dovuto dotarsi *“in ogni sede aperta al pubblico”, “anche stipulando convenzioni non onerose con gli ordini e i collegi professionali”*. A tali sportelli del lavoro autonomo è attribuita la funzione di raccogliere le domande di offerta di lavoro autonomo e fornire servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione.

Risulta essere scaduta anche la delega assegnata al Governo dall'articolo

11, relativa all'adozione di uno o più decreti legislativi *“per il riassetto delle dissipazioni in materia di sicurezza e tutela della salute dei lavoratori applicabili agli studi professionali”* in un'ottica di semplificazione degli adempimenti meramente formali e di riformulazione e razionalizzazione dell'apparato sanzionatorio.

Non è mai stato istituito il Tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo, previsto dall'articolo 17, cui è attribuito il compito di *“formulare proposte e indirizzi operativi in materia di politiche del lavoro autonomo con particolare riferimento a: a) modelli previdenziali; b) modelli di welfare; c) formazione professionale.”*



Parte V: SEMPLIFICAZIONE E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE

15. La Rete delle Professioni Tecniche e l'azione per la semplificazione normativa

L'RPT concorda con le linee di indirizzo e l'agenda in tema di semplificazione esposte dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, On. Renato Brunetta.

La Rete delle Professioni Tecniche si è particolarmente spesa negli ultimi anni con puntuali proposte di semplificazione di norme e procedure nei diversi ambiti in cui si esplicano le attività dei liberi professionisti e, più in generale, le attività d'impresa. Proposte in materia di gare pubbliche d'appalto e di contratti pubblici, di rilascio di autorizzazioni in ambito edilizio, di interventi per il contrasto al rischio sismico e idrogeologico, in ambito tributario ed in ambito giuslavoristico sono solo alcuni degli ambiti per i quali le strutture di rappresentanza dei professionisti sono intervenute negli ultimi anni per proporre all'Esecutivo ed al legislatore interventi di semplificazione.

Ciò è avvenuto nella consapevolezza del particolare ruolo di "interfaccia" tra i cittadini e le imprese da un lato e le PPAA dall'altro svolto, seppure in ambiti differenti, da chi opera come libero professionista. Tale ruolo è peraltro riconosciuto dalla Legge 22 maggio 2017 n. 81 attraverso il c.d. principio di sussidiarietà dei professionisti. In particolare, l'art. 5 comma 1 della citata legge stabilisce quanto segue: "Al fine di semplificare l'attività delle Amministrazioni Pubbliche e di ridurne i tempi di produzione, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di rimessione di atti pubblici alle professioni organizzate in ordini o collegi (...)"

Va da ultimo ricordato che proprio nel mese di giugno 2021 La Rete delle Professioni Tecniche ha presentato presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati una serie di "Proposte di emendamenti" al Decreto Legge 31 maggio 2021 n.77 per la Parte II, articoli 47-56, relativa ai Contratti Pubblici.



16. Le aree prioritarie di intervento della semplificazione

Il processo di semplificazione delineato dal DI n. 77 del 2021 risulta avviato con alcuni punti fermi già chiaramente delineati. Le norme sulla riduzione dei tempi delle VIA per esempio sono vigenti, la Cilas, ovvero la Cila semplificata per i c.d. Superbonus 110% è operativa ed ulteriori semplificazioni sono state attivate.

Tuttavia, come già il Dipartimento per la Funzione Pubblica ha avuto modo di sottolineare nel corso della riunione tenuta presso il Tavolo permanente, il 15 dicembre 2021, ulteriori procedure dovranno essere vagliate per una eventuale semplificazione.

Si tratta di ben 600 procedure da ridefinire o da snellire. Di seguito viene riportata una sorta di mappa degli ambiti e delle procedure da sottoporre a verifica, così come delineate dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Settori prioritari:

- Autorizzazioni ambientali, rinnovabili e green economy
- Permesso di costruire e riqualificazione urbana
- Infrastrutture digitali
- Appalti pubblici

Altri settori critici:

- Legislazione del lavoro
- Turismo
- Agroalimentare
- VIA e VIA regionale
- Autorizzazione ambientale
- Autorizzazioni bonifiche ambientali
- VAS
- Procedure autorizzatorie per energie rinnovabili
- Procedure di Repowering, revamping e reblading
- Autorizzazioni per infrastrutture energetiche
- Rifiuti
- Superbonus
- Conferenza di servizi
- Acquisti ICT



Altre procedure:

- Certificazione del silenzio-assenso
- Potere sostitutivo
- Procedure prevenzione incendi
- ZES
- Commercio al dettaglio
- Autorizzazioni per l'accesso ai settori dell'artigianato e della piccola impresa
- Autorizzazioni di pubblica sicurezza
- Autorizzazioni paesaggistiche
- Autorizzazioni farmaceutiche e sanitarie
- Procedure/autorizzazioni sismiche e idrogeologiche
- Procedure/autorizzazioni in campo acustico



17. Linee di indirizzo e proposte dell’RPT: questioni aperte ed iter per la semplificazione

Quanto finora illustrato dimostra che il processo di semplificazione, pur certamente avviato in concomitanza con l’attuazione del PNRR, richiede ancora consistenti interventi.

In particolare, l’RPT ritiene che il processo di semplificazione debba tenere conto di alcuni aspetti.

In linea generale l’RPT ritiene che:

- a) vada intensificato il processo di semplificazione delle norme in materia di contratti pubblici e bandi di gara anche alla luce delle proposte più volte avanzate dalla stessa RPT in Parlamento;
- b) che lo snellimento delle procedure in materia di contratti pubblici debba essere accompagnato da un processo di maggiore qualificazione delle stazioni appaltanti;
- c) che la fase di attuazione dei così detti Superbonus 110% debba essere accompagnata da un ulteriore snellimento delle procedure, come d’altra parte prevede lo stesso documento, in precedenza più volte segnalato, del Dipartimento della Funzione Pubblica;
- d) che occorra focalizzarsi anche sullo snellimento del complesso corpus di norme in materia urbanistica proprio per favorire i processi di efficientamento energetico e di rigenerazione urbana incentivati ampiamente dal PNRR;
- e) che la piena attuazione della semplificazione non possa prescindere dal rendere efficace il c.d. principio di sussidiarietà dei professionisti, sancito dall’art. 5 della legge n. 81 del 2017, principio ancora largamente disatteso, ma per il quale proprio i liberi professionisti venivano indicati come “agenti” della semplificazione a supporto della PA;
- f) che il processo di semplificazione dovrebbe essere attuato attraverso un uso più ampio delle norme tecniche volontarie, lasciando alla legislazione ordinaria l’indicazione solo dei principi fondamentali che regolano una determinata attività.

A questi elementi se ne aggiungono ulteriori che fanno riferimento alla necessità di una maggiore presenza di personale tecnico nella Pubblica Amministrazione. Sebbene già alcune campagne di reclutamento di personale tecnico siano state espletate, è necessario aprire una riflessione sia sul numero (ancora piuttosto esiguo) dei tecnici richiesti che sulle modalità di reclutamento, o meglio sul funzionamento della piattaforma (piattaforma INPA) di reclutamento, certamente uno strumento utile ma che va potenziato e migliorato dal punto di vista della sua “usabilità”.

Solo apparentemente i punti sopra elencati appaiono eterogenei. L’RPT, in particolare, ritiene che vadano affrontate rapidamente alcune questioni aperte che confluiscono nel quadro generale della semplificazione normativa e delle procedure della PA.

Di seguito vengono rapidamente trattati alcuni punti che possono completare il quadro programmatico di semplificazione illustrato al Tavolo permanente il 15 dicembre 2021 e che possono essere spunti di ulteriore riflessione del Tavolo medesimo.



a) Semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di Contratti pubblici

Come più volte il Governo ha messo in evidenza, e come viene ampiamente richiamato anche nel documento sulla Semplificazione presentato dal Dipartimento della Funzione pubblica, la possibilità di realizzare in tempi rapidi alcune opere pubbliche considerate come prioritarie dipende ancora dalla possibilità di rendere più efficaci, rispetto alla situazione attuale, le norme in materia di Contratti pubblici.

Il PNRR prevede nello specifico un primo traguardo in materia di riforma del Codice dei Contratti Pubblici. E' stato stabilito in particolare di semplificare il sistema degli appalti pubblici grazie all'adozione almeno delle seguenti misure urgenti: fissare obiettivi per ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione dell'appalto; fissare obiettivi e istituire un sistema di monitoraggio per ridurre i tempi tra aggiudicazione e realizzazione dell'infrastruttura ("fase esecutiva"); richiedere che i dati di tutti i contratti siano registrati nella banca dati anticorruzione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); attuare e incentivare meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione dei contratti pubblici; istituire uffici dedicati alle procedure di appalto presso Ministeri, regioni e città metropolitane; ridefinire la qualificazione delle stazioni appaltanti mirando alla riduzione numerica delle stesse mediante incentivi all'utilizzo di centrali di committenza.

Gli obiettivi indicati nel PNRR vanno tuttavia tradotti in misure concrete che, attraverso lo snellimento delle norme e la ridefinizione di alcuni passaggi, controlli e procedure, possano garantire la reale accelerazione e alleggerimento delle procedure stesse ed il rapido espletamento delle gare.

Da questo punto di vista, l'RPT intende proporre al Tavolo permanente alcuni ambiti specifici di intervento, riservandosi di presentare proposte tecniche nell'ambito di un eventuale gruppo di lavoro sul tema.

Con riferimento alla migliore armonizzazione delle norme in materia affidamenti appalti pubblici ed alla semplificazione delle procedure ad essi connessi, si ritiene opportuno:

- introdurre all'interno del codice dei contratti una disciplina specifica relativa ai servizi di architettura e ingegneria e altri servizi tecnici;
- valorizzare la qualità del progetto e la contestuale autonomia del progettista e del direttore dei lavori rispetto all'impresa esecutrice lavori;
- definire i casi in cui è possibile ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, limitando il ricorso all'Appalto Integrato ai soli casi in cui può essere utile l'apporto dell'impresa nella fase progettuale esecutiva, limitandone il ricorso nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori.
- definire il ruolo degli Uffici Tecnici delle Stazioni Appaltanti riservando alle stesse il ruolo di soggetto preposto alla programmazione, verifica, vigilanza, gestione e conversione dell'opera nell'intero ciclo di vita della stessa;
- favorire la promozione di procedure di selezione per l'affidamento dei Servizi di Architettura e Ingegneria e di altri servizi tecnici che puntino non più su elementi quantitativi come la riduzione del tempo e del prezzo;



- prevedere l'istituzione di un fondo per tutti i livelli di progettazione, anche mediante concorso di progettazione, ivi comprese le fasi preordinate (rilievi, analisi geologiche, sondaggi, etc.);
- eliminare ogni forma di regolamentazione superiore ai livelli minimi previsti dalle direttive europee;
- razionalizzare il quadro normativo in materia di appalti pubblici e concessioni, con spiccato riferimento alle procedure sottosoglia;
- snellire le procedure per l'accesso ai finanziamenti, al fine di promuovere la più ampia partecipazione delle PPAA ai bandi, consentendo l'ammissione ai finanziamenti con il Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica;
- inserire controlli severi a valle del procedimento;
- prevedere nella realizzazione del quadro normativo delle procedure di affidamenti di appalti pubblici e concessioni l'impossibilità di ritardare o rinviare la stipula del contratto e di sospendere l'esecuzione delle opere, fatta eccezione per motivi legati a norme penali ed antimafia;
- estendere ai contratti di appalti e concessioni sotto soglia fino a 1 milione di Euro l'obbligo della costituzione del Collegio Consultivo Tecnico anche in fase antecedente alla esecuzione del contratto quale strumento istituito con funzioni di assistenza per la rapida risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto stesso;
- prevedere nella revisione del sistema di qualificazione degli operatori economici l'eliminazione di requisiti di qualsiasi natura che si basano su limitazioni temporali;
- migliorare le condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e delle concessioni degli operatori economici di piccole e medie dimensioni evitando il ricorso ad ingiustificati requisiti quantitativi e promuovendo la divisione in lotti funzionali e prestazionali.



b) La qualificazione delle stazioni appaltanti

Tra i traguardi e gli obiettivi previsti per l'esercizio 2021, come ben illustrato nella prima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sono annoverate anche le misure in materia di rinnovamento e di qualificazione delle stazioni appaltanti e degli operatori economici.

Da tempo l'RPT ha ribadito che la semplificazione delle norme in materia di appalti deve essere necessariamente accompagnata da stazioni in grado di cogliere il senso stesso della semplificazione.

Le nuove misure in materia di contratti pubblici, il cui monitoraggio appare essenziale, richiedono un deciso rinnovamento delle prassi adottate fin ora ed appare pertanto cruciale verificare la capacità delle stazioni appaltanti di declinare nella specificità delle singole procedure di gara i dispositivi volti ad assicurare i meccanismi di incremento occupazionale delle donne e dei giovani.

In questo senso il Governo ha previsto l'adozione di una serie di azioni dirette a rafforzare il quadro amministrativo nel campo degli appalti. In particolare: dotare la Cabina di regia, prevista dall'articolo 212 del Codice dei contratti pubblici (Cabina di regia Appalti), di un organico e risorse finanziarie per assicurarne la piena operatività; adottare una strategia professionalizzante per la formazione dei dipendenti pubblici in materia di appalti; garantire la disponibilità e l'adeguamento dei sistemi dinamici di acquisizione; assicurare che l'ANAC completi l'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti; garantire l'operatività del sistema di monitoraggio dei tempi tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dei lavori infrastrutturali. Per attuarlo sono state intraprese varie attività, tra cui la riattivazione della Cabina di regia Appalti, con la nomina dei componenti; e l'adozione del rapporto contenente la strategia professionalizzante e i piani di formazione in tema di appalti pubblici.

È stato anche approvato il rapporto sullo stato di attuazione del Sistema dinamico di acquisizione-SDAPA, gestito da Consip S.p.A., che dimostra la piena operatività dei sistemi, ampiamente utilizzati dalle amministrazioni e i dati quantitativi sui benefici conseguiti, in termini di accelerazione ed efficienza degli appalti, attraverso tali strumenti. Sempre ai fini del conseguimento del traguardo, il Governo e l'ANAC hanno siglato il "protocollo d'intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione". Il protocollo contiene la definizione dei criteri di qualificazione, che riprendono le categorie stabilite dall'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici, e delle modalità operative, che consistono nell'adozione di linee guida da parte dell'ANAC, nell'attuazione di meccanismi di verifica e check list, nella predisposizione di relazioni sul monitoraggio, nell'operatività di un tavolo tecnico composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dell'Autorità.

La Rete Professioni Tecniche è intervenuta in più occasioni sulle misure in analisi, sia in fase di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, sia in fase di approvazione della Legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici".

In questo caso l'RPT ha verificato come il Governo abbia ripreso numerose proposte avanzate negli anni scorsi dalla RPT tra cui, appunto, ridefinizione della qualificazione delle stazioni appaltanti mirando alla riduzione numerica delle stesse mediante incentivi all'utilizzo di centrali di committenza.

In questo senso la RPT ha inoltre proposto, al fine di meglio orientare la delega al



Governo, una revisione dell'art.1, comma 2, lett. b) del Ddl Delega, formulando il principio di indirizzo come segue:

«b) ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di estendere la loro capacità di programmazione, di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche; potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante negli Uffici Tecnici delle stazioni appaltanti, riservando alle stesse il ruolo di soggetto preposto alla verifica ed alla vigilanza dei processi di realizzazioni delle opere pubbliche, nell'intero ciclo di vita».

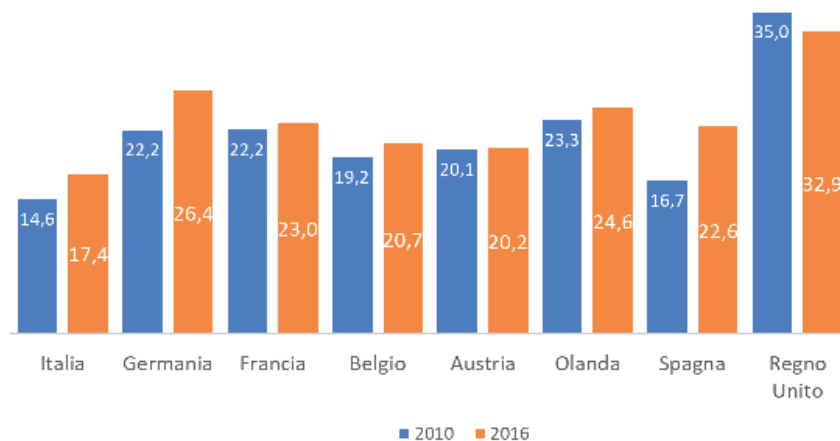
Il processo di aggiornamento delle competenze del personale tecnico che opera nelle stazioni appaltanti appare decisivo per dare sostanza alla riqualificazione che il PNRR più volte sottolinea. L'RPT ritiene che il Tavolo permanente, attraverso un apposito gruppo di lavoro, possa ulteriormente, in tempi rapidi, esplicitare le caratteristiche di tali percorsi di aggiornamento delle competenze anche attraverso l'apporto diretto dei sistemi ordinistici dei professionisti dell'area tecnica. Gli ordini sono una rete presente in modo capillare sul territorio e sono portatori di capacità formative specifiche che possono essere messe a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni e dei loro dipendenti che operano nelle stazioni appaltanti.

In questo contesto, l'RPT ritiene che possa assumere un peso strategico la creazione, in seno al Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili, di una banca dati contenente modelli standard di procedure (es. contratti, capitolati, verbali di aggiudicazione ecc.), che possano essere di immediato e semplice utilizzo per i RUP, in particolare per quelli delle Amministrazioni Pubbliche più piccole. L'RPT dà sin da ora la propria disponibilità a collaborare con le strutture del citato Ministero al fine di giungere in tempi molto rapidi ad un sistema semplice di consultazione di procedure e modulistica per la contrattualizzazione, per il monitoraggio e controllo delle gare d'appalto.



c) La centralità della progettazione

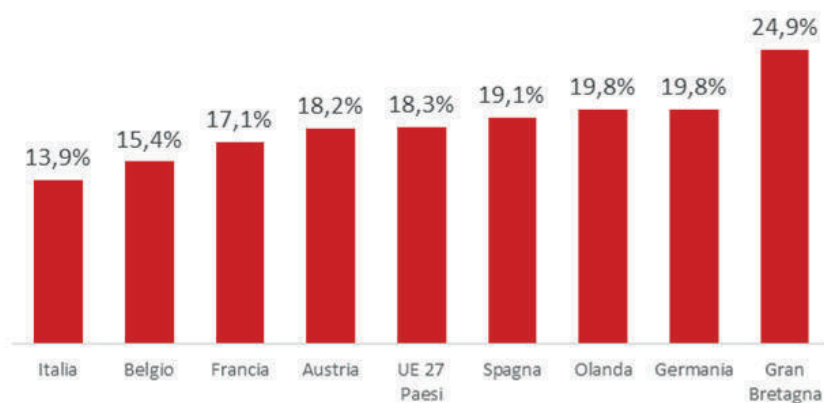
L'Italia è tra i principali paesi europei quello con la più bassa incidenza del costo dei servizi tecnici sul costo complessivo delle opere. Difatti sebbene dal 2010 al 2016, l'incidenza dei costi dei servizi tecnici sul costo totale dell'opera sia aumentata di circa 3 punti percentuali (passando dal 14,6% al 17,4%), oggigiorno risulta ancora inferiore al 20%, a fronte di una media europea che supera di diversi punti percentuali la suddetta soglia.



Fonte
Elaborazione Centro Studi Cni su dati Eurostat

In aggiunta, comparativamente a livello europeo, anche il fatturato italiano del comparto dei Servizi di architettura e ingegneria e altri servizi tecnici e risulta essere più basso della media europea (13,9% contro i 18,3% della media europea).

Fatturato del comparto servizi di ingegneria e architettura in %
degli investimenti in costruzioni, anno 2020





Di contro l'Italia è il paese europeo con i maggiori costi delle opere pubbliche e con tempi di realizzazione delle stesse notevolmente superiore alla media europea. Nel 2018, risulta sostanzialmente invariata la media dei tempi di realizzazione delle opere (4,4 anni contro i 4,5 del 2014). Si riduce la durata di realizzazione delle opere più piccole e, al contrario, si allungano i tempi di realizzazione delle opere più grandi (superiori ai 50 milioni di euro). Anche i tempi di attraversamento si riducono, passando, in linea generale, dal 61% al 54% (in particolar modo per le opere di importo inferiore ai 5 milioni di euro).

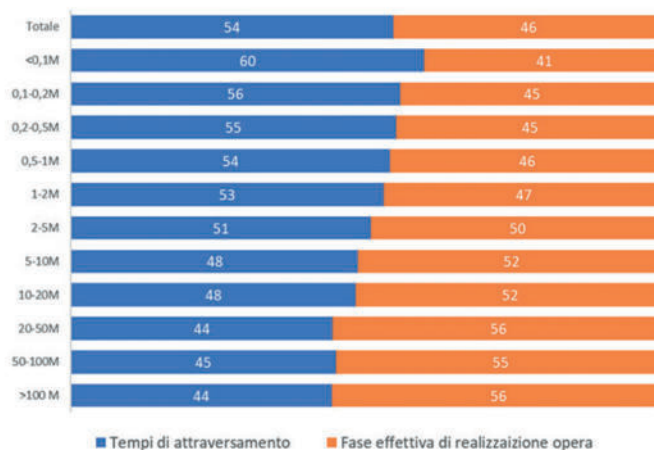
Tempo medio di realizzazione opere pubbliche in Italia per importi >100 milioni di euro

Nel 2009
11 anni

Nel 2014
14 anni

Nel 2019
15 anni

Tempi di attraversamento* in % sul totale dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche, 2017



*Tempi impiegati dalla PA per l'espletamento di procedure autorizzative e di attività di verifica
Fonte: elaborazione Centro Studi CNI su dati Nuvec banca dati BDU

Il protrarsi dei tempi di esecuzione dei lavori non dipendono dunque dalla prestazione progettuale ma dall'affievolimento della sua centralità. Da qui, la necessità di ribadire la necessità di un Capo/Sezione dedicato alla centralità della progettazione, agli incarichi di progettazione ed ai concorsi.

È necessario valorizzare la qualità architettonica e tecnico-funzionale della progettazione posta a base di gara in quanto presidio di un'opera di qualità che, in quanto tale, non può essere intaccata da esigenze sottese alla logica imprenditoriale dell'appaltatore.

D'altra parte anche il PNRR promuove il disegno di un approccio nuovo rispetto alla progettazione, la realizzazione e la gestione di un'infrastruttura, mettendo al centro la



sostenibilità e l'innovazione in tutte le principali accezioni, estendendo tale principio ed attenzione anche alle fasi del progetto di realizzazione e di manutenzione ordinaria dell'opera, seppur non di diretta competenza della Stazione Appaltante (ma tuttavia qualificanti in termini di impatto sostenibile dell'opera stessa, per un punto di equilibrio tra territorio, imprese, committenza pubblica e istituzioni autorizzative). Attraverso l'innovazione e lo sviluppo infrastrutturale, infatti, è possibile perseguire obiettivi ambientali e, al tempo stesso, ridurre i costi operativi, aumentare la produttività e l'efficienza, la sicurezza sul lavoro, l'inclusione e l'accessibilità.

La duplice sfida è, pertanto:

- 1) la individuazione di quelle progettualità che dal punto di vista tecnico e qualitativo possano soddisfare questi criteri, anche indirizzando le Stazioni Appaltanti a selezionare i propri operatori economici con criteri che favoriscano sostenibilità e innovazione;
- 2) al tempo stesso, rendere più efficiente il processo approvativo, anche attraverso mirati strumenti di semplificazione.

Per recuperare tale centralità, anche sulla scorta dell'esperienza legata all'attuazione del PNRR, si propone:

- l'inserimento nell'articolato del codice di un Capo/Sezione dedicata agli incarichi di progettazione ed ai concorsi;
- la generalizzazione della facoltà di procedere alla riduzione dei livelli progettuali (da tre a due);
- l'introduzione di un progetto di fattibilità tecnica economica "rafforzato" (PFTE) sul modello di quello introdotto per il PNRR dalle linee guida del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, che ricomprenda tutte le informazioni necessarie per definire le caratteristiche dell'opera e contenga tutti gli elaborati previsti per il livello definitivo, ivi incluse le relazioni specialistiche;
- qualificazione specifica dei progettisti in base alle specifiche attività di competenza rese nell'ambito dell'attività di progettazione;
- migliorare gli attuali livelli di controllo (verifica e validazione) sulla progettazione;
- limitare il ricorso all'appalto integrato e procedere a tale limitazione sulla base di parametri obiettivi e non generici (contenuto innovativo o tecnologico) in quanto l'appalto integrato coinvolgendo l'appaltatore nella predisposizione della progettazione ne "inquina" la neutralità. Come visto non è con una progettazione "veloce" che si risolvono i problemi della celerità nell'esecuzione delle opere pubbliche. Difatti, anche la stessa Legge delega n. 11/2016, aveva previsto, fra i principi ed i criteri direttivi, la lett. oo) che, dopo aver enunciato il principio di massima valorizzazione della fase progettuale negli appalti pubblici, imponeva una radicale limitazione del ricorso all'appalto integrato "tenendo conto in particolare del contenuto innovativo o tecnologico delle opere oggetto dell'appalto [...]".

Tale principio ha trovato poi pieno compimento all'art. 59, co.1-bis, D.Lgs. 50/2016, il quale recita che "Le stazioni appaltanti possono ricorrere all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori".

Sarebbe ulteriormente opportuno prevedere il ricorso all'appalto integrato ponendo



a gara non già un progetto preliminare bensì almeno un Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica “spinto”, i cui contenuti dovranno necessariamente essere integrati da elaborati contenenti sviluppi progettuali grafici e scrittografici che di norma attengono alla progettazione definitiva ed alla progettazione esecutiva.

Sarebbe, infine, necessario chiarire che il progetto acquisito nell’ambito di un appalto integrato deve contenere, in ogni caso, tutti gli elaborati specialistici previsti per il livello progettuale, appositamente redatti da professionisti abilitati;

Sempre nell’ottica della valorizzazione della centralità del progetto è a nostro avviso necessario un intervento riformatore che elimini la possibilità di apportare migliorie al progetto posto a base di gara.

Le migliorie (in disparte il contezioso insorto in merito alla loro perimetrazione) sono contraddittorie rispetto al concetto di definitività del progetto quantomeno per quanto concerne i profili tecnico progettuali propriamente intesi.



d) La concorrenza per il mercato nella selezione dei professionisti tecnici

Appurato che il ruolo degli Uffici tecnici delle Stazioni appaltanti dovrebbe circoscriversi alle fondamentali attività di programmazione, verifica, vigilanza e gestione dell'opera nell'intero ciclo di vita della stessa, si manifesta la preoccupazione dovuta al fatto che la legge delega non abbia definito il riparto di competenze fra gli Uffici in questione – dei quali si richiama l'importanza in ordine alle attività sopra elencate – ed il ruolo dei professionisti tecnici esterni relativo alla progettazione ed alle altre attività ad essa connesse.

Risulta opportuno, quindi, delineare chiaramente- così come attualmente previsto nel vigente codice dei contratti pubblici- le competenze come sopra esposte.

Sul punto, anche la precedente Legge delega n. 11/2016 aveva previsto, alla lett. rr), “[...] il divieto, al fine di evitare conflitti di interesse, dello svolgimento contemporaneo dell'attività di validazione con quella di progettazione; al fine di incentivare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento della realizzazione e dell'esecuzione a regola d'arte, nei tempi previsti dal progetto e senza alcun ricorso a varianti in corso d'opera, è destinata una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara per le attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici relativamente alla programmazione della spesa per investimenti, alla predisposizione e controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di direzione dei lavori e ai collaudi, con particolare riferimento al profilo dei tempi e dei costi, escludendo l'applicazione degli incentivi alla progettazione”. Principio “esplosivo” dal legislatore delegato all'art. 113, cod. contr., secondo il quale “le amministrazioni aggiudicatrici destinano ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse esclusivamente per le attività di programmazione della spesa per investimenti, di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti [...]”.

L'elevazione della soglia di valore per procedere ad affidamento diretto (139.000 Euro) ha sostanzialmente vanificato la limitazione posta dall'art. 95 comma 3 D.Lgs. n. 50/2016 il quale esclude(va) il ricorso al prezzo più basso per gli appalti non affidati in via diretta ponendo per questi ultimi la soglia di valore di € 40.000. In pratica. La celerità di tale criterio rispetto a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa è evidente tanto da essere stato adottato da alcune normative speciali (ad esempio la normativa per la ricostruzione ovvero quella commissariale ex DL 32/2019 e 76/2020) quale criterio “base” per l'aggiudicazione dei servizi anche sopra soglia.

Nel caso dei servizi di ingegneria ed architettura il criterio del prezzo più basso non è idoneo per la selezione di un progettista e comunque dovrebbe essere quantomeno presidiato da forme obbligatorie di verifica della congruità dell'offerta in relazione alla complessità e qualità della progettazione richiesta e non ai parametri di cui all'art. 95 commi 4 e 5 D.LGS. n. 50/2016 (costo della manodopera; l'economia del processo di fabbricazione ecc.) che non sono calibrati sul servizio tecnico progettuale.

È opportuno anche prevedere nella revisione del sistema di qualificazione degli operatori economici l'eliminazione di requisiti di qualsiasi natura che si basano su limitazioni temporali e migliorare le condizioni di accesso al mercato degli appalti

pubblici e delle concessioni degli operatori economici di piccole e medie dimensioni evitando il ricorso ad ingiustificati requisiti quantitativi e promuovendo la divisione in lotti funzionali e prestazionali.



e) Norme in materia di interventi per la riqualificazione degli edifici e per la rigenerazione urbana. Efficientamento delle norme in materia di Superbonus 110% e del Bonus Facciate

L'articolo 119 del decreto legge n. 34/2020 (decreto Rilancio), ha istituito nel 2020, in piena pandemia Covid-19 i c.d. Superbonus per l'edilizia, finalizzati a finanziare a carico dello Stato il 110% della spesa per interventi di risanamento e efficientamento energetico degli edifici e di sicurezza degli edifici in chiave antisismica.

Tali misure, come è noto, hanno avuto particolare fortuna, in particolare il Super ecobonus 110%, che da solo tra la fine del 2020 ed il mese di luglio 2022 ha generato spese per 35 miliardi di euro.

Il percorso di regolamentazione di tali strumenti si è tuttavia rivelato particolarmente complesso, con una normativa sottoposta a continue revisioni. Egualmente complicato si rivela attualmente la prospettiva in cui si collocano tali strumenti. Dal 1° gennaio 2024, secondo le norme vigenti, il tasso di detrazione delle spese con Superecobonus e Supersismabonus passerà dal 110% al 75% e nel 2025 il livello delle detrazioni scenderà al 65%. Per il momento non vi è chiarezza su cosa accadrà dal 2026. Occorre inoltre ricordare che i Superbonus 110% termineranno di avere efficacia alla fine del 2022 per interventi riguardanti le sole unità abitative unifamiliari, che rappresentano una parte rilevante del patrimonio edilizio nazionale.

Occorre rimarcare che gli interventi incentivati dai Superbonus 110% rispondono a principi e a linee di azione che il Paese da tempo ha fatto proprie e che ha stabilito di perseguire attraverso l'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR. Si tratta in particolare:

- del **principio di sostenibilità** ambientale applicato alla realizzazione delle infrastrutture, alla rigenerazione urbana, agli interventi per il risparmio energetico ed agli interventi di contrasto del rischio sismico e idrogeologico. Vale ricordare che la Missione 2 del PNRR è dedicata alla *Rivoluzione verde ed alla transizione ecologica* cui è destinata la quota maggiore delle risorse previste dal PNRR, ben 59,33 miliardi di euro. Ha inoltre uno specifico significato il fatto che nell'ambito della Missione 2, la Misura con la maggiore dotazione di risorse finanziarie, pari a 13,81 miliardi di euro, sia quella per "*Ecobonus e Sismabonus fino al 110% per l'efficienza energetica*" (Misura M2C3_2);
- degli **interventi e delle politiche**, coordinati in ambito europeo, che anche l'Italia deve perseguire in materia di contrasto al surriscaldamento globale, di riduzione dell'inquinamento atmosferico e **per il risparmio energetico degli edifici**. L'Italia è da tempo impegnata a dare attuazione al c.d. Pacchetto europeo Energia e Clima 2030 (in linea con gli Accordi di Parigi 2015) e ad elaborare (come ha già fatto) un *Piano nazionale integrato per l'energia 2030*. Il Piano persegue molteplici obiettivi (definiti "Dimensioni") in ambito energetico¹ (sicurezza, mercato interno dell'energia, decarbonizzazione, ricerca e innovazione) *tra cui quello dell'efficienza energetica con particolare riguardo ad azioni per l'efficientamento energetico sul patrimonio residenziale più vetusto;*

¹ Regolamento UE 2018/1999 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.



- degli **interventi di contrasto al rischio sismico ed al rischio di dissesto idrogeologico**. Il finanziamento del sismabonus con detrazioni fino al 110% è previsto nella Misura M2C3 (per 13,81 miliardi di euro insieme al super ecobonus), mentre gli interventi per la riduzione del rischio idrogeologico è prevista dalla Misura M2C4, con uno stanziamento di 2,49 miliardi di euro. Queste linee di azione appaiono come il riconoscimento ufficiale dell'urgenza di intervenire, in parti specifiche del territorio, per contrastare livelli di rischio riconosciuti ormai come gravi e per i quali opere sistematiche risultano ormai improcrastinabili.

In sostanza, il Super ecobonus 110% non è il frutto di una decisione estemporanea legata all'emergenza Covid 19, ma affonda le proprie radici e ragioni in una strategia di medio-lungo periodo dettata già da tempo dall'Unione Europea.

Anche alla luce di tali elementi, riteniamo che incentivi "potenziati" rispetto a quelli ordinari finora utilizzati, più che essere un intervento estemporaneo siano un passaggio obbligato e certamente utile per il Paese al fine di dare attuazione ad una politica più complessa che non si limiti al recupero del patrimonio edilizio a favore dei proprietari di immobili.

Possono essere identificati diversi effetti rilevanti indotti da questi incentivi:

- un effetto espansivo in termini di produzione e reddito, oltre che di occupazione nella filiera dell'edilizia, compresi i servizi tecnico-professionali connessi, con apprezzabili effetti moltiplicativi sull'intera economia nazionale;
- un effetto di innovazione e avvio di un processo di riorganizzazione e di riqualificazione della filiera dell'edilizia e dei Servizi di Ingegneria e Architettura;
- l'avvio di un percorso estensivo di riqualificazione del patrimonio edilizio residenziale e di risanamento anche interno delle abitazioni con un sensibile abbattimento del così detto *inquinamento indoor* e dei relativi costi sociali, diretti e indiretti. Attualmente l'8,2% delle famiglie in Italia vive in abitazioni danneggiate, il 9,9% vive in abitazioni umide;
- la possibilità di realizzare un intervento organico di prevenzione in chiave antisismica degli edifici, ricordando che dal 1968 (terremoto del Belice) ad oggi gli eventi sismici più gravi hanno causato almeno 5.000 vittime ed una spesa pubblica annua per ricostruzione di 2,2 miliardi l'anno. Il Centro Studi del CNI stima che il patrimonio edilizio maggiormente esposto a rischio sismico in Italia sia pari a 12,180 milioni di abitazioni, di cui 653.321 nella zona sismica 1 e 3.761.248 nella Zona sismica 2;
- un possibile incentivo alla limitazione di consumo di suolo², spostando l'attenzione del decisore pubblico, degli operatori della filiera delle costruzioni e dei proprietari di immobili dalla realizzazione di nuovi immobili a quello del recupero edilizio e di un uso più razionale, efficiente e meno impattante del patrimonio edilizio sull'ambiente. Sappiamo che i fenomeni di consumo di suolo, consistenti in coperture artificiali o impermeabilizzazione del terreno, in Italia hanno luogo prevalentemente in zone urbane. I fenomeni più intensi di consumo di suolo sono dovuti alla realizzazione di edifici. *Nel 2019 dei km2 totali di suolo consumato in modo irreversibile, il 51,2% è stato causato dalla realizzazione di edifici (mentre la parte restante ha riguardato infrastrutture e la voce "altro"). Nel 2020 gli edifici hanno contribuito al 59,2% di consumo irreversibile di suolo.*

² In Italia il fenomeno del consumo di suolo è reputato ormai grave. L'Ispra certifica che nel 2020 il consumo medio giornaliero di suolo sia stato pari a 14,2 ettari. Nel 2020 il consumo (irreversibile e reversibile) è stato pari a 56,7 km², il consumo netto (ovvero al netto di terreno consumato e poi rimesso a verde) è stato di 51,7 km². Nel 2019 il consumo (irreversibile e reversibile) di suolo è stato di 69,7 km². Tra il 2005 ed il 2020 il consumo medio giornaliero di suolo per artificializzazione e per impermeabilizzazione era di 14 ettari/giorno, con un leggero incremento tra un anno e l'altro. Nel 2016 il consumo medio giornaliero netto (cioè al netto degli ettari precedentemente artificializzati e poi ripristinati) era 13,7 ettari/giorno, mentre nel 2020 il consumo è stato di 14,2 ettari/giorno.



Occorre infine sottolineare che dalle stime di impatto elaborate dal Centro Studi CNI l'impulso alla crescita economica complessiva attivato dalla spesa per Super ecobonus risulta particolarmente interessante. Si ipotizza, a partire da una serie di parametri afferenti i di contabilità nazionale e la matrice delle interdipendenze settoriali, che la spesa di 35 miliardi di euro realizzata tra la fine del 2020 e giugno 2022, abbia generato un valore complessivo (nell'intero sistema economico) della produzione pari a 74 miliardi di euro, coinvolgendo almeno 577.000 unità di lavoro, con un gettito fiscale a favore dello Stato pari a circa 14 miliardi di euro.

Se prendiamo in considerazione i dati più recenti, relativi al solo periodo compreso tra gennaio e giugno 2022, si stima che una spesa per Super ecobonus pari a 19 miliardi di euro abbia attivato un livello di produzione pari a 40 miliardi di euro, con il coinvolgimento di almeno 310.000 unità di lavoro ed un contributo alla formazione del Pil per circa 25 miliardi di euro.

Al di là del naturale grado di approssimazione delle stime, è difficile non pensare che livelli di spesa elevati, come quelli attualmente legati al Super ecobonus, non imprimano una significativa spinta alla crescita nel sistema economico italiano, pur con tutte le criticità contingenti.

Orientamenti divergenti in ambito politico emersi soprattutto tra la fine del 2021 e i primi mesi del 2022 in materia di Superbonus, spingono a ritenere che i tempi siano maturi per ridefinire la portata ed i meccanismi di funzionamento di tali incentivi, garantendone tuttavia l'operatività ben oltre il 2025.

Su questo aspetto i professionisti dell'area tecnica attraverso RPT hanno capacità di proposta.

Alcuni punti fermi concordati nell'ambito della Rete delle Professioni Tecniche possono essere di seguito enunciati:

- Individuare il tasso di detrazione fiscale che consenta di considerare sostenibile nel lungo periodo l'intervento dello Stato;
- Semplificare le norme e le procedure di accesso alle detrazioni in concomitanza con la ridefinizione e riduzione del livello di detrazione;
- Ridefinire e semplificare al massimo le norme sulla cessione del credito in modo da rendere chiaro dall'inizio l'ambito di azione di professionisti, imprese e proprietari di immobili;
- Utilizzare il sismabonus per avviare il Piano Nazionale di Prevenzione Sismica e l'adozione del Fascicolo del fabbricato elettronico, come previsto nella proposta di nuovo testo unico delle costruzioni;
- Prevedere il supporto delle Casse Professionali Tecniche sul tema dell'acquisto dei crediti dei professionisti;
- Intervenire con ulteriori semplificazioni urbanistiche ed edilizie con approvazione nuova proposta di Testo Unico delle costruzioni;
- Approvare il Piano Nazionale di Prevenzione Sismica e definizione dell'incentivo per interventi antisismici, sulla base della proposta della RPT;



- Definire il quadro di incentivi in attuazione della normativa europea sul risparmio energetico;
- Superare/rimodulare il tetto di spesa pari a 96.000 €. per U.I. relativo agli interventi di ristrutturazione e/o miglioramento sismico (importo su dimensioni U.I. interessata in base alla volumetria dello stesso con un probabile risparmio in termini di costi);
- Consentire la detraibilità spese tecniche, nei limiti delle congruità parametri D.M. 2016 (anche fattibilità, valutazione sicurezza, monitoraggi);
- Prevedere che per il patrimonio edilizio di interesse storico siano attuate correzioni alla L. 77/2020 per esonerare tale patrimonio dal salto di 2 classi energetiche per l'accesso al 110%;
- Superare l'impostazione sanzionatoria di tipo penalistico attualmente prevista per distonie anche lievi tra attestazioni degli asseveratori e materiale realizzazione dei manufatti.

Sotto tale profilo va evidenziato come la RPT, pur condividendo la volontà del Governo di combattere le azioni fraudolente in edilizia, ritiene che l'attuale misura sanzionatoria penale, introdotta nel Decreto c.d. Antifrodi, è oggettivamente errata e recante – nella sua formulazione attuale – gravi errori di metodo e di merito che ne minano, alla radice l'utilità. La previsione di una possibile elevata sanzione penale – prossima a quella, ad es., dell'omicidio stradale – riservata ai professionisti che svolgono attività di progettazione ed asseverazione delle opere ricomprese nei cd. Superbonus (i.e. la forma di agevolazione in edilizia caratterizzata ad oggi dal più alto tasso di controllo, dal più basso tasso di "frode" e dal più alto ritorno economico per l'Erario) costituisce un utilizzo improprio della sanzione penale, che dovrebbe riguardare fattispecie più significativamente lesive del pubblico interesse e del pubblico denaro. Non può non evidenziarsi come il comma 14 dell'art. 119 del DL 34/2020 già prevede sanzioni per i professionisti che operano in tale settore: "Ferma restando l'applicazione delle sanzioni penali ove il fatto costituisca reato, ai soggetti che rilasciano attestazioni e asseverazioni infedeli si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 15.000 per ciascuna attestazione o asseverazione infedele resa...". Non si comprende, quindi, l'utilità della ulteriore previsione contenuta nel comma 13 1 bis, atteso che l'effetto deterrente è già stato ben congegnato dal legislatore nel codice penale e in molteplici interventi normativi, da ultimo con il richiamato comma 14 dell'art. 119 del DL 34/2020.

Ultimo ed essenziale richiamo va fatto all'opportunità di non abrogare gli incentivi fiscali per il rifacimento delle facciate degli edifici, il così detto Bonus facciate, portato nel 2022 da un livello di detrazione del 90% ad un livello del 60% per le spese sostenute dai proprietari di immobili. Accanto alla rilevanza strategica del risanamento energetico degli edifici e del contrasto al rischio sismico attraverso i Superbonus 110%, si ritiene che anche la rigenerazione urbana ed il decoro degli edifici siano obiettivi che il sistema Paese deve perseguire nel medio periodo e con continuità. Per questi motivi si ritiene inopportuna l'abrogazione di tale Bonus fiscale a partire dal 2023 e si ritiene necessario ridefinirne i termini di utilizzo nell'ambito di un più ampio piano strategico sui bonus per l'edilizia, definendo, però, con maggiore attenzione regole e costi di riferimento, nonché verifiche che ne garantiscano la correttezza.



f) Semplificazione, efficientamento e modernizzazione delle norme e degli strumenti in materia di urbanistica

La RPT ha contribuito, insieme a tutti gli stakeholder del settore dell'edilizia, quali ANCE e ANCI, ad un tavolo presso il Cons. Sup. dei LL.PP. che ha avuto il compito di redigere il nuovo Testo Unico per le Costruzioni, che si auspica possa sostituire presto il vigente D.P.R. 380/2001.

Si ritiene utile porre all'attenzione del Tavolo permanente un primo pacchetto di norme, nel solco della semplificazione, che potrebbero fin da ora risolvere alcune delle problematiche che ostacolano le opere di efficientamento sismico ed energetico di cui il nostro patrimonio edilizio ha urgente bisogno.

Appare urgente, sia per semplificare e velocizzare l'azione della PA, sia per garantire ai cittadini una conoscenza approfondita degli edifici in cui vivono o svolgono le loro attività quotidiane, giungere alla codificazione del "**Fascicolo digitale delle costruzioni**".

Il fascicolo digitale della costruzione, nella proposta della RPT, concorre al raggiungimento di un più elevato livello di affidabilità delle costruzioni mediante la raccolta organica di informazioni, anche disomogenee, urbanistiche, catastali, edilizie, impiantistiche, strutturali, ecc. prodotte dai professionisti e/o in possesso della pubblica amministrazione. Lo strumento aiuta inoltre la prevenzione del pericolo idraulico, del pericolo idrogeologico, del pericolo sismico nonché altre sorgenti di rischio e concorre alla messa a punto di forme di classificazione e riduzione del rischio; il fascicolo deve essere di natura esclusivamente digitale, operare secondo i principi e le tecnologie della cooperazione applicativa di cui all'articolo 73 del Codice dell'amministrazione digitale, e rispettare e favorire la raccolta e lo scambio di informazioni secondo i criteri degli open data.

Allo scopo quindi di valorizzare il patrimonio edilizio e di promuovere buone pratiche di messa in sicurezza, anche grazie allo sforzo che il Governo sta mettendo in campo attraverso gli incentivi fiscali, si ritiene opportuno che ogni costruzione possa essere caratterizzata da una **Classe di rischio** in relazione ad una sorgente di pericolo.

Ogni Classe di rischio, riconducibile ad un determinato rapporto benefici-costi, è individuata con livello di affidabilità decrescente; questa sarà naturalmente inclusa nel fascicolo digitale delle costruzioni e ne rappresenterà il dato più sensibile per valutare eventuali interventi di miglioramento.

Si ritiene utile, inoltre, portare all'attenzione del Tavolo permanente l'opportunità che il gruppo o i gruppi di lavoro impegnati nella verifica d'impatto della regolazione in materia di costruzioni ed urbanistica tengano pienamente conto della bozza del nuovo Testo Unico delle costruzioni in cui si prevedono significativi snellimenti di norme e procedure.

A titolo esemplificativo occorre considerare un processo di semplificazione che riguardi:

- Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica;
- Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili;
- Interventi privi di rilevanza edilizia;
- Interventi subordinati a permesso di costruire;
- Caratteristiche del permesso di costruire;



- Procedimento per il rilascio del permesso di costruire;
- Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività e relative varianti in corso d'opera;
- Accertamento di conformità;
- Norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici;
- Differmità dal titolo abilitativo;
- Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia.

Su queste ed altre norme e procedure specifiche attinenti il processo costruttivo e gli iter autorizzativi e di controllo, *l'RPT ritiene di poter dare al Tavolo permanente un contributo di conoscenze utile a valutare l'impatto della semplificazione stessa.*



g) Fondo di Rotazione

Il DL 77/2021, detta una pluralità di disposizioni finalizzate all'attuazione del PNRR, in particolare, l'art. 48, rubricato "*Semplificazioni in materia di affidamento dei contratti pubblici Pnrr e Pnc*". Tali previsioni tuttavia, mirano prevalentemente a valorizzare il cd. appalto integrato che, come noto, non valorizza adeguatamente il ruolo e le capacità dei tecnici progettisti.

Anche per tale ragione la RPT ritiene necessario che le Amministrazioni Soggetti attuatori di opere e lavori rientranti nel PNRR e nel PNC siano dotate, dal legislatore, di un Fondo di Rotazione da destinare agli incarichi di progettazione, in modo da consentire alle stazioni appaltanti di potere disporre di adeguate risorse destinate all'attività di progettazione da affidare a professionisti esterni.

Tale Fondo dovrebbe poter essere utilizzabile per tutti i livelli di progettazione, anche mediante concorso di progettazione, ivi comprese le fasi preordinate (rilievi, analisi geologiche, sondaggi, etc.) e dovrebbe esser gestito da una cabina di regia da costituire presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con apposito Decreto. A tale Fondo dovrebbero poter attingere le stazioni appaltanti per la progettazione di interventi ritenuti strategici dalla citata cabina di regia e, a regime, il Fondo dovrebbe esser alimentato dalla restituzione, entro il termine massimo di 10 anni, delle somme anticipate alle stazioni appaltanti, a valere sul finanziamento delle opere e dal recupero del ribasso d'asta.



h) Processo di semplificazione attraverso un uso più diffuso delle norme tecniche consensuali

Nell'ambito di un piano per la semplificazione, l'RPT ritiene che sia opportuno avviare, anche nell'ambito del Tavolo permanente, una riflessione sulla possibilità di sostituire una parte delle norme prescrittive attualmente vigenti con le norme tecniche di carattere consensuale, in grado di definire standard tecnici e aspetti procedurali in modo più sintetico ed efficace di quanto possa fare una norma dello Stato, per alcuni ambiti e settori specifici.

Si tratta ovviamente di un'istanza "forte", che non intende sostituire le funzioni del legislatore, ma che intende semplicemente trasferire norme consolidate al sistema delle norme consensuali e demandare a queste ultime la definizione di procedure, standard tecnici e buone prassi esecutive.

Il settore della cd. «normazione tecnica», che si rivolge a un panorama di soggetti estremamente ampio, nel quale figura, oltre a destinatari tradizionali come le industrie e le pubbliche amministrazioni, anche una quota crescente di utenti e consumatori, centri di ricerca e università, PMI e ordini professionali, conosce ormai un rapido e consistente sviluppo, che coincide con l'esigenza di rendere accessibili e condivisibili al massimo grado le specifiche tecniche oggetto di tale forma di regolamentazione a livello sovranazionale (europeo) e internazionale.

Lo Stato dovrebbe occuparsi solo delle norme prestazionali generali, prescrittive, individuando gli standard di sicurezza o di garanzia che ritiene indispensabili nei vari campi, lasciando ai soggetti esperti, per le varie competenze, professionisti e imprese, di poter esprimere le proprie capacità e competenze per definirne l'attuazione, esercitando al meglio le proprie funzioni.



Parte VI:

18. CANTIERE RECOVERY NEXTGEN

Next Generation EU (NGEU), istituito dal regolamento (UE) 2020/2094, rappresenta lo strumento dell'Unione europea per la ripresa, che integrerà il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

Ciascuno Stato membro ha il compito di predisporre un Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR- Recovery and Resilience Plan) per definire un pacchetto coerente di riforme e investimenti pubblici per il periodo 2021-2026, che può includere anche regimi pubblici volti a incentivare gli investimenti privati, purché in linea con la disciplina degli aiuti di Stato.

Il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo, approvato dal Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e resilienza, identifica sei pilastri in cui inquadrare le azioni nazionali di ripresa:

1. transizione verde;
2. trasformazione digitale;
3. crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;
4. coesione sociale e territoriale;
5. salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi;
6. politiche per le prossime generazioni, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

Le Linee guida della Commissione Europea per la redazione del PNRR invitano gli Stati membri a descrivere le principali sfide che essi devono affrontare nell'ambito dei pilastri evidenziati ed in che modo il piano rappresenta una risposta globale e adeguatamente equilibrata alla situazione economica e sociale dello Stato membro.

Il Regolamento (UE) 2021/241 definisce i principali obiettivi del dispositivo introdotto.

Lo scopo è quello di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la resilienza e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi che ha avuto effetto soprattutto sulle donne e su una molteplicità di fasce deboli.

Obiettivo generale è anche la transizione verde, attraverso il raggiungimento degli obiettivi per il 2030 stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento (UE) 2018/1999, e al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050.

Un altro obiettivo generale è la transizione digitale che viene definita per promuovere una crescita sostenibile, integrazione delle economie della Unione e la creazione di posti di lavoro di alta qualità che generi valore aggiunto alla economia europea.

Il dispositivo finanzia unicamente le misure che rispettano il principio del «not significant harm» cioè «che non arreca un danno significativo».



L'azione di rilancio del Paese delineata dal Piano predisposto dall'Italia nell'ultima revisione del 12 gennaio 2021 è guidata da obiettivi di policy e interventi connessi a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale e su tre priorità trasversali: parità di genere, giovani, sud.

Le sei Missioni del PNRR sono le seguenti:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica
3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile
4. Istruzione e ricerca
5. Inclusione e coesione
6. Salute.

Esse raggruppano 16 componenti funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia di governo.

Il Recovery Plan rappresenta per l'Italia un'occasione unica per indirizzare la spesa verso una crescita intelligente, sostenibile ed innovativa; rappresenta altresì una grande opportunità per i professionisti dell'area tecnica di essere interpreti della transizione verde e digitale del Paese. Questa grande responsabilità impone una grande rivoluzione interna del mondo delle professioni che deve essere accompagnata da un impulso alla progettazione sostenibile e ad una riorganizzazione verso la multifunzionalità.

Le proposte riportate in questo documento si inseriscono nelle 6 sfide indicate dall'Europa in alcune delle missioni e componenti indicate nel PNRR Nazionale e si riferiscono sia a progetti di investimento sia a riforme necessarie per una più efficace realizzazione dei progetti.

In particolare sono distinte due categorie di proposte. La prima riguarda investimenti e misure di adeguamento e ripresa delle professioni quali elemento sussidiario e tassello della PA. La seconda è relativa ai progetti di sviluppo sostenibile che i professionisti possono contribuire, con la loro opera, a far realizzare.

Il PNRR, Next Generation EU, è una sfida la cui attuazione crediamo non possa essere affrontata attraverso l'attuale forma della nostra struttura amministrativa pubblica. In attesa dei concorsi che mettano in campo una innovata e ri-strutturata classe dirigente pubblica (la storia ci insegna che occorrono tempi lunghi) riteniamo necessario mettere in campo un reale progetto di sussidiarietà per l'attuazione del recovery plan.

Ampi tasselli del tessuto delle professioni del nostro Paese, che già nella normativa esistente sono definite sussidiarie, potrebbero essere messe a sistema in brevissimo tempo costruendo un approccio nuovo che veda insieme, nello stesso campo di gioco, professionisti pubblici e professionisti privati, per la ristrutturazione necessaria.



Le schede di seguito riportate propongono una serie di interventi che i professionisti della Rete delle Professioni Tecniche ritengono possano essere inseriti nelle linee di finanziamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Apparentemente eterogenei, gli interventi proposti hanno, invece, un doppio filo conduttore: contribuire a sviluppare una sorta di infrastruttura che migliori la competitività di chi opera, in particolare nella libera professione e, nel contempo, completare o rendere più efficaci interventi, normativi o tecnici, già da tempo programmati (e in alcuni casi messi a bilancio dello Stato) nel nostro Paese.

In questo modo, l'RPT ritiene di dover portare all'attenzione del Governo pochi ma essenziali interventi, immediatamente cantierabili.

L'RPT rappresenta quasi 600.000 professionisti dell'area tecnica e sanitaria iscritti ai rispettivi albi professionali. Si tratta di un segmento importate dei 2 milioni di professionisti appartenenti a professioni regolamentate e di una componente importante del mercato del lavoro. Il valore della produzione dei professionisti delle professioni tecniche si attesta annualmente a 17 miliardi di euro legati prevalentemente ad attività di servizio e che alimentano un indotto ampio composto da attività molteplici.

Il sistema libero-professionale, nelle molteplici forme della sua organizzazione, rappresenta oggi non solo una delle punte più avanzate del sistema terziario nazionale, grazie agli elevati livelli di preparazione dei professionisti, ma anche una rete al servizio delle imprese e delle comunità locali, una rete di prossimità ad alto valore aggiunto in grado di presidiare le dinamiche di crescita, di sviluppo e di innovazione dei microterritori, a cui spesso le politiche nazionali guardano distrattamente.

I professionisti dell'area tecnica oggi presidiano molteplici variabili strategiche della crescita del Paese e molte leve dello sviluppo che il PNRR intende incentivare. Dalla progettazione e gestione dei processi produttivi alla salvaguardia e gestione del patrimonio ambientale, dalla rigenerazione urbana agli interventi per un organico processo di transizione ecologica, dalla progettazione e gestione delle nuove infrastrutture materiali e immateriali di nuova generazione fino alla messa in sicurezza del territorio dalle differenti forme di rischio, i professionisti dell'area tecnica rivestono un ruolo determinante che, se ricordato maggiormente con il sistema della PA, consentirebbe al nostro Paese di rispondere in maniera efficiente alle sfide che ci attendono.

Si ritiene utile, infine, offrire una sintetica guida alla lettura del presente documento. Le proposte, suddivise nelle due categorie citate, vengono declinate attraverso una struttura, sempre omogenea, composta da 4 elementi: descrizione del tema, analisi, opportunità e criticità, proposta.



18.1 Piano per la sussidiarietà

18.1a TEMA

Piano per l'attuazione del principio di sussidiarietà dei professionisti per la semplificazione dell'azione amministrativa.

SFIDA REG UE

crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione e un mercato interno ben funzionante con PMI forti

MISSIONE PNRR ITALIA

Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

COMPONENTE PNRR ITALIA

Prima componente digitalizzazione e la modernizzazione della PA.

OBIETTIVO AGENDA 2030: 17

18.1b ANALISI

Secondo le statistiche ufficiali l'Italia è agli ultimi posti in Europa per complessità e lunghezza delle procedure per il rilascio di autorizzazioni a costruire e per l'avvio di un'attività imprenditoriale.

La burocrazia fiscale costa ogni anno al complessivo sistema delle imprese circa 22 miliardi di euro, in gran parte attribuibili alla complessità delle procedure connesse a calcoli delle imposte, modalità di pagamento e riscossione. I debiti delle Amministrazioni Pubbliche nei confronti di aziende private e professionisti, non evasi per ritardi dovuti ad inefficiente gestione delle procedure di pagamento, superano attualmente 30 miliardi di euro. Si tratta evidentemente di risorse consistenti, che potrebbero essere utilizzate per avviare un nuovo percorso di crescita del Paese.

3,2 milioni > dipendenti PA

50,7 > età media

4 > durata media in anni delle procedure di concorso



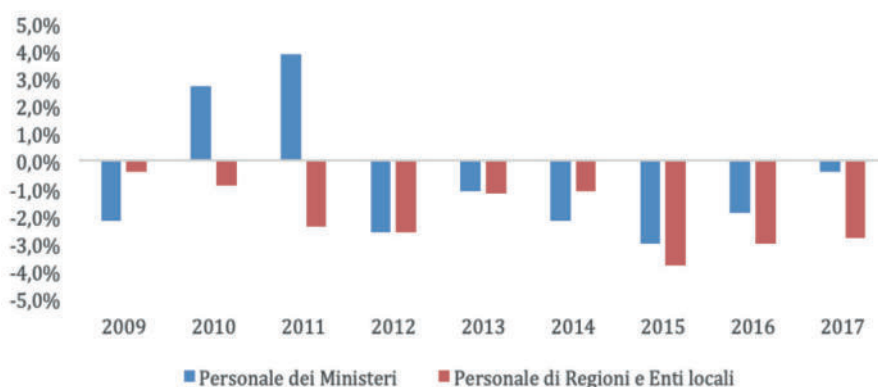
Andamento dell'età media del pubblico impiego in Italia, 2001-2018 (Fonte: elaborazione su dati ARAN)



Parallelamente, il personale del pubblico impiego si è progressivamente ridotto: tra il 2009 ed il 2017 la flessione è stata del 7,5%, ma nei Ministeri è stata del 18,4% e negli Enti locali di oltre il 16%. In questo quadro inoltre i laureati nelle Pubbliche Amministrazioni sono ancora una minoranza: in particolare nei Ministeri rappresentano il 29% dei dipendenti e negli Enti locali rappresentano il 25,3%.

Fonte: elaborazione su dati RGS-MEF

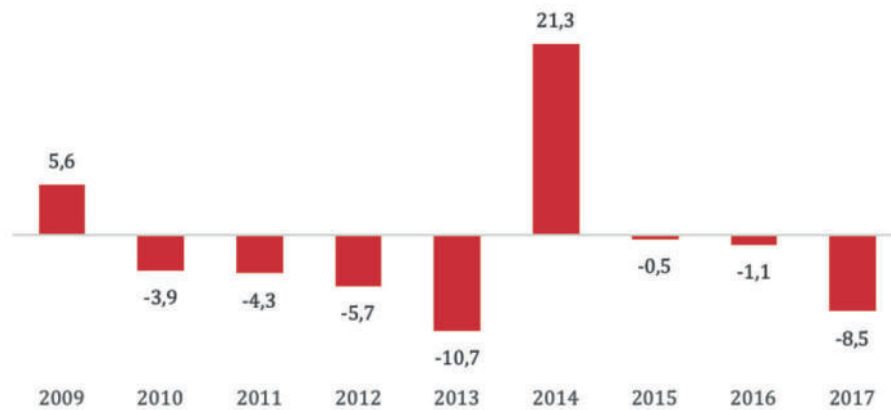
Variazione % del pubblico impiego nei Ministeri, nelle Regioni e negli Enti locali



Gli incarichi conferiti dalle Pubbliche Amministrazioni ai professionisti (oltre agli incarichi di studio e ricerca) hanno registrato una flessione del 10% tra il 2008 ed il 2017, evidenziando un percorso che va in direzione esattamente opposta a quello della sussidiarietà.



var. % spesa per incarichi libero professionali, studio, ricerca e consulenza. Valori in milioni di euro



18.1c CRITICITÀ/OPPORTUNITÀ

Il principio di sussidiarietà trova il suo fondamento giuridico nell'articolo 118 della Costituzione. Il quarto comma dell'articolo 118 consente ai cittadini di cooperare, sia come singoli sia attraverso associazioni o altri corpi intermedi, nella definizione degli interventi istituzionali in grado di incidere nella realtà sociale di riferimento.

Già da tempo si è preso atto che la sussidiarietà è un principio fondamentale, e, spesso, si è verificato che quando alcune funzioni vengono delegate dalla Pubblica Amministrazione ai professionisti si realizza un processo di semplificazione delle procedure.

La Legge 81/2017 (cd Jobs act del lavoro autonomo), all'art. 5, inoltre, delega il Governo ad individuare "gli atti delle amministrazioni pubbliche che possono essere rimessi anche alle professioni organizzate in ordini o collegi in relazione al carattere di terzietà di queste".

A questo concetto occorrerebbe dare piena attuazione in una visione ancora più innovativa che metta in campo una visione in cui i professionisti interni alla PA, insieme ai professionisti esterni e sussidiari contribuiscano, ancora prima di una nuova stagione di reclutamento tramite concorsi innovati, a rendere efficaci le azioni del recovery plan.

Occorre elaborare i decreti che individuino con esattezza gli atti amministrativi e le procedure di competenza della Pubblica Amministrazione delegabili, in via sussidiaria, alle professioni ordinistiche. Si tratterebbe di un processo regolatorio (da attuarsi attraverso appositi decreti) relativamente semplice che potrebbe avviare un reale cambio di passo della produzione di atti di competenza delle Pubbliche Amministrazioni.

18.1d PROPOSTA

Per l'attuazione di un Piano per la sussidiarietà e per la semplificazione dell'azione amministrativa, si propone la costituzione di elenchi di professionisti per funzioni delegate in relazione alla preparazione, alla adeguatezza delle singole professioni e dei singoli professionisti, con la massima trasparenza e con la evidenza degli eventuali conflitti di interesse.

Senza aggravii di costo per lo Stato, la sussidiarietà consentirà di erogare servizi rapidi e di qualità in una prospettiva di recupero di efficienza della struttura pubblica indispensabile per dare attuazione ad un processo di semplificazione amministrativa ritenuto indispensabile, ma mai realmente attuato.



È essenziale che alla normativa in materia di sussidiarietà venga data rapida e completa attuazione, con l'emanazione di decreti che stabiliscano quali sono le funzioni che la Pubblica Amministrazione può delegare ai professionisti o, in una visione ri-innovata del sistema, può affrontare insieme (professionisti interni e professionisti esterni all'amministrazione). Sussidiarietà e competenza possono essere le chiavi di volta di un disegno riformatore, volto alla semplificazione e sostenuto dalle professioni su molteplici versanti.

La Rete Professioni Tecniche ha, in particolare, già effettuato un censimento di atti di competenza della Pubblica Amministrazione delegabili ai professionisti dell'area tecnica o, in alcuni casi, agli Ordini stessi che provvederanno, attraverso gli iscritti, ad espletare la procedura affidata, divenendo un centro di competenza al fianco della PA secondo il principio di sussidiarietà. Si tratta di uno spettro di attività particolarmente ampio. Gli Ordini Professionali, Enti Pubblici non economici, a valle delle riforme degli ultimi 10 anni, possono realmente divenire braccio operativo della PA.

L'RPT ha individuato, a titolo esemplificativo, alcune tipologie di atti delegabili o espletabili attraverso un'azione comune da ipotizzare insieme agli uffici della PA competenti:

1. Atti di asseverazione e/o certificazione della rispondenza alle norme di legge di specifiche attività.
2. Atti di verifica, collaudo e controllo di attività svolte da terzi;
3. Attività di analisi ed istruttoria propedeutiche al rilascio di pareri da parte della PA;
4. Atti di supporto alla Pubblica Amministrazione;
5. Atti di monitoraggio sull'applicazione delle norme.

A puro titolo d'esempio non esaustivo: Permesso in sanatoria, Autorizzazione per l'inizio dei lavori, Certificato di agibilità, Certificato di destinazione Urbanistica, Tenuta ed aggiornamento Fascicolo aziendale, certificazione delle superfici e certificazioni agroambientali per la definizione dei titoli di pagamento delle domande Pac e Agroambientali, Valutazione della conformità delle macchine, Autorizzazione Integrata Ambientale, Autorizzazione agli Scarichi, Autorizzazione alle emissioni in atmosfera, Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, Certificazione di avvenuta bonifica, Autorizzane Unica Ambientale, Autorizzazione generale per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, Certificato di prevenzione incendi, Segnalazione certificata di inizio attività – Scia etc.

Questa proposta, ampliando le forze in campo (professionisti interni insieme ai professionisti esterni), consentirebbe di affrontare nell'immediato la sfida del recovery.



18.2 Professioni 4.0

18.2a TEMA

Professionisti sostenibili 4.0: un fondo per lo sviluppo professionale sostenibile

SFIDA REG UE

- a) Transizione verde
- b) Trasformazione digitale
- c) Crescita intelligente e sostenibile, produttività, competitività

MISSIONE PNRR ITALIA

Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

COMPONENTE PNRR ITALIA

Seconda Componente l'innovazione e la digitalizzazione delle imprese (Transizione 4.0),

OBIETTIVO AGENDA 2030 2,4,12

18.2b ANALISI

I professionisti della Rete Professioni Tecniche iscritti ad un Albo professionale sono quasi 600 mila.

Sulla base dei dati delle Casse previdenziali e dell'Agenzia delle Entrate per valutare la ricchezza prodotta dai professionisti iscritti agli albi delle professioni tecniche si può stimare un valore aggiunto di circa 14 miliardi di euro, corrispondente ad un valore complessivo della produzione pari a 16,5 miliardi di euro.

Tutte le professioni dell'area tecnica, anche se a diversi livelli, hanno bisogno di un radicale rinnovamento generazionale e di un potenziamento della presenza femminile; infatti in media le professioni dell'area tecnica hanno solo il 20% di donne e meno del 30% di giovani under 40. Inoltre, si presenta scarsa la aggregazione multidisciplinare a dimostrazione di una scarsa aggregazione e limitata organizzazione in studi strutturati di tipo multidisciplinare.

18.2c CRITICITÀ/OPPORTUNITÀ

Il progressivo invecchiamento delle categorie professionali della RPT e la limitata propensione all'aggregazione multidisciplinare, se non si inverte la tendenza, potrebbero portare in breve tempo ad una non adeguatezza del sistema professionale che, al contrario ha necessità di un approccio multifunzionale che ne determina la resilienza, di una preparazione adeguata che faccia acquisire il valore del progetto sostenibile. Nel contesto attuale definito dai principi delineati dall'Agenda 2030 dell'ONU, dal Green New Deal, dalla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e dalla Carta Nazionale del Paesaggio, diverse figure professionali



specializzate nel settore diventano l'impulso per attuare in modo efficace l'essenziale processo di implementazione, valorizzazione e gestione del patrimonio edilizio, agricolo ambientale e paesaggistico, che è una vera risorsa per la crescita del Paese.

La pandemia, infine, ha accentuato la paura del futuro nei giovani, destabilizzando e rendendo incerte anche le scelte dei giovani laureati che si affacciano al mondo del lavoro. La scelta professionale deve essere favorita in quanto opportunità di investire sulle proprie capacità e competenze e occasione di diffondere le professioni tecniche proiettata al futuro in relazione agli scenari di evoluzione della produzione del cibo, dello sviluppo delle città e del territorio e della protezione dell'ambiente.

18.2d PROPOSTE

Si propone, pertanto, di istituire un fondo di finanziamento per permettere ai professionisti di adeguarsi sia dal punto di vista strutturale sia dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro, al fine di adeguarsi valorizzando la multidisciplinarietà; il fondo incentiva gli investimenti in digitalizzazione e innovazione per gli studi professionali, l'aggregazione in STP e Reti per favorire la multidisciplinarietà necessaria per gestire progettazioni di sistemi complessi ed affrontare problemi complessi. Il fondo alimenta un sistema di incentivi a fondo perduto o per credito di imposta per progetti di investimento strutturali e digitali a vantaggio delle attività professionali, soprattutto per i giovani e le donne.

Un contributo all'avviamento dell'attività professionale multidisciplinare, mirata alla progettazione innovativa e sostenibile è indispensabile per il rinnovamento della categoria dei professionisti dell'area tecnica e nel contempo crea una grande opportunità di riprogettare il Paese secondo i nuovi parametri degli obiettivi di agenda 2030.

RISORSE PREVISTE

Fondo per lo sviluppo professionale sostenibile

1. Finanziamento a fondo perduto per l'avviamento professionale 450 Mln per l'insediamento di 15.000 professionisti in tre anni;
2. Finanziamento a fondo perduto o per credito di imposta per l'innovazione professionale sostenibile 450 Mln per il finanziamento dell'innovazione e aggregazione di circa 10.000 professionisti in quattro anni.



18.3 Formazione competenze e certificazione del professionista sostenibile

SFIDA REG UE

- a) Transizione verde
- f) Politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

MISSIONE PNRR ITALIA

Missione 4 - Istruzione e ricerca

COMPONENTE PNRR ITALIA Componente 2 "Dalla ricerca all'impresa"

OBIETTIVO AGENDA 2030: 4,2,15

18.3a TEMA

Alta formazione dei professionisti della Rete Professioni Tecniche, certificazione dei percorsi di laurea per le professioni regolamentate e certificazione della professione sostenibile mediante un'agenzia partecipata dagli ordini professionali, secondo standard europei.

18.3b ANALISI

L'Italia ha una percentuale di laureati di gran lunga inferiore alla media degli Stati dell'Unione europea. La mancanza di giovani laureati si avverte soprattutto nell'area STEM, per la quale l'Italia ha un forte ritardo rispetto agli altri Paesi. Il disallineamento dei percorsi formativi universitari rispetto alle esigenze del mercato è particolarmente accentuato per le professioni regolamentate dell'area tecnica. La scarsa interconnessione tra il mondo della università ed il mondo del lavoro delle professioni è evidente se si considera la presenza di un elevato numero di corsi di laurea proliferati dopo il DPR 328/2001 che hanno creato percorsi di studio spesso non coerenti con le competenze professionali delle professioni cui danno sbocco. Il tentativo di ridefinizione delle lauree professionalizzanti fatto con il decreto n.446/2020 introduce un nuovo indirizzo di formazione universitaria di tipo tecnico, di durata triennale e definisce tre nuove classi di laurea a orientamento professionalizzante (LP), che disciplinano la formazione delle professioni di agrotecnico, geometra, perito agrario e perito industriale che pertanto hanno un percorso professionalizzante ben definito.

Negli ultimi anni sono cresciuti in maniera esponenziale i corsi di laurea che hanno attinenza con la sostenibilità, soprattutto negli ultimi due anni, triplicando rispetto a quelli del 2010 (Dati MIUR Fonte sole 24 ore, 2020) Anche i master e i corsi di specializzazione "Sustainable Development Jobs" che includono una serie di figure innovative e trasversali a istituzioni,



enti di ricerca e organizzazioni internazionali, in grado di lavorare ai più svariati livelli della sostenibilità: dal “resilience officer” al “sustainability manager”, dal monitoraggio alla valutazione degli impatti sociali e ambientali.

In attuazione dei principi comunitari, Direttiva 36/2005/CE sulle qualifiche professionali, occorre che l'Italia riqualifichi complessivamente i percorsi formativi e i profili professionali degli iscritti agli Ordini e collegi professionali e che le orienti ad un profilo sostenibile perché possano adeguarsi alla evoluzione del mercato dei servizi professionali e allo scenario della transizione ecologica in atto.

Esistono già diverse esperienze di certificazione dei corsi di laurea per alcune professioni tecniche come ad esempio attraverso QUACING, ente partecipato dalle Scuole dell'ingegneria e dai Consigli nazionali degli Ingegneri e dei Periti industriali per i rispettivi corsi di laurea.

18.3c CRITICITÀ/OPPORTUNITÀ

I tentativi di riforma italiana della formazione tecnica non hanno finora superato le richiamate criticità strutturali, né quelle congiunturali legate all'emergenza pandemica. Sul versante universitario, in particolare, la riforma del cosiddetto 3+2 introdotta con il 328/2001 non ha realizzato gli obiettivi perseguiti di funzionalizzazione dei percorsi di laurea rispetto alle esigenze formative degli sbocchi occupazionali, specie quelli delle professioni regolamentate.

Tanto il mondo accademico, quanto quello produttivo e delle professioni regolamentate sostengono la necessità di riformare il sistema universitario, per riallineare i profili formativi e quelli professionali rispetto ai nuovi sbocchi occupazionali.

In particolare, occorre intervenire sia sul livello formativo triennale, quanto su quello magistrale per finalizzare con nuovi metodi e contenuti didattici i percorsi di studio rispetto al mercato produttivo e delle professioni regolamentate tecniche.

L'allineamento dei percorsi formativi con quelli professionali richiede la strutturazione di una stretta collaborazione tra il mondo universitario e quello delle professioni regolamentate, in modo da condividere i processi di progettazione, adeguamento e attuazione dei corsi per l'iscrizione dei laureati agli albi professionali.

In tal senso, il coordinamento è stato compiutamente realizzato con riferimento alla riforma delle professioni sanitarie, che realizzano una sinergia tra strutture accademiche e medico-sanitarie.

Per le professioni regolamentate che sono già coordinate in Rete, il recovery plan può costituire la opportunità per finanziare, progettare e attuare un nuovo sistema dei percorsi formativi universitari certificati per professioni tecniche regolamentate chiamate a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Lo sviluppo sostenibile entra tra gli ambiti dell'Anvur per la valutazione della Terza missione delle Università e la Rete delle Università per lo Sviluppo sostenibile (RUS, Promossa dalla CRUI - Conferenza dei Rettori delle Università Italiane e istituita nel 2015) funge da coordinamento e condivisione tra tutti gli Atenei italiani impegnati sui temi della sostenibilità ambientale e della responsabilità sociale, così da contribuire al raggiungimento degli SDGs, e in modo da rafforzare la riconoscibilità e il valore dell'esperienza italiana a livello internazionale.

La sostenibilità, in modo particolare nella formazione dei professionisti dell'area tecnica non dovrebbe costituire solo una opzione, ma dovrebbe entrare negli insegnamenti costituendo



indicatore fondamentale della progettazione, dello sviluppo della edilizia, dello sviluppo rurale, del verde pubblico, della pianificazione territoriale e forestale, delle valutazioni estimative.

Nel settore dei servizi, le attività di recente formazione sono sempre più diversificate, ed è fondamentale implementare la trasferibilità e la riconoscibilità del know how professionale, e garantire ai consumatori e alle aziende affidabilità e qualità della prestazione.

18.3d PROPOSTE

A_ Si propone la costituzione di una “università delle professioni sostenibili”, che attraverso la creazione di percorsi di specializzazione post laurea, possa integrare il sistema universitario attuale per dare impulso a corsi di laurea che preparano alle singole professioni tecniche e scientifiche regolamentate con marcato orientamento alla crescita sostenibile del Paese. L’università e gli ordini professionali in attuazione di un apposita convenzione tra enti potranno sviluppare adeguati percorsi di tirocinio e di avviamento alla professione anche in preparazione al superamento dell’esame di abilitazione alla professione; essa è integrata da un centro di ricerca per lo sviluppo professionale sostenibile, e potrà essere finanziata con fondi del Recovery Plan attraverso le Regioni ai sensi del comma 6 art 7 DPR 137/2012

B_ Si propone la costituzione di un sistema unico di riconoscimento di tali percorsi di laurea mediante un’agenzia partecipata dagli ordini professionali, secondo standard europei. Un sistema condiviso di certificazione dei corsi universitari e di specializzazione per l’accesso alle professioni, quindi, costituirebbe una garanzia necessaria per superare il disallineamento crescente tra formazione tecnica e professioni. L’individuazione delle nuove competenze professionali occorrenti per realizzare gli obiettivi del recovery plan in un’ottica di sviluppo sostenibile permetterebbe di costruire i corrispondenti percorsi formativi attraverso la sperimentazione dei primi processi certificativi condivisi, che garantiscano l’effettiva corrispondenza rispetto agli standard europei e internazionali delle professioni tecniche regolamentate.

C_ Si propone la costituzione di un sistema di certificazione volontaria del “professionista sostenibile” con parametri definiti di che rendono le singole professioni idonee alla progettazione dei sistemi della bioeconomia, di economia circolare, di mobilità sostenibile, di energie rinnovabili e che stimolano pertanto i professionisti della Rete Professioni Tecniche ad adeguarsi alla evoluzione del mercato dei servizi professionali verso uno scenario di sviluppo sostenibile.



18.4 Presidi territoriali e professionista di prossimità

18.4a TEMA

La Rete dei professionisti di prossimità per la pianificazione territoriale, il monitoraggio, il presidio territoriale e la ricostruzione

SFIDA REG UE

c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti;

d) coesione sociale e territoriale;

MISSIONE PNRR ITALIA

Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

Nella terza componente "Turismo e Cultura"

Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica

COMPONENTE PNRR ITALIA componente 4_ Tutela del territorio e della risorsa idrica

Missione 5 - Inclusione e coesione

La terza componente, "Interventi speciali di coesione territoriale",

Obiettivo di AGENDA2030: 11,13,15

18.4b ANALISI

L'ultima relazione sulla strategia delle aree interne (SNAI) nelle 72 Aree del paese caratterizzate da livelli di densità della popolazione particolarmente bassi, evidenzia come nel corso dell'ultimo intervallo censuario (2001-2011) si sia registrato un calo demografico del 4,4% a fronte di un incremento medio di popolazione in Italia del 4,3%. La tendenza allo spopolamento si conferma anche nel periodo 2011-2017 con un'ulteriore perdita di residenti, in soli 6 anni, del 3,2% (mentre la popolazione media italiana cresce del 1,9%).

Lo spopolamento è ancora più accentuato nelle zone del cratere sismico del centro Italia. Tra 2016 e 2019 nelle Marche si è registrata una perdita di 18.441 residenti, 10.136 dei quali nell'area del cratere (il 58,8% del calo complessivo a fronte del 22,2% della popolazione regionale (giornale della protezione civile 2019 elaborazione su dati ISTAT). Secondo i dati



Istat negli ultimi cinque anni, in Abruzzo, si è registrato un drastico calo della popolazione residente, passata da 1.331.574 abitanti del 2015 a 1.305.770 del 2020. Complessivamente, nell'arco dell'ultimo quinquennio, la variazione in termini percentuali evidenzia per l'Abruzzo una diminuzione pari all'1,94%, maggiore del valore nazionale (-0,91%). Nei comuni montani al di sopra dei 600 metri di altitudine con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti (116 comuni abruzzesi su 305) il calo demografico è ancora più accentuato (-6,59% pari a -6.488 abitanti).

Quasi tutte le Aree hanno subito rilevanti fenomeni di abbandono della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) nel trentennio tra il 1980 e il 2010 (-23% in media nelle 72 Aree, contro il 21% di tutte le Aree periferiche e ultra-periferiche italiane e il 16% di tutte le Aree di cintura e poli), fenomeni che hanno interessato soprattutto le Aree prevalentemente montane (sia alpine che appenniniche). Qui spesso la presenza importante di superficie forestale si ricollega anche a situazioni di degrado dovute all'abbandono delle proprietà e delle attività colturali. Oggi si attesta sotto la media nazionale (43%) la percentuale di suolo utilizzato per l'agricoltura nelle Aree periferiche e ultra-periferiche (38%) e ancora di più nelle 72 Aree selezionate della SNAI (34%), per la minore disponibilità di terreni coltivabili in relazione alle caratteristiche orografiche di queste aree, spesso montane.

Nelle 72 Aree selezionate ricadono territori con risorse agro-silvo pastorali, come evidenziato dall'elevata percentuale di superficie totale ricoperta da foreste (48% in media) e dall'importanza dei prati permanenti e pascoli tra gli usi agricoli (40%), a testimonianza di un'economia tradizionalmente basata sulla pastorizia (allevamento estensivo a pascolo brado di diverse specie) e su sistemi agricoli estensivi. Su queste risorse occorre far leva per mantenere una presenza produttiva sui territori

Negli ultimi decenni vi è stato un susseguirsi di eventi alluvionali in tempi ravvicinati che, oltre a interessare regioni a rischio idrogeologico conclamato, hanno colpito anche aree geografiche ritenute non particolarmente esposte rispetto alle conoscenze tecnico-scientifiche note.

La contrazione dei tempi di ritorno delle catastrofi connesse ai rischi geologici impone l'urgenza di una più radicata cultura della previsione e della prevenzione, da attuarsi con la messa in campo di una strategia integrata di azioni volte alla gestione del rischio idrogeologico e a favorire la resilienza dei territori e delle popolazioni esposte ai rischi geologici.

Oltre alla realizzazione di INTERVENTI DI TIPO STRUTTURALE è necessario ricorrere anche a una serie di AZIONI e INTERVENTI NON STRUTTURALI, mediante i quali contribuire significativamente alla prevenzione delle conseguenze dei dissesti ed operare una corretta gestione del rischio idro-geologico attraverso il monitoraggio e la prevenzione di eventi calamitosi quali frane e alluvioni aggravati dal cambiamento climatico in corso. L'esposizione al rischio delle popolazioni rende improcrastinabile l'istituzione dell'Ufficio di Zona e del Presidio Territoriale.

Il PNRR dovrebbe prevedere le risorse per una migliore e più appropriata definizione di specifici percorsi normativi finalizzati alla messa in atto sul territorio italiano di misure di contrasto "non strutturali" del dissesto idrogeologico, a partire dalla realizzazione del Presidio Territoriale.

Nel passato, in alcuni casi, sono stati emanati provvedimenti d'urgenza, seppur riferiti a specifiche calamità, che sono confluiti nella legislazione generale: il decreto-legge n. 180 del 1998, recante "Misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania", è uno di questi, convertito con modificazioni nella legge n. 267 del 3 agosto 1998.

Il Presidio Territoriale (PT) è stato istituito per la prima volta in Italia nella Regione Campania, in attuazione dello stato di emergenza nelle provincie di Avellino, Caserta e Salerno dichiarato con



D.P.C.M. 9 maggio 1998, a seguito degli eventi idrogeologici di rilevante intensità ed estensione occorsi il 5 e 6 maggio 1998 in tutta la Campania.

Proprio da tale decreto-legge si è originata una normativa che, sebbene di rango non primario, è tuttavia divenuta un importante punto di riferimento per l'individuazione dei soggetti istituzionali e degli organi territoriali coinvolti nelle attività di previsione e prevenzione del rischio e di gestione dell'emergenza.

Il riferimento è alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2004, recante "indirizzi operativi per la gestione organizzativa e funzionale del sistema di allertamento nazionale, statale e regionale per il rischio idrogeologico ed idraulico ai fini di protezione civile", che tra le altre cose prevede misure di previsione e prevenzione non strutturale del rischio idrogeologico ed idraulico, tra cui il presidio territoriale.

Altre esperienze sono state maturate anche in altre regioni italiane a seguito dei diversi episodi di dissesto idrogeologico che si sono susseguiti nel nostro paese; applicazione del PT si sono avute in Sicilia, Calabria, Sardegna, ecc.

Il Presidio Territoriale nelle attività legislative a livello nazionale

A livello nazionale le attività di PT sono esplicitamente previste nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 49 del 24 febbraio 2015 recante "Indirizzi operativi inerenti la predisposizione della parte dei piani di gestione (ndr: delle alluvioni) relativa al sistema di allertamento nazionale, statale e regionale, per il rischio idraulico ai fini della protezione civile di cui al D.Lgs. n. 49 del 23/02/2010 di recepimento della Direttiva 2007/60/CE". Infatti, al punto 5 della succitata Direttiva si specificano le misure di previsione e prevenzione non strutturale finalizzate alla riduzione del rischio idrogeologico ed idraulico elevato e molto elevato. In queste aree, le Regioni, le Province ed i Comuni devono individuare e dettagliare i punti critici del territorio, la popolazione, le infrastrutture e gli insediamenti esposti a tale rischio, nonché promuovere ed organizzare un adeguato sistema di osservazioni e monitoraggio dei movimenti franosi e delle piene, attesi e/o in atto, nonché i necessari servizi di contrasto nel tempo reale, cioè di pronto intervento e prevenzione non strutturale.

18.4c CRITICITÀ/OPPORTUNITÀ

La maggiore criticità dei territori delle aree interne è la loro struttura socioeconomica fragile, carenza di servizi essenziali spesso precari, molte piccole imprese che fanno fatica a emergere nel mercato, connettività molto bassa, alto divario digitale.

D'altro canto però nelle aree interne, dove la struttura produttiva che è legata prevalentemente al settore agricolo- forestale agroalimentare turistico, c'è una ottima potenzialità di crescita e con elevata tipicità e caratterizzazione dei prodotti con possibilità di certificarne l'origine e la qualità.

È necessario pertanto cogliere l'opportunità dei fondi del Piano RRN per investire sui paesaggi identitari, sul patrimonio agroalimentare-zootecnico e selvicolturale, oltre che sul capitale naturale e culturale; questo determina anche un'opportunità per aprire spazi occupazionali per i giovani e di innovazione, conservando sempre un'ottica di sostenibilità e tutela delle risorse disponibili.

La comunicazione della commissione europea sulla Strategia annuale per la crescita



sostenibile 2021 stimola gli stati membri a concentrarsi sulle riforme e gli investimenti che migliorano la connettività. Si tratta, ad esempio, di promuovere ed agevolare la diffusione su vasta scala di reti ad altissima capacità, compresa la connettività 5G e Gigabit tra le famiglie nelle zone urbane e rurali e i grandi corridoi di trasporto, in linea con gli obiettivi dell'UE in materia di connettività 5G e Gigabit per il 2025. Questi investimenti sono importanti per colmare il divario digitale, evitando allo stesso tempo l'esclusione degli investimenti privati in assenza di fallimenti del mercato. Come indicato in Next Generation EU, la rapida diffusione di reti ad altissima capacità, compresi il 5G e la fibra, avrà ricadute positive sull'intera società, tra cui la fornitura di una larghezza di banda e di una copertura adeguate per i settori essenziali per la ripresa e la resilienza, come l'agricoltura, i trasporti, la sanità e l'istruzione. Contribuirà inoltre a rafforzare l'autonomia strategica aperta dell'Europa, sfruttando allo stesso tempo i vantaggi di un'economia aperta, fornendo sostegno alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per le applicazioni e i processi futuri.

Dopo la esperienza della fase acuta della pandemia in Italia, l'attrattività delle aree interne ha assunto un'altra prospettiva con la possibilità del lavoro agile che non implica necessariamente la collocazione fisica delle persone e delle famiglie attorno ai poli produttivi e di servizio .

Occorre accompagnare questa redistribuzione della popolazione, che è una necessità per il territorio in quanto ne determina il presidio necessario per un adeguato monitoraggio del territorio; con la risoluzione del divario digitale e infrastrutturale ed energetico e l'offerta di servizi di cittadinanza competitivi, si possono svelare opportunità di sviluppo imprenditoriale agroalimentare artigianale e turistico in territori che racchiudono, nella loro stessa marginalità, risorse inedite per dar vita a cambiamenti duraturi.

Contemporaneamente è necessario rendere sicure le aree di insediamento dai punti di vista idrogeologico, con approccio di prevenzione più che di gestione della emergenza.

In Europa sono state censite circa 900.000 frane, ma il 70% dei dissesti (circa 620.000 secondo il "rapporto sul dissesto idrogeologico in Italia" dell'ISPRA) sono localizzati nel nostro Paese.

Si evince da questi numeri la "diversità" del nostro Paese, caratterizzato da un territorio geologicamente giovane e di frontiera, rispetto al resto d'Europa, che imporrebbe di avere sempre al centro dell'agenda di governo le problematiche relative alla Difesa del Suolo, da affrontare in modo sistemico, con interventi strutturali mirati e finalizzati al risanamento del dissesto idrogeologico, attraverso una pianificazione almeno ventennale.

Per quante risorse potranno essere messe in campo, sarebbe illusorio, tuttavia, immaginare il risanamento di 620.000 frane, senza contare la necessità di mettere in sicurezza anche le aree a rischio alluvione che non sono meno problematiche e meno importanti di quelle a rischio frane. In considerazione dello stato di dissesto del territorio il risanamento complessivo, quantomeno delle aree a maggior rischio e/o pericolosità idrogeologica ed idraulica, resta un traguardo lontano e difficile da realizzare.

Ancora oggi la normalità resta quella dell'agire con misure successive all'accadimento di un dissesto, o addirittura con misure tampone o emergenziali di protezione civile, mentre agire in prevenzione comporterebbe un chiaro risparmio di spesa per lo Stato, visto che è stato stimato che RIPARARE I DANNI COSTA IN MEDIA 10 VOLTE IN PIÙ CHE PREVENIRLI.

Da tutto questo ne deriva la necessità di predisporre una serie di interventi coordinati, sinergici e sistemici di tipo non strutturale, a partire dai monitoraggi satellitari, strumentali e di tipo tecnico esperto (Presidio Territoriale attraverso il geologo di zona da affiancare ai tecnici già operanti nelle strutture degli EE.LL.).



Il Presidio Territoriale, in particolare, ha già dimostrato e dato garanzia che un monitoraggio continuativo ed “esperto” del rischio idrogeologico ed idraulico, che porti la responsabilizzazione istituzionale sempre più al livello delle funzioni amministrative ordinarie e non strettamente emergenziali, si trasforma automaticamente in una efficace forma di controllo e di prevenzione sul territorio.

La composizione dell’ufficio del professionista di prossimità (geologo, ingegnere, dottori agronomi, dottori forestali ed altri professionisti tecnici da affiancare agli uffici tecnici, le modalità di funzionamento e la cadenza periodica degli adempimenti) di questi organismi rappresentano un metodo di intervento e prevenzione innovativo e efficace.

18.4d PROPOSTE

In questo scenario è indispensabile la presenza di servizi professionali sui territori per la pianificazione territoriale e per la ricostruzione. La presenza del “professionista di prossimità” garantisce una maggiore conoscenza per la pianificazione del territorio, una maggiore presenza nei cantieri della ricostruzione. Si propone, pertanto di istituire la figura del professionista di prossimità che vive e lavora nelle aree interne svantaggiate, la ricostruzione di spazi della socialità e di spazi di co-working della multifunzionalità professionale con adeguata connettività digitale per garantire una più puntuale pianificazione territoriale e presidio del territorio a completamento dei progetti attivati in ambito SNAI per il completamento di infrastrutturazione digitale delle aree bianche e grigie del Paese.

Si propone altresì l’istituzione dei presidi territoriali ai fini del monitoraggio del territorio e dell’ambiente con riguardo al rischio idrogeologico e idraulico. Si propone inoltre di potersi avvalere degli strumenti digitali per censire nel dettaglio il patrimonio culturale e paesaggistico, diffondere una conoscenza approfondita del territorio e valorizzare le risorse locali naturali/ dell’agricoltura/del turismo. Si rende, infine, indispensabile una revisione, armonizzazione e semplificazione della normativa di settore al fine di ritrovare coerenza istituzionale e strategica nella valorizzazione dell’ambiente e territorio.

Si propone di utilizzare le risorse del PNRR per avviare la strutturazione degli uffici nelle more della loro ripianificazione in un arco temporale predefinito (un lustro), dando così agli EE.LL. – comuni, unione di comuni, piccoli comuni (questi ultimi già in base alle normative vigenti dovrebbero mettere in condivisione le competenze e le funzioni di Protezione Civile) – il tempo necessario per programmare dal punto di vista amministrativo, economico ed operativo la necessaria variazione della dotazione organica, consentirebbe in pratica di istituirli, se non a costo zero, a costi estremamente contenuti.

RISORSE PREVISTE:

- 1) Finanziamento dei presidi territoriali con una frequenza di 2 tecnici ogni 50.000 abitanti (2400 tecnici per un costo lordo di 35.000,00) 420 Mln.
- 2) Creazione di piccoli spazi di co-working opportunamente connessi 4000 spazi per un costo totale di 400 Mln.



18.5 Piano per l'attuazione delle pari opportunità

SFIDA REG UE

crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, al fine della riduzione strutturale delle asimmetrie e delle disuguaglianze, fra le aree geografiche e fra le persone.

MISSIONE PNRR ITALIA

5. Inclusione e coesione.

COMPONENTE PNRR ITALIA

Pari opportunità. Realizzare una piena emancipazione economica e sociale della donna mettendo la parità di genere come criterio di valutazione di tutti i progetti (gender mainstreaming) e promuovendo una strategia integrata di riforme, istruzione e investimenti in infrastrutture sociali e servizi di supporto.

OBIETTIVO AGENDA 2030: 5

18.5a TEMA

Piano trasversale a tutte le altre azioni del PNRR, mirato all'empowerment femminile e al contrasto delle discriminazioni di genere, all'accrescimento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali, soprattutto dei giovani, al riequilibrio territoriale e allo sviluppo del Mezzogiorno.

18.5b ANALISI

L'eccezionale situazione che stiamo vivendo ha inasprito le criticità già presenti in tutti gli ambiti della società, acuendo le disuguaglianze esistenti, rimarcando la segmentazione fra settori e ponendo delle sfide che le istituzioni, italiane ed europee, non possono ignorare. Il Covid-19 ha sconvolto l'agenda politica in Italia e nel mondo, mostrando le fragilità del sistema, rispetto alle politiche per la parità di genere, che c'erano e ora parlano più forte. Un evento che forza a stabilire una nuova grammatica del paese, nuove urgenze su antiche necessità. Negli ultimi mesi le Istituzioni Europee e gli Stati Nazionali sono intervenuti con misure eccezionali per contrastare l'emergenza, ma nel perimetro delle soluzioni possibili, di quelle necessarie, non ci sono donne e bambini.

Dalle ultime ricerche Istat ed Eurostat emerge inoltre che "nel mercato del lavoro le donne appartengono più all'economia smaterializzata del futuro che a quella tecnologica che viene dalla tradizione", decisive dunque per la ripartenza. Secondo gli ultimi dati pubblicati dall'Istat, il tasso di occupazione femminile nel secondo trimestre 2020 è diminuito di 2,2 punti percentuali rispetto allo stesso periodo del 2019, contro i-1,6 punti percentuali degli uomini, evidenziando come la crisi stia svantaggiando le donne nel mondo del lavoro. Sulla base delle informazioni disponibili, si ritiene che nel 2020 la crisi peggiorerà le disuguaglianze di genere. Inoltre i dati Eurostat 2018 e 2019 dimostrano che per le professioni tecniche in Italia il gender pay gap è pari al 24,9%.

Il sistema nazionale italiano in materia di parità e pari opportunità tra donne e uomini



testimonia un graduale progresso fondato sull'attuazione del dettato costituzionale e che prende avvio da un primo obiettivo di tutela delle donne attraverso interventi di protezione e rimozione di ostacoli giuridici al diritto al lavoro, per orientarsi verso la promozione del pieno coinvolgimento e dell'effettiva partecipazione delle donne alla vita sociale, economica, politica. Fino a individuare nel mainstreaming di genere e nell'empowerment gli strumenti necessari affinché le donne possano essere pienamente riconosciute come soggetti attivi della vita sociale lavorativa e titolari di diritti di cittadinanza piena.

In Italia l'unica iniziativa che ha dato risultati concreti in questo senso, porta la firma del Governo di Silvio Berlusconi che, nel 2011, al tramonto della sua ultima legislatura, approvò una norma che impone alle aziende quotate in borsa di avere un terzo dei membri del CDA appartenenti "al genere meno rappresentato". Il nostro paese è diventato così il secondo al mondo dopo la Norvegia per numero di consigliere nelle stanze dei bottoni, rimanendo però fanalino di coda per tasso di occupazione femminile per spesa pubblica per le famiglie e per maternità.

Un'ulteriore azione emerge dalla legge Fornero n. 92/2012, che prevede un'agevolazione destinata alle assunzioni di donne senza limite di età e di residenza, prive di un impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi, ovvero da almeno 6 mesi se residenti in aree svantaggiate, che rientrino in una professione o in un settore economico caratterizzati da una accentuata disparità occupazionale di genere. Lo sgravio, pari al 50% dei contributi a carico dell'azienda per un anno (cfr. circ. INPS n. 111/2013), nella attuale legge di bilancio è stato portato al 100% dei contributi per le assunzioni nel 2021 e 2022. A questo fine ogni anno viene emanato un decreto interministeriale Lavoro-Economia sui settori e le professioni con rilevante tasso di disparità occupazionale uomo-donna. La disparità si considera rilevante se supera almeno del 25% il tasso medio. Per il 2021 è stato pubblicato il decreto interministeriale 234 del 16 ottobre 2020 in cui è riportato che il tasso di disparità medio rilevato per l'anno 2019 è pari al 9,3%.

Di seguito l'allegato B del Decreto, da cui si evince la situazione delle professioni tecniche, (Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro).

Allegato B

Professioni caratterizzate da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 per cento la disparità media uomo-donna. Anno 2019*

PROFESSIONE (CP2011)	Maschi	Femmine	Totale	% Maschi	% Femmine	Tasso di disparità
92 - Sergenti, sovrintendenti e marescialli delle forze armate	85	2	87	98,1	1,9	96,2
74 - Conducenti di veicoli, di macchinari mobili e di sollevamento	634	14	647	97,9	2,1	95,7
62 - Artigiani ed operai metalmeccanici specializzati e installatori e manutentori di attrezzature elettriche ed elettroniche	863	22	884	97,5	2,5	95,1
61 - Artigiani e operai specializzati dell'industria estrattiva, dell'edilizia e della manutenzione degli edifici	574	15	589	97,5	2,5	95,1
93 - Truppa delle forze armate	109	5	114	95,5	4,5	91,1
91 - Ufficiali delle forze armate	32	2	34	95,0	5,0	90,0
71 - Conducenti di impianti industriali	281	47	328	85,8	14,2	71,6
31 - Professioni tecniche in campo scientifico, ingegneristico e della produzione	847	142	989	85,7	14,3	71,4
64 - Agricoltori e operai specializzati dell'agricoltura, delle foreste, della zootecnia, della pesca e della caccia	124	23	147	84,5	15,5	68,9
12 - Imprenditori, amministratori e direttori di grandi aziende	87	18	105	82,8	17,2	65,7
22 - Ingegneri, architetti e professioni assimilate	142	33	175	81,1	18,9	62,2



Il 72% delle ore di cura, Sancisce l'Istat, è svolto ancora dalle madri. Questo rende difficile presso conciliare gli impegni di casa con il rientro in azienda o in studio. Su questo il Jobs act è intervenuto in parte aumentando a due giorni (contro i 90 della Slovenia) il congedo obbligatorio di paternità estendendo le garanzie alle partite Iva; ampliando i periodi di pausa, pagati il 30% per entrambi i genitori.

Un ultimo aspetto da ricordare è che Le donne da tempo costituiscono oltre la metà dei laureati in Italia, rappresentano tra quelli del 2019 il 58,7% del totale, quota tendenzialmente stabile negli ultimi dieci anni; hanno un'incidenza del 65,4% nei corsi magistrali a ciclo unico, 9,1 punti percentuali in più rispetto a quanto osservato tra i laureati magistrali biennali (56,2%) e 6,9 punti in più rispetto ai laureati di primo livello (58,4%). Si rileva una forte differenziazione nella composizione per genere dei vari ambiti disciplinari: nei corsi di primo livello le donne costituiscono la forte maggioranza nei gruppi insegnamento (93,8%), linguistico (84,2%), psicologico (79,9%) e professioni sanitarie (71,0%); di converso, esse risultano una minoranza nei gruppi ingegneria (26,4%), scientifico (26,7%) ed educazione fisica (34,0%). Tale distribuzione è confermata anche all'interno dei percorsi magistrali biennali (dati AlmaLaurea 2019). Più approfonditamente: tra tutti gli iscritti alle facoltà STEM, le studentesse rappresentavano solamente il 37%, mentre nei corsi non-STEM la partecipazione femminile riscontrata era pari al 62%. Cambiando prospettiva, fatto 100 il numero delle ragazze iscritte all'università, 82 frequentavano corsi di laurea non scientifici, mentre 18 si dedicavano allo studio delle discipline STEM. Numeri inferiori rispetto a quelli fatti registrare dagli uomini, per i quali fatto 100 il numero dei ragazzi iscritti all'università, 39 frequentano discipline STEM. Per contro le ragazze iscritte a corsi STEM presentano risultati accademici più elevati (sia nel voto di laurea sia per quanto riguarda il completamento degli studi) ma tassi di occupazione e retribuzione più bassi rispetto agli uomini.

Purtroppo è anche un fatto culturale. Quel che è certo che non vi è settore che cresca senza investimenti strutturali.

18.5c CRITICITÀ/OPPORTUNITÀ

L'Agenda ONU 2030 affronta nel Goal 5, la tematica della parità di genere. La Dichiarazione approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite afferma *“Noi immaginiamo un mondo in cui ogni donna e ogni ragazza può godere di una totale uguaglianza di genere e in cui tutte le barriere all'emanipazione (legali, sociali ed economiche) vengano abbattute. Un mondo dove vi sono pari opportunità per la totale realizzazione delle capacità umane e per la prosperità comune”*.

La fotografia dell'Italia rispetto al Goal 5 dell'Agenda 2030 non rassicura. Una parte sostanziale della sostenibilità è rappresentata dal principio di inclusione eppure le donne fanno ancora fatica ad accedere a posizioni manageriali (basti pensare che il 23% ne occupa uno e che solo il 3% è amministratore delegato, o possiede altre funzioni di vertice, di una grande azienda o di un'istituzione) Sempre più tristemente attuale è il tema del gap salariale: tra i lavori retribuiti gli uomini a parità di mansioni vengono pagati di più.

Le differenze non riguardano solo il salario ma anche, ad esempio, il tempo che le donne impiegano in altre attività spesso legate alla cura della famiglia e, sebbene il tasso di occupazione femminile risulta il più alto della storia italiana, pari al 49,6%, persistono grandi differenze territoriali: il 60% delle donne occupate si trova al Nord e solo il 33% nel Mezzogiorno. Inoltre, nel Sud solo una donna su cinque che non è in possesso di un titolo di studio trova lavoro.



“manca una visione coordinata delle politiche per costruire un futuro dell’Italia equo e sostenibile” condizione necessaria per superare le disuguaglianze e togliere da una condizione di invisibilità migliaia di donne.

Opportunità: il valore della diversità

La diversità di genere va considerata come una risorsa. Se il progresso è diventato insostenibile è perché era costruito da uno sguardo dimezzato sulla vita e sul pianeta. La competitività come strumento di miglioramento, ha portato crescita per alcuni e benessere economico, ma anche forti disuguaglianze e scatenato conflitti. L’atteggiamento di dominio da rapporto creativo è degenerato in sfruttamento delle risorse del pianeta. L’universo femminile ha uno sguardo più propenso ai compiti di custodia del creato e delle future generazioni, di arricchimento attraverso la relazione piuttosto che con lo scontro. Lo sguardo delle donne, lì dove si decide, diventa allora una necessità per lo sviluppo sostenibile, è opportunità di confronto e temperamento per le dinamiche maschili. La presenza delle donne non è un obiettivo numerico, un traguardo liberale, ma l’indispensabile presupposto per perseguire gli altri obiettivi di bene comune fissati nell’Agenda 2030 e non solo: clima e cura del pianeta, lotta alla povertà, pace e giustizia, tutela dei minori e delle persone fragili, comunità e città sostenibili, consumo responsabile.

Fin quando non si premierà il merito, ma permangono stereotipi e privilegi di casta, o di gruppi, non solo non si valorizzeranno le risorse umane, ma questo è un prezzo che pagherà il sistema ITALIA in termini di efficienza e qualità del lavoro, non procedendo verso una progressiva modernizzazione dello stesso.

La legge Golfo–Mosca ha imposto di inserire molte donne nei CdA delle aziende, e certamente già sono in corso significativi cambiamenti, ma dobbiamo considerare il carattere temporaneo della legge e certamente le quote non bastano da sole a far sì che le donne siano investite stabilmente da ruoli gestionali e di tipo apicale. Per un cambiamento concreto, servono azioni che siano in grado di modificare profondamente l’organizzazione del lavoro, rendendola più flessibile e compatibile con l’organizzazione dei tempi di vita delle famiglie, ma in particolare delle donne, verso cui normalmente si riversa l’attività di cura delle stesse famiglie.

18.5d PROPOSTE

La missione 5 del PNRR è divisa in 3 componenti:

- “Politiche per il lavoro”
- “Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore”
- “Interventi speciali di coesione territoriale”

In conformità con tale indicazione e con riferimento a queste tre componenti, si individuano alcuni possibili interventi urgenti che rappresentano una “battaglia di civiltà”.



A. Politiche per il lavoro

1. Adattamento sempre più concreto delle normative previdenziali delle varie Casse alla legislazione in materia di congedi e modalità di lavoro flessibili per garantire un migliore equilibrio tra vita professionale e privata per i genitori e le persone con responsabilità di assistenza.
2. Incentivi economici che portino a un carico più equo tra i due genitori, prevedendo misure attive, come ad esempio contributi alle lavoratrici autonome che assumono una co-manager nei giorni/periodi di assenza per maternità o di assistenza per cure familiari;
3. Applicazione del principio della parità delle retribuzioni con lo stesso livello di istruzione e di età rispetto agli uomini, favorendo il collegamento tra le istituzioni Ordinarie e gli organismi per la parità di genere già esistenti a livello nazionale e territoriale, al fine di facilitare l'accesso alla giustizia per le vittime di discriminazioni;
4. Sostegno all'uguaglianza di genere in tutte le politiche fiscali, non introducendo nuove imposte, nuove leggi di spesa, nuovi programmi o nuove pratiche che aggravino il divario di genere relativo al reddito di mercato o al reddito al netto delle imposte;
5. Istituzione di un fondo che alimenterà un sistema di incentivi a fondo perduto o per credito di imposta per progetti di investimento strutturali e digitali a vantaggio delle attività professionali in cui è rilevante la presenza di giovani e donne. Altrettanto potrà perseguirsi in caso di avviamento all'attività professionale, sempre per donne e giovani.
6. Favorire politiche affinché opportune premialità siano riconosciute ai raggruppamenti temporanei di professionisti – RPT, che favoriscono la diversità di genere.
7. Stimolare azioni concrete per consentire la partecipazione delle donne area STEM nelle posizioni apicali dei CdA delle Aziende Pubbliche (ri-attivare concretamente il progetto con il dipartimento delle Pari Opportunità _ Pro-rete P.A).
8. Messa a punto di sistemi di monitoraggio e/o indicatori in grado di verificare la coerenza e in che misura le azioni programmate tendono ad incidere sulle disparità e promuovere le PO (valutazioni in merito al Bilancio di Genere)

Tutto ciò viene ad essere di fondamentale importanza in un'ottica di rinnovamento e potenziamento della categoria dei professionisti dell'area tecnica e di modernizzazione del mercato del lavoro, sempre più attento alla questione dell'occupazione femminile e giovanile.

B. Infrastrutture sociali, Famiglie, Comunità e Terzo Settore

1. Promuovere e finanziare azioni di sensibilizzazione, anche in collaborazione con l'Università nei confronti delle studentesse dei corsi di studio di scuola primaria e secondaria che possano incentivare l'iscrizione e la frequenza di corsi universitari in materie STEM, attraverso: occasioni di orientamento, presentazione di percorsi



formativi, esperienze pratiche durante il percorso scolastico che aiutino a comprendere come poter applicare gli studi STEM alle situazioni di vita reale. Con questa finalità, in sinergia con tutti gli Ordini professionali, potrà essere istituito un fondo per la creazione di progetti e bandi in grado di premiare e stimolare le ragazze neolaureate STEM e favorirne l'introduzione nel mondo del lavoro.

2. Investire in formazione, con un occhio di riguardo alla tecnologia dell'informazione e della comunicazione, per promuovere la forza, l'autostima, la consapevolezza delle donne, affinché possa divenire anche strumento di riequilibrio del discrimine di genere e possa conciliarsi sempre meglio con i tempi della vita familiare.
3. Potenziare i servizi delle infrastrutture sociali, per permettere alle donne di rientrare al lavoro e di ricominciare la carriera professionale in tempi rapidi e poco impattanti. In tal senso sarebbe opportuno potenziare un'attività di consulenza alle/ai professioniste/i, attraverso anche la creazione di apposite piattaforme digitali, al fine di accostare domanda ed offerta, in ambito di servizi sociali e assistenziali, migliorativi della vita familiare e della gestione della maternità.

C. Interventi speciali di coesione territoriale

1. Stimolare i comuni per il conseguimento degli obiettivi europei al 2020, riguardanti i servizi di assistenza all'infanzia per il 33% dei bambini al di sotto dei 3 anni e per il 90% dei bambini tra i 3 anni e l'età della scuola dell'obbligo.
2. Introdurre la valutazione delle implicazioni di genere (gender mainstreaming- bilancio di genere ex-ante) nei processi di pianificazione urbana e non solo, mettendo in luce la loro influenza sulla complessità della vita quotidiana e le loro implicazioni nel recupero delle diseguaglianze di genere.



19. Lotta alla crisi energetica e nuovo ruolo dell'energia nucleare in Italia

L'attuale grave innalzamento dei prezzi dei prodotti energetici e la crisi ad esso connessa evidenziano, ancora una volta, la necessità di ridefinire il mix-energetico nazionale attraverso il ripensamento del ruolo dell'**energia prodotta mediante il processo di fissione nucleare (c.d. energia elettronucleare)** in una misura almeno sufficiente a colmare il gap tra l'attuale disponibilità e il prevedibile futuro fabbisogno.

Una molteplicità di studi condotti nell'ambito dell'Ingegneria nucleare in Italia dimostra la **realistica possibilità di una ripresa da parte del sistema-paese di tale tipo di produzione** accompagnata da una perseguibile strategia di ottimizzazione del mix energetico nazionale.

Il nostro Paese dispone ancora di know-how e di risorse tecniche necessarie per **l'implementazione di impianti per tale produzione (Centrali Elettronucleari)**, che presentano, secondo i più moderni standard industriali e nel pieno rispetto dell'ambiente e dell'uomo, una sicurezza perseguibile superiore a quello di ogni altra fonte energetica, sia essa rinnovabile o meno (pur considerando, diversamente da altri ambiti, un'eventistica incidentale esterna che prevede nella massima misura possibile il verificarsi di fenomeni naturali estremi e di deliberate azioni umane distruttive).

Si è inoltre dimostrato che gli impianti nucleari presentano anche, in confronto alle altre infrastrutture energetiche:

- costi inferiori, a parità di energia prodotta;
- minor area territoriale occupata, a parità di potenza erogata;
- una pressoché nulla emissione di CO₂ in fase di esercizio.

Quest'ultimo aspetto chiama in causa i gas a effetto-serra, e giustifica l'intrapreso percorso di transizione ecologica, attribuendo ad essi la componente antropica dei cambiamenti climatici.

Da una ripresa delle attività di produzione di energia elettronucleare potrebbe discendere il valore aggiunto di un incremento delle attività produttive in virtù dell'indotto che sarebbe sicuramente favorito dalla produzione di componentistica, dall'industria delle costruzioni, dai servizi di gestione e controllo legati agli impianti energetici.



A ciò si aggiunga uno sviluppo delle competenze, stante l'impulso fornito dalla necessità di aggiornare corsi accademici e specialistici che potrebbero riportare il Paese ai "fasti" dei primi anni 60, quando l'Italia era il terzo paese in Europa e il quarto nel mondo nel settore nucleare, e non solo per la relativa produzione.

In generale, non va poi dimenticato che la ricerca nucleare finalizzata alla costruzione di impianti ha indirettamente contribuito allo sviluppo di moderne tecnologie nell'ambito dell'ingegneria convenzionale (protezione anti-sismica, monitoraggio strutturale) e ambientale (tecnologie di smaltimento di rifiuti industriali, durabilità plurisecolare dei materiali), e che le opere in ambito nucleare sono state le prime nella storia ad essere assoggettate a cogenti e sistematiche procedure di controllo ambientale, sia in quel che concerne l'impatto dell'ambiente sull'opera (eventi sismici e meteorologici estremi, azioni antropiche deliberate o no) che dell'opera sull'ambiente (rilasci, ricadute sul suolo, ecc.) – sviluppando ulteriormente metodi di indagine e monitoraggio.

Al di là degli aspetti tecnici sopra sintetizzati, per una ripresa della produzione di energia elettronucleare si ritengono propedeutiche le seguenti azioni di competenza politica:

- la verifica in termini politici ed istituzionali dell'avvio di un programma di attività in proposito, rivedendo gli effetti dei referendum³;
- l'adeguamento, in termini di risorse umane, strumentali ed economiche, dell'Ente di controllo nazionale (ISIN);
- lo stanziamento di fondi per la ricerca e la sperimentazione, anche su impianti innovativi (in particolare SMR) e relative infrastrutture (opere civili, reti distributive, ecc.);
- l'accelerazione dei processi di localizzazione e costruzione del Deposito Nazionale per i Rifiuti Radioattivi, la cui entrata in esercizio dovrà essere contestuale all'inizio della produzione energetica;

quali necessarie condizioni al contorno dell'auspicato piano di ripresa.

³ Per quanto concerne i quesiti referendari, si precisa che nessuno dei due preludeva alla rinuncia alla produzione di energia elettronucleare (e tantomeno al suo utilizzo, che infatti è tuttora corrente nella misura tra il 15% e il 20% stanti le importazioni estere), in quanto:

- con il primo referendum, venivano abrogati i cosiddetti "oneri compensativi" spettanti agli enti locali sedi dei siti individuati per la costruzione di nuovi impianti nucleari, e veniva impedito all'Enel di partecipare alla costruzione di centrali elettronucleari;
- con il secondo referendum venivano abrogati alcuni articoli della legge 23 luglio 2009, n. 99, "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", da cui discendeva il decreto legislativo 15 febbraio 2010, contenente le disposizioni relative alla localizzazione e alla realizzazione di nuovi impianti nucleari.



Si sottolinea l'importanza della ricerca sugli SMR ("Small Modular Reactors"), reattori di piccola taglia, realizzabili fuori sito e ivi trasportabili, studiati in tutto il mondo per un loro inserimento territoriale in contesti ad alta densità insediativa.

Con riguardo alla produzione ed allo smaltimento dei rifiuti radioattivi prodotti nel corso dell'esercizio e della disattivazione degli impianti nucleari, problema percepito nel nostro Paese come particolarmente insidioso e complesso, principalmente a causa dei continui rinvii nella individuazione delle soluzioni più appropriate, si deve considerare che:

- col tempo sono state adottate efficacemente misure di minimizzazione della relativa produzione;
- la massima parte dei rifiuti radioattivi è a bassa e media attività, destinata a decadere in tempi relativamente brevi, perdendo quindi le caratteristiche di pericolosità, diversamente da tante altre tipologie di rifiuti nocivi;
- la gestione dei rifiuti a più alta attività è stata ampiamente dimostrata come fattibile, e le nuove tecnologie tendono all'obiettivo di annullare tale componente.

Rimane inteso l'impegno dei tecnici ad una continua verifica di adeguatezza delle normative applicabili, delle loro leggi istitutive e, in generale, del quadro istituzionale di riferimento, anche alla luce di evoluzioni tecnologiche e eventi incidentali nell'intero panorama mondiale, con immediata segnalazione di ogni criticità.

Dai professionisti operanti nell'ambito dell'ingegneria, specialisti della materia, può inoltre essere offerto un contributo, complementare a quello tecnico-scientifico, consistente nel fornire un'informazione, per quanto possibile accessibile e con strumenti di natura semplice, rivolta a

- in generale alla Nazione: sulla natura dell'energia elettronucleare, per gli aspetti di sicurezza e impatto ambientale;
- in particolare, sul territorio, alle popolazioni e agli enti locali interessati alle future installazioni, per dimostrare, indipendentemente e autorevolmente, la positività di ogni possibile impatto nelle realtà locali.



Parte VII:

Sicurezza sui luoghi di lavoro e ruolo degli organismi di rappresentanza dei professionisti tecnici

20. La Commissione tecnica per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro ed il ruolo dell'RPT

L'articolo 6 del Testo Unico per la sicurezza, il Dlgs 81/2008 e s.m.i., ha istituito la commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. I compiti della commissione sono elencati al comma 8 dello stesso articolo e sono molteplici e sicuramente finalizzati a dare indirizzi e finalità per migliorare, implementare, sviluppare politiche ed iniziative volte alla tutela dei lavoratori, della loro sicurezza e della loro salute. Ad essa partecipano quasi tutti gli attori del complesso e articolato mondo del lavoro contribuendo, con le proprie esperienze e conoscenze sulla materia, alle importanti finalità per la quale la commissione è stata istituita. I componenti spaziano da rappresentanti dei Ministeri a quelli delle Regioni (6), dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali (sei) a quelli delle associazioni datoriali (sei), nonché esperti di varia provenienza (i componenti sono più di 30). Risulta evidente che in questa articolata composizione **manchi un importante anello della catena**, un determinante e necessario contributo di conoscenza, professionalità ed esperienza sul campo, e **cioè i rappresentanti delle professioni tecniche** che giornalmente, attraverso centinaia di migliaia di tecnici operanti sul campo garantiscono il rispetto ed i valori della sicurezza in tutti i luoghi di lavoro, dai cantieri alle fabbriche, dalle scuole agli uffici pubblici. Il Titolo IV del Testo Unico esprime chiaramente il concetto che la sicurezza sui luoghi di lavoro è principio che va pensato ideato e sviluppato sin dalla fase alla progettazione e quindi, a pieno titolo, i professionisti tecnici rappresentano un riferimento centrale per la delicata tematica della sicurezza, che indubbiamente misura il livello di civiltà di un Paese. Per questi motivi si chiede la modifica del citato articolo 6 del Dlgs 81/2008, con l'inserimento nella commissione consultiva di tre rappresentanti del mondo delle professioni tecniche, che verranno indicati dalla Rete delle Professioni Tecniche (RPT).





RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI
DELL'AREA TECNICA E SCIENTIFICA

Roma, settembre 2022

