



CONSIGLIO NAZIONALE  
DEGLI **INGEGNERI**



presso il  
Ministero della Giustizia

Circ. CNI n. 877/XIX Sess./2022

Ai Presidenti dei Consigli degli  
Ordini Territoriali degli Ingegneri

Ai Presidenti delle Federazioni e  
Consulte degli Ordini degli  
Ingegneri

Loro Sedi

**Oggetto:** memoria RPT per proposta ai Partiti Politici ed alle istituzioni

---

Cari Presidenti,

si stanno intensificando, di recente, richieste alla Rete delle Professioni Tecniche da parte dei Partiti Politici di memorie con le proposte delle categorie tecniche sui temi di specifico interesse, nella logica di sussidiarietà alle istituzioni del Paese.

Vi trasmettiamo, quindi, una memoria aggiornata che racchiude e sintetizza l'insieme delle proposte elaborate dalla RPT nel corso degli ultimi mesi.

Cordiali saluti.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO  
(Ing. Angelo Valsecchi)

IL PRESIDENTE  
(Ing. Armando Zambrano)

Allegato: memoria



**Ordinamento professionale,  
semplificazioni e futuro delle professioni  
al servizio del Paese**

*Memoria per incontri con Istituzioni e  
Partiti Politici*

Aggiornata al 7 aprile 2022

# **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**

Sommario	
Premessa .....	5
Parte I - COMPLETIAMO LA RIFORMA.....	7
1. Testo Unico degli ordinamenti professionali.....	7
2. Revisione e aggiornamento dei Codici deontologici.....	8
3. Revisione del numero dei componenti dei Consigli di disciplina .....	9
4. Distinzione tra funzione amministrativa e funzione disciplinare nei Consigli nazionali regolamentati dal D. Lgs. Lgt. 23 novembre 1944, n.382 .....	10
5. Problematiche attuative del D.P.R. 8 luglio 2005, n. 169.....	11
6. Riorganizzazione territoriale degli Ordini e Collegi.....	15
7. Attribuzione ai Consigli nazionali potestà impositiva sugli iscritti all’Albo unico per copertura delle spese di funzionamento .....	16
8. Regolamento unitario sulla formazione e certificazione delle competenze .....	18
9. Revisione del DPR 328/2001 (in fase di elaborazione) .....	19
Parte II EQUO COMPENSO E TUTELA DELLA PROFESSIONE .....	20
10. Equo compenso .....	20
11. Modifica del D.M. 17 giugno 2016 .....	22
12. Società tra professionisti.....	23
13. Società di ingegneria.....	31
14. Assicurazione professionale e prescrizione dell’azione di responsabilità nei confronti del professionista .....	34
Parte III FUNZIONAMENTO DELLA GIUSTIZIA .....	39
15. Necessario adeguamento dei compensi dei periti e dei CTU e loro illegittima limitazione in caso di cd. Patrocinio a spese dello Stato .....	39
16. Aggiornamento del DM 140/2012.....	42
17. Compensi valutatori immobiliari.....	43
18. 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 .....	44
19. Integrazione dei Collegi giudicanti con professionisti tecnici .....	46

20. Ampliamento delle figure idonee a svolgere la funzione di mediatore e, in genere, le ADR .....	47
Parte IV ATTUARE LE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE 22 MAGGIO 2017, N. 81 (MISURE PER LA TUTELA DEL LAVORO AUTONOMO) .....	48
21. 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.....	48
Parte V: SEMPLIFICAZIONE E STANDARDIZZAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE .....	51
22. La Rete delle Professioni Tecniche e l'azione per la semplificazione normativa .....	51
23. Le criticità delle riforme per la semplificazione: alcune considerazioni	53
24. Perché l'attuale riforma ai sensi del DI 31 maggio 2021 n. 77 è un importante punto di partenza.....	55
25. Le aree prioritarie di intervento della semplificazione .....	57
26. Linee di indirizzo e proposte dell'RPT: questioni aperte ed iter per la semplificazione .....	59
a) Semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di Contratti pubblici .....	60
b) La qualificazione delle stazioni appaltanti.....	63
c) Norme in materia di interventi per la riqualificazione degli edifici e per la rigenerazione urbana. Efficientamento delle norme in materia di Superbonus 110% .....	66
d) Semplificazione, efficientamento e modernizzazione delle norme e degli strumenti in materia di urbanistica .....	69
e) Sussidiarietà dei professionisti per la semplificazione dell'attività della Pubblica Amministrazione.....	71
f) Fondo di Rotazione.....	73
g) Processo di semplificazione attraverso un uso più diffuso delle norme tecniche volontarie .....	74

## 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).

## Parte I - COMPLETIAMO LA RIFORMA

### 1. Testo Unico degli ordinamenti professionali

---

Il comma 5 bis dell'art. 3 del Decreto Legge n. 138/2011 (come modificato dall'art. 33 del Decreto Legge. 201/2011) dispone che *“Le norme vigenti sugli ordinamenti professionali in contrasto con i principi di cui al comma 5, lettere da a) a g), sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento governativo di cui al comma 5 e, in ogni caso, dalla data del 13 agosto 2012”*.

Il successivo comma 5 –ter dispone che *“Il Governo, entro il 31 dicembre 2012, provvede a raccogliere le disposizioni aventi forza di legge che non risultano abrogate per effetto del comma 5 –bis in un testo unico da emanare ai sensi dell'articolo 17 –bis della legge 23 agosto 1988, n. 400”*.

Le professioni dell'area tecnica e scientifica hanno collaborato fattivamente con gli Uffici del Ministero alla individuazione delle norme abrogate e alla composizione del quadro normativo di propria competenza. Si è trattata di un'attività complessa, particolarmente per le professioni dell'area tecnica che, in massima parte, hanno ordinamenti risalenti agli anni '20 e '30 del secolo scorso.

La stratificazione delle norme e l'introduzione di radicali innovazioni con i recenti interventi rendono improcrastinabile l'emanazione del suddetto Testo Unico, strumento fondamentale per consentire a professionisti, cittadini, istituzioni di districarsi nel groviglio di disposizioni che sovrintendono l'esercizio di così rilevanti attività.

La necessità dell'emanazione di un Testo unico delle professioni sussiste tuttora essendo stata la delega del 2012 de tutto inattuata. Appare pertanto utile riproporla all'attenzione del Parlamento affinché adotti una nuova legge di delega.



## **2. Revisione e aggiornamento dei Codici deontologici**

---

A seguito dell’emanazione del DPR 137/2012, i Consigli nazionali hanno proceduto alla revisione e all’aggiornamento dei Codici deontologici delle rispettive professioni, al fine di recepire le novità introdotte dalle nuove disposizioni (in particolare quelle attinenti all’obbligo della formazione continua e dell’assicurazione professionale).

Non tutti gli ordinamenti, però, affidano ai Consigli nazionali la potestà esclusiva e vincolante in materia di revisione e aggiornamento dei Codici deontologici, lasciando agli Ordini e Collegi territoriali un’autonomia di recepimento che rischia di creare disomogeneità nell’applicazione e nella definizione della norma deontologica.

In considerazione dell’esigenza di razionalizzazione e uniformazione della disciplina deontologica delle singole professioni regolamentate, si richiede, pertanto, un intervento normativo che attribuisca formalmente ai Consigli nazionali degli Ordini e Collegi professionali la potestà esclusiva di revisione e aggiornamento dei codici deontologici afferenti alle rispettive categorie professionali, con efficacia vincolante nei confronti degli Ordini e Collegi territoriali.

### 3. Revisione del numero dei componenti dei Consigli di disciplina

---

Se si considera che, ai sensi dell'art. 8, comma 2 del DPR 137, i Consigli di disciplina territoriali sono composti da un numero di consiglieri pari a quello dei consiglieri che, secondo i vigenti ordinamenti professionali svolgono funzioni disciplinari nei Consigli territoriali presso cui sono istituiti e che, ai sensi del successivo comma 3, la designazione dei componenti il Consiglio di disciplina avviene sulla base di un elenco predisposto di Consigli territoriali composto da un numero di nominativi doppio rispetto del numero dei consiglieri da designare, è evidente che, soprattutto per gli Ordini provinciali più piccoli, sarà financo difficile reperire un numero di candidati sufficiente a ricoprire tutti gli incarichi previsti.

La previsione di cui all'art. 8 comma 2 citato, vincolante, genera un'oggettiva inefficienza dell'azione disciplinare giacché impone la previsione di collegi che, in alcuni Ordini e Collegi, sono sottodimensionati rispetto all'attività e in altri sono o rischiano di essere sovradimensionati, mentre in altri ancora vi è l'oggettiva difficoltà di reperire un numero adeguato e sufficiente di soggetti disposti ad assumere tale compito. Per tale ragione si auspica un intervento normativo che rimoduli il numero dei componenti non sulla base di un principio di corrispondenza (quale quello previsto dalla legislazione vigente) ma sulla base, ad es., del numero di iscritti di quell'Ordine o Collegio, aumentando o diminuendo il numero di membri all'aumentare o al diminuire, nell'ambito di soglie predeterminate, del numero di iscritti destinatari potenziali dell'azione disciplinare.

Appare inoltre opportuno stabilire le modalità di cui all'art. 5 comma 9 del "regolamento per la designazione dei componenti i consigli di disciplina territoriali" laddove prevede che: "Qualora il numero degli iscritti all'Ordine territoriale sia esiguo, ove sussistano altre ragioni di carattere storico, topografico, sociale o demografico, il Ministro Vigilante, su richiesta degli Ordini territoriali interessati, sentito il Consiglio Nazionale, può disporre che un Consiglio di disciplina territoriale estenda la sua competenza agli iscritti negli Albi di due o più ambiti territoriali finitimi, designandone la sede."

#### **4. Distinzione tra funzione amministrativa e funzione disciplinare nei Consigli nazionali regolamentati dal D. Lgs. Lgt. 23 novembre 1944, n.382**

---

Recentemente la Corte di Cassazione con la sentenza a Sezioni Unite del 10 luglio 2017, n. 16993 (sia pur in relazione solo al CNF) ha affrontato la questione della coincidenza in capo ai Consigli nazionali regolati dal D. Lgs. Lgt. 23 novembre 1944, n.382 della funzione amministrativa e di quella giurisdizionale.

Anche sulla base di tale pronuncia, sembra opportuno consentire ai Consigli Nazionali regolati dal D. Lgs. Lgt. 23 novembre 1944, n.382 di adottare una forma di organizzazione interna con la quale sia possibile gestire la funzione giurisdizionale in misura di rapida ed efficiente.

Sarebbe allo scopo opportuno prevedere specifici Collegi disciplinari interni, composti da 3/5 membri.

## 5. 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.

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.

Di seguito se ne evidenziano le principali e le possibili soluzioni.

### ***Indizione delle elezioni dei consigli territoriali.***

L'articolo 3, comma 1, del D.P.R. 169 prevede un termine minimo (almeno cinquanta giorni dalla scadenza del consiglio territoriale) ma non un termine massimo per la indizione delle elezioni.

Il Ministero vigilante ha avuto modo di precisare (parere m\_dg.DAG.27/02/2009.0029795.U), che, sia in base al dato letterale, sia dalla interpretazione sistematica, *“deve ritenersi che le elezioni per il rinnovo del Consiglio (...) devono comunque essere indette in prossimità della data di scadenza naturale dello stesso”*.

A tale discrezionalità nella scelta della data delle elezioni hanno spesso fatto seguito contestazioni, ricorsi e iniziative giudiziarie di vario genere da parte degli iscritti e/o dei soggetti candidati, a tutto danno dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia dell'attività degli Ordini.

Al fine di assicurare la regolarità delle elezioni si chiede, pertanto, di valutare l'opportunità di adottare un provvedimento che stabilisca un'unica data di votazione per tutti i Consigli degli Ordini disciplinati dal DPR 8 luglio 2005, n.169. Onde evitare di “restringere” ex post il mandato quadriennale dei Consigli territoriali in carica, si potrebbe pensare di fissare la data delle elezioni

successivamente alla scadenza. In tal modo verrebbero garantite le esigenze di certezza ed uniformità di condotta qui richiamate, senza danneggiare o limitare il pieno mandato dei consigli territoriali e dei consiglieri in carica.

### ***Concorrenza delle schede votate per il raggiungimento del quorum.***

Sempre in tema di elezione dei consigli territoriali, il comma 13 dell'art. 3 del DPR 169/2005, dispone che nel caso non sia stato raggiunto il quorum della prima votazione, le schede votate non possano concorrere *“ai fini del calcolo del quorum della successiva votazione”*. La disposizione in questione non appare sorretta da alcuna valida giustificazione.

Si rileva, infatti, che il comma 7 dello stesso articolo 3, riguardante le votazioni mediante lettera raccomandata (le quali – sia detto per inciso - nonostante il parere del Consiglio di Stato del 13 giugno 2005, non sono ammesse per l'elezione dei consigli provinciali), consente di includere il voto espresso per corrispondenza *“ai fini del calcolo del quorum della seconda votazione”*.

Evidentemente non sono le esigenze di trasparenza connesse alla corretta custodia delle schede elettorali votate ad aver determinato la scelta del legislatore di escludere, solo dal voto espresso personalmente nel seggio e non da quello espresso per corrispondenza, le schede votate ai fini del raggiungimento del quorum nelle successive votazioni.

Date le gravose maggioranze richieste dall'art. 3 del DPR 169 per il raggiungimento del *quorum*, la previsione in questione appare ingiustificatamente limitativa e contraria ai canoni di efficienza ed economicità, in quanto impedisce di prendere in considerazione voti validamente effettuati, con pregiudizio dello stesso diritto di elettorato attivo.

E' auspicabile pertanto una modifica normativa che elimini la parola *“NON”* nell'ultimo periodo del comma 13 dell'art.3 del DPR 169/2005, in modo che il testo risultante affermi: *“Le schede archiviate nel plico concorrono ai fini del calcolo del quorum della successiva votazione”*.

Si ritiene altresì opportuno prevedere la possibilità di votazione in modo telematico.

### ***Modalità di trasmissione scheda per elezione dei Consigli nazionali.***

L'art. 5, comma 5, penultimo periodo del DPR 169, dispone che le schede elettorali con i nominativi indicati dagli Ordini territoriali per l'elezione dei Consigli nazionali, siano *"immediatamente"* trasmesse *"per telefax al Ministero"*.

Nelle ultime elezioni per il rinnovo dei Consigli degli Ordini disciplinati dal DPR 8 luglio 2005, n.169, tale procedura ha palesato evidenti inefficienze. Nonostante il Ministero avesse messo a disposizione due numeri di telefax, molti Ordini non hanno potuto adempiere all'immediata trasmissione delle schede elettorali, dando adito a sospetti e polemiche.

Poiché a seguito del decreto legge 185 del 29 novembre 2008, tutte le pubbliche amministrazioni (Ordini inclusi) hanno a disposizione una casella di posta elettronica certificata (strumento idoneo a sostituire, con anche maggiore efficacia, il telefax), è auspicabile una modifica normativa che elimini le parole "PER TELEFAX" nel penultimo periodo, comma 5, art.5 del DPR 169/2005, sostituendole con "a mezzo posta elettronica certificata (PEC)". In tal modo, il testo risultante affermerà: *"La scheda è immediatamente trasmessa a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al Ministero"*.

### ***Ulteriori esigenze.***

Ulteriori esigenze che necessitano di correttivi riguardano:

- al fine di coadiuvare l'attività del Presidente e assicurare la massima regolarità nell'andamento dei lavori consiliari in caso di suo impedimento temporaneo, si propone, in sostituzione della figura del consigliere anziano, l'introduzione della figura del vice presidente, sia nell'ambito dei consigli territoriali, sia in quello nazionale;
- nell'ambito della procedura di elezione dei consigli territoriali, per assicurare la massima regolarità delle operazioni elettorali e impedire la formazione di un contenzioso successivo, si propone di attribuire al Presidente del seggio centrale il potere di verifica dei requisiti di eleggibilità dei candidati con possibilità di esclusione con provvedimento motivato;

- affidare ai Consigli nazionali la possibilità di definizione del regolamento elettorale specifico per ciascuna professione, sulla base di regole generali fissate dal Ministero, in particolare per la tutela di genere, per tener conto delle caratteristiche notevolmente diverse, in tema di dimensioni numeriche, di modalità di rappresentanza sul territorio e di organizzazione - come già avvenuto per altri casi (sanitarie, commercialisti, ecc.) – delle diverse professioni, ed eventualmente consentendo anche la rivisitazione del numero dei mandati per i consiglieri territoriali e nazionali onde tutelare i diritti dell’elettorato attivo nella scelta dei propri rappresentanti, ed assicurare un alto livello di competenza ed esperienza dei consiglieri.

Ulteriori esigenze di razionalizzazione e semplificazione sono in fase di approfondimento.

## 6. Riorganizzazione territoriale degli Ordini e Collegi

---

Le necessità di ottimizzazione ed efficientamento delle Professioni si pongono infatti tutt'ora, allo scopo di incrementare la qualità degli standard professionali, a tutela sia delle categorie medesime, che dei fruitori delle prestazioni professionali, oltre che a garanzia della competitività e della libera concorrenza.

In tal senso è oggettiva l'esigenza di riorganizzazione territoriale degli ordini e collegi. Ciò sul rilievo per cui un rilevante numero di enti, tra i quali anche alcuni ordini e collegi professionali, storicamente, sono sorti e sono territorialmente organizzati su base provinciale.

Si ritiene quindi opportuno ridefinire ex novo la disciplina, individuando l'ambito spaziale più adeguato alle istituzioni ordinistiche, tenuto conto delle singole specificità, valutando l'adeguatezza di un ambito spaziale di intervento sovrapponibile al territorio delle regioni a statuto ordinario.

In tal senso si auspica un intervento normativo che faciliti, in base alle esigenze di funzionamento delle singole categorie professionali, nonché della riduzione dei costi di gestione, la possibilità di riorganizzare su base territoriale gli Ordini e Collegi professionali mediante l'accorpamento su base volontaria di quelli esistenti.



## **7. Attribuzione ai Consigli nazionali potestà impositiva sugli iscritti all'Albo unico per copertura delle spese di funzionamento**

---

L'articolo 7 comma 2 D.L. Luogotenenziale 23/11/44 n. 382 prevede che "*il Consiglio (dell'Ordine) può, entro i limiti strettamente necessari a coprire le spese dell'ordine o collegio, stabilire una tassa annuale, una tassa per l'iscrizione nel registro dei praticanti e per l'iscrizione nell'albo, nonché una tassa per il rilascio di certificati e dei pareri per la liquidazione degli onorari*" riconoscendo quindi all'ente una potestà impositiva.

La legge riconosce ai Consigli professionali una potestà impositiva che l'iscritto deve assolvere se vuole appartenere all'Albo. I contributi così erogati hanno natura fiscale e sono strettamente strumentali a consentire alle strutture associative di non gravare sulla fiscalità generale (Vd. Sezioni unite della Corte di cassazione, sentenza 1782 depositata il 26 gennaio 2011 che ha evidenziato come la cd. tassa contribuzione di iscrizione è relativa alla provvista dei mezzi finanziari necessari al Consiglio non solo per il controllo dell'albo, ma anche per lo svolgimento di tutte quelle attività e competenze in questi ultimi anni delegate agli Ordini dal legislatore e che si riassumono nell'esercizio della funzione pubblica di tutela dei cittadini, potenziali fruitori delle prestazioni professionali degli iscritti).

L'attuale disciplina, sia pur con alcune particolarità proprie delle singole professioni, prevede una gestione su base territoriale dell'imposizione ed un successivo trasferimento di una frazione delle tasse di iscrizione gestite dai singoli Consigli/Collegi territoriali ai Consigli ed Ordini nazionali. Ciò in ragione del fatto che il sistema ordinistico ha, sì, autonomia impositiva, ma può di fatto esercitarla solo attraverso le sue articolazioni territoriali.

Ne deriva che i Consigli Nazionali non hanno una reale potestà impositiva diretta sui singoli iscritti ma dipendono dalle erogazioni dei consigli provinciali.

Ciò costituisce una oggettiva anomalia del sistema impositivo giacché nessun'altra tipologia di ente pubblico nazionale organizzato su base territoriale risulta essere privo di potestà impositiva diretta.

Ne deriva che, in ossequio all'art. 23 Cost., al fine di consentire ai Consigli Nazionali una adeguata gestione della propria organizzazione e dotazione finanziaria, è auspicabile un intervento normativo che consenta a questi ultimi, ove ritenuto opportuno e ove non sia ancora previsto dai relativi ordinamenti professionali, di esigere direttamente dagli iscritti la quota di propria pertinenza.

## 8. Regolamento unitario sulla formazione 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.

## **9. Revisione del DPR 328/2001 (in fase di elaborazione)**

---

## Parte II EQUO COMPENSO E TUTELA DELLA PROFESSIONE

### 10. 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.

**I provvedimenti normativi in corso di esame** hanno come obiettivo quello di tutelare, attraverso la disciplina dell'equo compenso, tutti i professionisti, anche quelli non organizzati in Ordini e Collegi, ma rispettando tutte le specificità. In tante occasioni la Rete Professioni Tecniche ha sottolineato l'importanza di estendere gli obblighi a tutta la committenza poiché tale principio è fissato soprattutto a tutela della committenza più debole, perché proprio in queste evenienze, informazioni certe aiutano a dare parametri e definizioni a chi, come ben noto, subisce un'asimmetria informativa nei confronti del professionista. Sul fronte pubblica amministrazione ancora una volta si sottolinea l'assoluta urgenza di promuovere un regolamento per disciplinare nel dettaglio i limiti e gli obblighi in capo alle Pubbliche Amministrazioni che devono rispettare il diritto all'equo compenso per i professionisti, anche allo scopo di arginare alcune sentenze sul tema che sono pienamente lesive della stessa dignità dei professionisti.

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.

## 11. 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.

## 12. 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***".



## 13. Società di ingegneria

---

Come noto, con l'articolo 1, commi 149 e 150 della legge 4 agosto 2017, n. 124 («legge concorrenza»), di recente approvazione, il legislatore è intervenuto sulla disciplina delle «società di ingegneria» (SDI) di cui – da ultimo – all'art. 46, comma 1, lettera c) del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

Le citate disposizioni, oltre a estendere l'ambito di operatività delle società anzidette al settore privato, stabiliscono che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, esse saranno tenute «a stipulare una polizza di assicurazione per la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile conseguente allo svolgimento delle attività professionali dedotte in contratto e a garantire che tali attività siano svolte da professionisti, nominativamente indicati, iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali», dando mandato all'Autorità nazionale anticorruzione di provvedere alla pubblicazione del relativo elenco nel proprio sito internet.

È di tutta evidenza che le citate previsioni non sono da sole sufficienti a delineare la cornice normativa nell'ambito della quale le società di ingegneria saranno chiamate a operare. Rimangono, infatti, impregiudicati taluni aspetti essenziali, in grado di incidere profondamente sia sul corretto funzionamento dell'istituto, sia sulla tutela degli interessi pubblici concorrenti. Non è chiaro, ad esempio, quali saranno le forme di vigilanza e di responsabilità gravanti sui soci di capitale, i quali, a differenza dei soci professionisti – gli unici obbligati ex lege a rendere la prestazioni per conto della società – parteciperanno essenzialmente al fine di incrementare gli utili, con un serio rischio di condizionamento della libertà professionale (un principio riconosciuto anche dall'art. 15 della Carta europea dei diritti fondamentali), sia nella fase di assunzione, sia in quella di esecuzione degli incarichi. A fronte di ciò, la disciplina appena approvata non impone ai soci di capitale alcun requisito di onorabilità, con la conseguenza di favorire astrattamente la possibilità di infiltrazione di fonti di finanziamento illecite all'interno di tali compagini.

In linea di principio, è ipotizzabile quindi che la tenuta dell'elenco delle società di ingegneria implichi l'allestimento di un complesso apparato di



controlli, finalizzato a verificare sia l'assolvimento dei requisiti espressamente richiesti alle SDI dallo stesso art. 1, comma 149 della legge n. 124/2017 (la stipulazione di una polizza professionale e l'attribuzione ai soli soci professionisti iscritti all'albo del potere di esercizio delle attività professionali tipiche), sia il pieno rispetto delle normative vigenti in materia di trasparenza e corretto funzionamento di società di capitale (in tema di diritto civile, commerciale e della concorrenza, nonché penale, per quanto attiene alla normativa antimafia, e tributario), destinate a operare nell'ambito professionale (il che determina un'ulteriore estensione della funzione di vigilanza al rispetto degli obblighi di pubblicità, assicurativi, previdenziali e di formazione, alla verifica dell'esatta corrispondenza dell'organizzazione agli incarichi e all'osservanza degli obblighi fiscali, oltre alla verifica dell'onorabilità dei soci di capitale, dei rapporti con la committenza, del rispetto del segreto professionale, e dell'obbligo di preventivo scritto, ecc.).

Tali significative disparità non sono state, ad oggi, affrontate dal legislatore né dall'Anac che, anzi, con provvedimento del 4 ottobre u.s. ha attivato l'iscrizione all'elenco - previsto dalla legge n.124/2017 e riservato alle società di capitali o alle società in forma cooperativa, residenti in Italia o all'estero, che operano in Italia - delle società di ingegneria che operano nel mercato privato.

Allo scopo di pervenire a una corretta definizione del regime giuridico applicabile alle società di ingegneria, anche in considerazione della manifestata esigenza di estendere le relative attività al mercato degli appalti privati, si ritiene opportuno formulare una proposta che tenga conto, per un verso, delle caratteristiche strutturali (le SDI possono, infatti, essere costituite anche in forma di società di capitali prive di soci professionisti) e dell'autonomia organizzativa e operativa di tali enti e, per altro verso, dell'esercizio di appropriate forme di controllo da parte degli organi di autogoverno delle professioni regolamentate interessate, a garanzia del legittimo affidamento dell'utenza finale.

Per soddisfare tale duplice esigenza, occorre anzitutto tener conto della peculiare natura delle società di professionisti costituite in forma di società di capitali. Se, infatti, il modello delle società tra professionisti costituite in forma di società di persone appare sostanzialmente assimilabile a quello delle associazioni professionali, in particolare sotto il profilo della rilevanza, sul piano della responsabilità, della figura del socio professionista, nel caso delle società

di capitali, le figure operativamente responsabili sono, invece, gli organi di amministrazione.

Pertanto – posto che la scelta di costituire una società di capitali in luogo di una società di persone rileva esclusivamente sotto il profilo organizzativo e non sotto quello delle modalità di esercizio della professione – diviene necessario consentire che la funzione di vigilanza sul piano deontologico svolta dagli organi di autogoverno delle professioni possa correttamente indirizzarsi nei confronti di tali soggetti.

Affinché le società di ingegneria possano legittimamente operare nel mercato degli appalti privati si ritiene, pertanto, necessario che:

- tutti i soggetti operanti all'interno degli organi di amministrazione (amministratori e/o direttori tecnici) chiamati a sottoscrivere le prestazioni professionali per conto della società siano iscritti all'albo professionale degli ingegneri o degli architetti e siano di conseguenza obbligati all'osservanza delle norme deontologiche con riguardo al corretto svolgimento delle attività della società stessa;

- i codici deontologici delle professioni interessate siano adeguati mediante l'introduzione di specifiche disposizioni volte a sanzionare la responsabilità professionale degli organi di amministrazione delle società di ingegneria.

- l'attività di vigilanza affidata ai Consigli di disciplina degli ordini territoriali sia orientata ad assicurare che i profili di responsabilità professionale che ricadono sugli amministratori e sui professionisti eventualmente chiamati a sottoscrivere gli elaborati progettuali per conto della società non vengano elusi;

- sia assicurata, per le società multidisciplinari, una chiara identificazione e differenziazione delle diverse prestazioni professionali offerte in base alla specifica competenza dei professionisti chiamati a sottoscrivere gli elaborati progettuali e che tale differenziazione sia idonea a riflettersi sul piano dell'attribuzione della responsabilità nei confronti degli organi di amministrazione.

## 14. 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

### 15. 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<sup>Â</sup>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.

## 16. 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. omnicomprensività.

## 17. 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.

## **18. 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.

## **19. Integrazione dei Collegi giudicanti con professionisti tecnici**

---

Nell'ottica di un efficientamento del sistema-justizia 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.

## 20. 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)

### 21. 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 relevantissimo 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 le 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 risultato 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 ei 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**

### **22. 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 ridurre 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.

## 23. Le criticità delle riforme per la semplificazione: alcune considerazioni

---

Tutto ciò premesso è evidente che le diverse proposte di riforma di semplificazione delle attività della Pubblica Amministrazione, elaborate negli ultimi 30 anni hanno prodotto risultati non sempre soddisfacenti. Pur con molte buone intenzioni non sono stati mai sciolti alcuni aspetti critici essenziali. In particolare, molte norme su cui si è intervenuti sono rimaste complesse e di difficile interpretazione. Spesso le norme che hanno regolato la semplificazione si sono sovrapposte a quelle precedenti, generando maggiore disorientamento specie dal punto di vista interpretativo. Il legislatore, inoltre, non riesce a superare l'idea di elaborare procedure semplici che non necessariamente aggiungono controlli ex post ed ex ante ad una determinata attività. La semplificazione è spesso accompagnata da nuove procedure di controllo onde evitare che la legge venga aggirata, creando tuttavia nuove procedure spesso ridondanti.

Vi è poi il problema di procedure gestite dalle Pubbliche Amministrazioni con tempi "critici", ovvero con relativa lentezza, spesso determinata da norme involute, da passaggi inutili, a cui lo stesso Amministratore pubblico non può sottrarsi. Infine è importante sottolineare che procedure più rapide, una migliore capacità di interlocuzione della Pubblica Amministrazione con i diversi attori con cui essa è chiamata ad operare (cittadini, imprese, corpi intermedi) ed una migliore capacità di gestire la materia dei contratti pubblici dipende anche dalla possibilità di riorganizzare e qualificare maggiormente il pubblico impiego, risorsa essenziale per la riuscita di una molteplicità di investimenti attraverso risorse finanziarie pubbliche che il Paese in questo momento ha a disposizione.

Dal 1990 ad oggi sono individuabili almeno 19 interventi normativi finalizzati alla semplificazione normativa ed alla riforma della Pubblica Amministrazione. La limitata efficacia di tali interventi probabilmente è dipesa dalla scarsità di risorse economiche per attuare processi di riforma (tanto che si è sempre parlato di riforme "a costo zero") e da interventi a volte o troppo ambiziosi o di carattere generale a cui spesso non sono seguiti i relativi decreti

attuativi o che richiedevano un numero esorbitante di norme attuative, contraddicendo nei fatti lo stesso principio di semplificazione fino a quel momento annunciato.

Non da ultimo, le proposte di riforma, in passato, non prevedevano o prevedevano in modo blando programmi di riorganizzazione e di valorizzazione del pubblico impiego.

## **24. Perché l'attuale riforma ai sensi del DL 31 maggio 2021 n. 77 è un importante punto di partenza**

---

La riforma della Pubblica Amministrazione così come prevista nel PNRR e come si presenta in fase di attuazione da parte del Dipartimento per la Funzione Pubblica si pone, secondo l'opinione dell'RPT, in un solco diverso dalle passate esperienze in quanto appare focalizzata su pochi punti essenziali ed opera secondo principi ampiamente condivisibili.

In primo luogo la riforma si muove lungo due assi di progressione fortemente interconnessi: da un lato la riforma del lavoro pubblico e dall'altro il processo di semplificazione di alcune specifiche norme e procedure. In sostanza, la valorizzazione del pubblico impiego, anche attraverso l'innalzamento delle competenze di ciascun lavoratore della PA, è considerata come elemento essenziale non solo per modernizzare e rendere più efficiente la struttura pubblica, ma anche per garantire la buona riuscita del processo di semplificazione.

In questo senso appare condivisibile il potenziamento dell'attività delle Pubbliche Amministrazioni attraverso interventi di natura diversa già avviati nel 2021 quali: assunzioni a tempo determinato per l'attuazione del PNRR, sblocco delle assunzioni a tempo indeterminato nei Comuni, avvio di programmi di supporto finanziati attraverso i fondi di coesione, reclutamento di esperti per il supporto alle Regioni ed agli Enti locali per la gestione di procedure amministrative complesse, semplificazione delle procedure di reclutamento anche attraverso la collaborazione diretta tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e diversi sistemi ordinistici delle professioni.

Sul fronte della semplificazione il processo cui fa riferimento il DL n. 77 del 2021 si muove in ambiti ben circoscritti. Questo consente di concentrare lo sforzo in alcuni settori che in questo momento appaiono strategici e su procedure più snelle che dovrebbero garantire una più rapida ed efficace realizzazione di opere pubbliche.



Da questo punto di vista l'RPT non può che essere d'accordo con la linea intrapresa, aggiungendo che su alcuni aspetti dovrebbe essere prestata particolare attenzione al fine di garantire un efficace processo di semplificazione e accelerazione delle azioni di investimento previste in particolare nel PNRR.

Più nello specifico, il DL n.77 del 2021 intende snellire e quindi velocizzare alcune procedure in ambiti circoscritti, ma di rilevanza strategica. Si tratta infatti:

- della riduzione dei tempi per le VIA – valutazioni di impatto ambientale;
- della riduzione di oltre la metà dei tempi per le autorizzazioni per la diffusione della banda ultralarga;
- delle semplificazioni delle procedure legate ad interventi di efficientamento energetico o di prevenzione del rischio sismico attraverso i c.d. Superbonus 110%;
- della semplificazione per l'avvio (e il completamento) dei cantieri delle opere pubbliche strategiche e prioritarie.

Va infine rilevato che il processo di semplificazione attraverso la modifica di alcune norme è stato già avviato ed ulteriori processi di revisione delle procedure verranno messi in atto nei prossimi mesi.

## 25. Le aree prioritarie di intervento della semplificazione

---

Il processo di semplificazione delineato dal Dl 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

## 26. 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.

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. Incentivare con premialità (temporali ed economiche) le opere in cui il progetto sia acquisito mediante concorso di progettazione;
- 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 nella fase iniziale dell'esame dell'AS 2330, disegno di legge recante Delega al Governo in materia di contratti pubblici, attualmente incardinato in Senato.*

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.*

## **c) Norme in materia di interventi per la riqualificazione degli edifici e per la rigenerazione urbana. Efficientamento delle norme in materia di Superbonus 110%**

Le norme varate a metà 2020 in materia di così detti Superbonus 110% (art. 119 Dl 19 maggio 2020 n. 34, convertito in legge 17 luglio 2020 n. 77) sono state più volte riviste nel corso del 2021, non da ultimo attraverso lo stesso Dl del 2021 n. 77 in materia di semplificazioni. L'aspetto di maggior rilievo emerso dal Decreto semplificazioni del 2021 ha riguardato un aspetto molto particolare ma di rilevanza strategica, ovvero l'alleggerimento delle procedure legate alla Cila, che ha consentito l'avvio più immediato degli interventi di riqualificazione energetica e di messa in sicurezza degli edifici residenziali.

L'RPT ha tuttavia elaborato ulteriori proposte di semplificazione normativa o di modifica alle norme al fine di massimizzare l'efficacia di tali bonus e garantire un vero processo di riqualificazione del costruito in Italia, adempiendo agli standard richiesti in sede europea.

Il Tavolo permanente potrebbe, attraverso un gruppo di lavoro, riaffrontare in primis il tema della sostenibilità, in termini di finanza pubblica e di disavanzo pubblico, della spesa (in termini di detrazioni) degli interventi con Superbonus 110%, in particolare della parte di interventi su edifici residenziali unifamiliari la cui scadenza è stata fissata a fine 2022 mentre gli interventi sugli edifici condominiali proseguirà fino al 2023 con detrazioni al 110% e con un decalage delle stesse nel 2024 e 2025.

Al fine di rendere più efficace l'intervento con Superbonus ed in una ottica di efficientamento e fluidificazione dell'iter che porta ad utilizzare tali tipi di bonus, l'RPT ritiene possa essere utile affrontare alcuni aspetti quali:

- 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);

- elevare alla quota di detraibilità (oggi 110%) per spesa sostenuta su interventi di:

- Sicurezza sanitaria/epidemiologica: contenimento rischi di contagio;
- Sicurezza delle strutture: (esercizio, sisma, incendio, etc.);
- Sicurezza impiantistica;
- Sicurezza personale.

- salvaguardare il patrimonio edilizio di interesse storico attraverso correzioni alla L. 77/2020 per esonerarlo 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, l'attuale misura sanzionatoria penale, introdotta nel Decreto c.d. Antifrodi, è oggettivamente errato, dannoso e recante – nella sua formulazione attuale – gravi errori di metodo e di merito che ne minano, in radice, la compatibilità costituzionale e quindi, in ultima analisi, l'utilità. La previsione di una possibile elevatissima 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) costituisca un utilizzo improprio, per l'appunto, della sanzione penale, che dovrebbe riguardare

fattispecie più significativamente lesive del pubblico interesse e del pubblico denaro. La sanzione penale che si intende introdurre non potrà che operare de futuro, non essendo applicabile a fatti già avvenuti, né potrà apportare effettiva utilità alla filiera del controllo atteso che non attribuisce poteri o compiti aggiuntivi all’Agenzia delle Entrate o alle altre Autorità extra-giudiziali coinvolte nell’attuazione dei cd. Superbonus. Essa crea solo una nuova fattispecie penale, di dubbia applicabilità e di ancor più dubbia costituzionalità che potrà trovare applicazione, per l’appunto, solo in sede giurisdizionale, con i tempi e le modalità che tutti gli utenti conoscono. Tale previsione è, prima di tutto, non necessaria atteso che l’ordinamento già prevede sanzioni penali per condotte finalizzate alla truffa o all’indebita percezione di contributi pubblici. Inoltre 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.

- Ottimizzare il massimale assicurativo per l’attività di asseverazione che deve essere adeguato, in percentuale, al valore dei manufatti ma non tale da penalizzare eccessivamente i professionisti.

Le vigenti discipline sul massimale delle assicurazioni a garanzia dell’incentivo statale sono errate, come dimostrato in un apposito documento CNI -ANIA, perché confliggono con tutte le regole sui principi di calcolo statistici e probabilistici in materia e sicuramente aumenterà i costi.

## d) 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;
- Difformità 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.*

## **e) Sussidiarietà dei professionisti per la semplificazione dell’attività della Pubblica Amministrazione**

La Legge 81/2017 (c.d. Jobs act del lavoro autonomo), all’art. 5, 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”.

Tale principio, sancito dalla legge, risulta in gran parte disatteso o comunque applicato al di sotto delle sue potenzialità.

*L’RPT ritiene utile portare all’attenzione del Tavolo permanente proprio la necessità di affrontare in modo organico la questione della regolamentazione che consentirebbe di rendere pienamente operativo il principio di sussidiarietà che, occorre ricordare, indica i professionisti ordinistici proprio come “agenti” utili a velocizzare e semplificare l’azione delle PPAA.*

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.

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 indispensabile.

Sussidiarietà e competenza possono essere le chiavi di volta di un disegno riformatore, volto alla semplificazione e sostenuto dalle professioni su molteplici versanti.

La RPT 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.

La RPT ritiene di poter mettere a disposizione del Tavolo permanente conoscenze approfondite affinché la sussidiarietà possa prendere corpo ed essere parte integrante di quel processo di efficientamento dell'azione amministrativa che il Tavolo stesso è chiamato ad analizzare e valutare.

## f) 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.

## **g) Processo di semplificazione attraverso un uso più diffuso delle norme tecniche volontarie**

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 volontario, 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 volontarie 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, 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.