



Stati Generali dell'Economia

*Professionisti dell'area tecnica per il rilancio del
Paese*

(Nota)

Giugno 2020

1. Premessa

La presente nota propone un contributo alla riflessione nell'ambito degli Stati Generali dell'Economia promossi dal Governo. La Rete delle Professioni Tecniche, che rappresenta circa 600.000 professionisti operanti in ambito tecnico, da tempo è impegnata, anche in stretta collaborazione e sinergia con il Comitato Unitario delle Professioni, in una interlocuzione con le forze di Governo per offrire un contributo al dibattito sulla crescita e sulla modernizzazione del Paese. Non da ultimo, il 4 giugno 2020, L'RPT ed il CUP hanno promosso e presentato un "*Manifesto delle Professioni per la rinascita dell'Italia*", articolato in 10 proposte di intervento.

Le strutture di rappresentanza delle professioni sono convinte che la crisi in atto, determinata in modo pressoché imprevedibile dall'emergenza legata al virus Covid-19, possa essere, pur nella sua drammaticità, *l'occasione per una ridefinizione delle priorità di sviluppo del Paese* e per delineare un quadro composito di interventi, che partano dalle istanze dei diversi operatori economici e categorie professionali e imprenditoriali. Si delinerebbe in, questo modo, un quadro di interventi che rispecchierebbe l'effettiva, complessa e articolata composizione del tessuto produttivo nazionale, in cui operatori con competenze e dimensioni molto diverse sono in realtà tra loro connessi.

Un piano di rilancio, pertanto, non può essere costruito guardando solo ai campioni nazionali o ai settori di punta dell'Italia, ma richiede una visione più ampia della realtà, un'opera di ricucitura e di messa a sistema di interventi anche molto diversi attivati da categorie diversificate di operatori economici. In questo senso la riflessione, nell'ambito degli Stati Generali, deve tener conto delle idee e delle proposte di cui sono portatori anche i liberi professionisti, come componente importante di un più ampio sistema produttivo.

I professionisti sono espressione di una fitta rete di servizi presenti sul territorio: servizi sanitari, sociali e socio-assistenziali; servizi al tessuto di impresa; servizi di progettazione e gestione delle infrastrutture; servizi di tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale; progettazione e realizzazione di opere per la prevenzione del rischio nelle sue diverse forme.

Il fatto che il lavoro professionale contribuisca alla formazione di una parte rilevante del Pil dovrebbe essere un elemento sufficiente per comprendere che proprio questa parte del tessuto produttivo può intervenire con puntuali proposte per il rilancio dell'economia.

In questa prospettiva la nota che segue, dopo avere delineato i numeri essenziali delle professioni in Italia, si concentra su alcune proposte. Si tratta naturalmente di una serie di proposte in cui si esprime per lo più la specificità delle professioni tecniche e che vanno incardinate in una più ampia lista di interventi per la ripresa. Sarà compito del Governo omogeneizzare le diverse linee e misure di intervento.

In particolare il quadro delle proposte riportato in questa nota si divide in due sottogruppi: da un lato, una serie di interventi che, pur nella loro specificità, possono fungere da volano per la ripresa, in quanto stimolano nuovi investimenti, propongono un principio di semplificazione di alcune norme di settore e liberano risorse economiche; dall'altro lato si propongono alcuni interventi specificamente incentrati sul rafforzamento e sull'efficientamento del sistema ordinistico, nella convinzione che esso sia in grado di rendere più efficiente il mercato del lavoro in cui operano i professionisti stessi, a beneficio dell'intera comunità.

2. Professioni e professionisti in Italia

I professionisti che esercitano in via esclusiva la libera professione e che sono quindi iscritti ad una Cassa di previdenza obbligatoria sono attualmente 1 milione 649 mila, circa il 6% degli occupati in Italia. Se si considerano anche gli iscritti ad un Albo professionale che operano nel lavoro dipendente (oltre che come liberi professionisti) si arriva a 2,3 milioni di lavoratori, con un contributo al Pil del 14%.

Del totale dei liberi professionisti iscritti alle Casse di previdenza obbligatoria, 347.768 appartengono all'area tecnica. Se si considerano gli iscritti agli Albi dell'area tecnica, il numero dei professionisti sale a circa 600.000.

Tabella 1 – Occupati in Italia per gruppo professionale

Anno	Lavoratori indipendenti	– Liberi professionisti	Lavoratori dipendenti
2007	26,1%	4,9%	73,9%
2010	25,3%	5,2%	74,7%
2011	25,0%	5,4%	75,0%
2012	24,9%	5,6%	75,1%
2013	24,8%	5,8%	75,2%
2014	24,7%	5,8%	75,3%
2015	24,4%	5,9%	75,6%
2016	23,9%	6,1%	76,1%
2017	23,2%	6,0%	76,8%
2018	22,9%	6,2%	77,1%

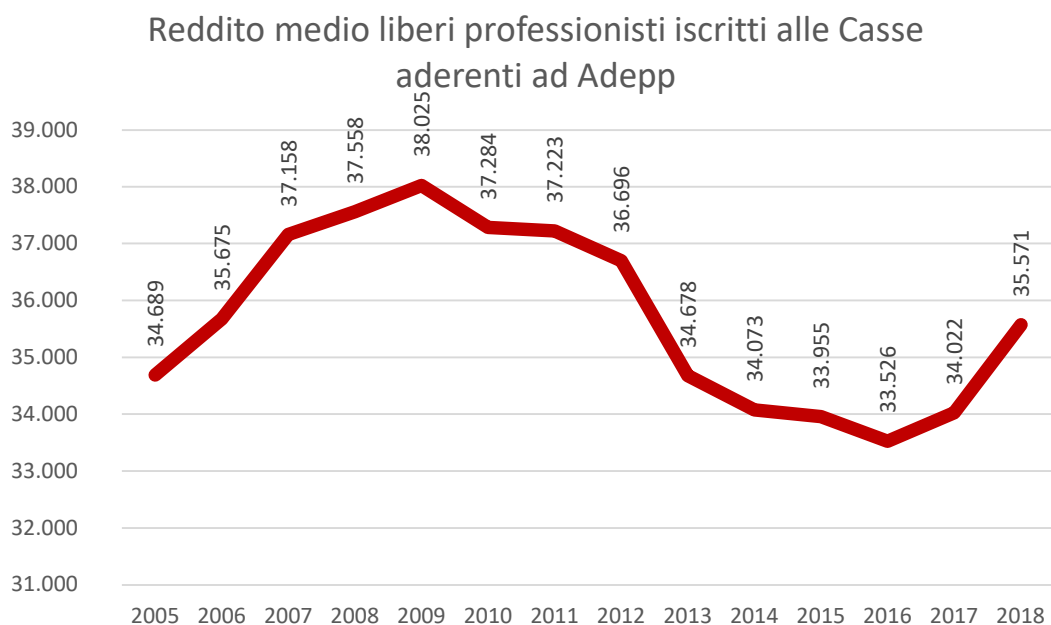
Fonte: elaborazione Adepp su dati Istat

Tabella 2 – Professionisti (contribuenti attivi e pensionati contribuenti) iscritti alle Casse previdenziali private aderenti all'ADEPP

ANNO	AREA ECONOMICO SOCIALE	AREA GIURIDICO ECONOMICA	AREA PROFESSIONI TECNICHE	AREA SANITARIA	ENASARCO	TOTALE
2005	94.264	168.849	296.896	469.549	278.680	1.308.238
2006	96.936	179.329	307.909	480.143	276.204	1.340.521
2007	99.198	188.663	318.283	491.640	276.813	1.374.597
2008	101.400	198.504	325.948	501.584	273.614	1.401.050
2009	105.980	208.523	333.786	516.890	267.547	1.432.726
2010	111.003	215.541	341.018	529.389	262.844	1.459.795
2011	112.317	224.094	347.886	545.365	258.866	1.488.528
2012	113.834	233.410	351.856	555.558	253.418	1.508.076
2013	114.480	242.232	354.913	566.154	249.177	1.526.956
2014	115.222	291.253	357.360	572.678	241.185	1.577.698
2015	115.941	304.718	356.077	585.245	238.800	1.600.781
2016	116.077	310.950	353.551	595.081	236.532	1.612.191
2017	120.908	327.624	345.036	600.464	233.383	1.627.415
2018	126.141	329.833	347.768	617.251	228.270	1.649.263
Variazioni 2017-2018	4,33%	0,67%	0,79%	2,80%	-2,19%	1,34%
Variazioni 2005-2018	33,82%	95,34%	17,13%	31,46%	-18,09%	26,07%

Fonte: elaborazione Adepp su dati Istat

Le dinamiche legate al reddito dei liberi professionisti sono state estremamente variabili negli ultimi 15 anni, accompagnate da una consistente flessione rispetto ai livelli raggiunti prima della crisi del 2008. Da un reddito medio di 38.000 euro nel 2009 si è passati a 35.571 euro del 2018. Negli ultimi tre anni tuttavia si è assistito ad una timida ripresa dei livelli reddituali che lasciava presagire una fase di riposizionamento in positivo del lavoro professionale, accompagnato anche dal costante incremento del numero di persone che intendono operare nelle professioni regolamentate.



Fonte: elaborazione RPT su dati Adepp

Sulla base dei dati disponibili e dei livelli raggiunti nel periodo 2008-2010, siamo convinti che il sistema delle professioni regolamentate sia **al di sotto del proprio potenziale di crescita**; ciò anche tenendo conto che il sistema delle professioni opera nell'ambito del terziario ad elevato valore aggiunto, quindi con buone prospettive di crescita – al di là della crisi in atto - e rappresenta una rete diffusa sul territorio di servizi per le famiglie e per le imprese.

E' evidente tuttavia che la crisi generata dal diffondersi del virus Covid-19 genererà una importante battuta d'arresto i cui effetti occorre limitare al massimo.

Dal punto di vista di chi opera nell'area tecnica, ciò significa intervenire su poche ma essenziali leve. Non occorre, infatti, immaginare piani straordinari di intervento legati alla straordinarietà di questa emergenza; sarebbe sufficiente affrontare alcuni ostacoli alla crescita stratificatisi nel Paese negli ultimi decenni.

Per tali motivi, la nota che segue si focalizza su pochi aspetti puntuali:

- semplificazione normativa, con particolare riguardo per le norme sugli appalti pubblici;
- applicazione del principio di sussidiarietà come strumento di semplificazione ed efficientamento delle attività della Pubblica Amministrazione;
- rilancio degli investimenti in opere infrastrutturali e per la messa in sicurezza del territorio;
- mitigazione del peso fiscale;
- potenziamento del sistema di aggiornamento delle competenze professionali in ambito ordinistico;
- completamento del processo di riforma del sistema ordinistico e migliore applicazione delle norme a tutela della dignità professionale.

Si tratta evidentemente di alcuni specifici tasselli da inserire in un *più ampio ed organico piano di rilancio e modernizzazione del Paese*. L’RPT è convinta che sia essenziale trovare un efficace metodo di lavoro, in grado di incardinare in alcuni principi generali (sostenibilità, green economy, economia circolare, tutela del patrimonio, competenze multisettoriali, formazione continua) una molteplicità di interventi specifici, che siano presentate non delle rivendicazioni di interessi particolari, ma come programmi di rilancio generale che fanno perno sulle conoscenze e competenze di operatori operanti in settori produttivi diversi.

3. Professionisti per il rilancio del Paese

Attraverso gli Stati Generali ci si interroga su come garantire e sostenere in modo efficace e sostenibile la ripartenza del sistema economico, in un irrinunciabile quadro di coesione sociale. *I professionisti dell’area tecnica sono convinti che occorra in questa fase sfrondare il dibattito da molte proposte sicuramente interessanti ma difficilmente praticabili*, quanto meno in un orizzonte di breve periodo.

Già il recente documento *“Iniziativa per il rilancio Italia 2020-2022”*, elaborato dal comitato di esperti designato dal Governo, indica una molteplicità di linee strategiche finalizzate alla modernizzazione del Paese. E’ evidente, tuttavia, che per avviare un processo di ripresa occorre stabilire delle priorità di intervento, partendo dalle iniziative con il maggiore grado di fattibilità.

Come indicato in precedenza, le misure di seguito proposte si dividono in due categorie:

- a) misure per la semplificazione, per il rilancio degli investimenti e per il rafforzamento delle competenze in ambito professionale;
- b) misure per il rafforzamento e la competitività del sistema ordinistico e per la migliore tutela del lavoro professionale.

a) Misure per la semplificazione, per il rilancio degli investimenti e per il rafforzamento delle competenze in ambito professionale

Piena attuazione del principio di sussidiarietà ex lege 81/2017

L’art. 5 della legge 81/2017 ha affidato ai professionisti ordinistici l’esercizio di un’azione sussidiaria rispetto a specifiche funzioni svolte dalle Amministrazioni pubbliche. In particolare la legge 81/2017 ha stabilito che il Governo è delegato ad individuare *“gli atti delle Amministrazioni Pubbliche che possono essere rimessi anche alle professioni organizzate in ordini e collegi in relazione al carattere di terzietà di queste”*.

In virtù di tale principio le Pubbliche Amministrazioni possono essere alleggerite di una molteplicità di compiti che possono essere affidati ai liberi professionisti al fine di assolvere al rilascio di atti di verifica, controllo e autorizzazioni in modo più rapido e puntuale rispetto a quanto accade attualmente. La funzione sussidiaria dei professionisti ordinistici non deve e non può essere intesa come la sostituzione di soggetti privati all’azione pubblica, ma come un’azione di supporto allo Stato, nella logica della *“semplificazione” che il Governo attualmente intende promuovere*. A distanza di tre anni dalla emanazione di questa norma mancano 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.

Tale istanza, peraltro non appare più rinviabile, soprattutto *se si considera che lo spettro di processi autorizzativi e suppletivi rispetto all'azione diretta delle Amministrazioni pubbliche è molto ampio*, garantendo quel recupero di efficienza a favore sia delle imprese che dei cittadini sempre più spesso evocato.

A titolo esemplificativo (per portare, però, il discorso su un piano concretezza) gli atti realizzabili secondo il principio di sussidiarietà sono:

- nell'ambito tecnico: procedure autorizzative e di controllo legate all'urbanistica, all'edilizia e alla sicurezza degli edifici pubblici e privati, ma anche con funzioni nell'ambito dell'apparato della giustizia;
- nell'ambito dell'amministrazione della giustizia: accesso alle banche dati delle PP.AA. e, in particolare, nell'ambito del processo civile, assunzione di prove testimoniali e per interpellato, assunzioni preventive dei mezzi di prova; assunzione del ruolo di commissario ad acta, in ausilio al Giudice dell'ottemperanza; estensione delle procedure precontenziose di negoziazione assistita; svolgimento di funzioni esecutive attualmente assegnate agli uffici giudiziari o ad altre amministrazioni, con possibilità di riaprire una fase propriamente contenziosa solo in caso di opposizione, a garanzia dei diritti delle altre parti coinvolte;
- nell'ambito fiscale-tributario: ampliamento e sviluppo di tutti gli istituti che affidano, ai professionisti esperti in materia fiscale, funzioni di controllo e asseverazione in sostituzione dell'Amministrazione.

L'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 che evidenzia le reali potenzialità dell'applicazione sostanziale del principio quale strumento di modernizzazione degli Uffici della Pubblica Amministrazione. L'RPT individua in particolare le seguenti tipologie di atti:

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 Pubblica Amministrazione;
4. Atti di supporto alla Pubblica Amministrazione;
5. Atti di monitoraggio sull'applicazione delle norme.

Possono dunque essere soggetti a sussidiarietà e quindi possono essere effettuati da un professionista dell'area tecnica atti quali: Permesso in sanatoria, Autorizzazione per l'inizio dei lavori, Certificato di agibilità, Certificato di destinazione Urbanistica, 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 e molto altro ancora.

Si tratta ora di dare esecuzione a norme già esistenti senza definire una molteplicità di procedure che non farebbero che rendere ancora più complesso il quadro normativo esistente. I professionisti possono diventare in questo modo l'interlocutore imprescindibile del Governo e delle Regioni così come la sussidiarietà e la competenza possono essere le chiavi di volta di un vero disegno riformatore dell'azione delle Pubbliche Amministrazioni.

Semplificazione del Codice dei contratti pubblici e istituzione di un Fondo di Rotazione per la Progettazione

Per limitare l'impatto dell'attuale fase di recessione è necessario che gli investimenti in opere pubbliche non registrino una fase di arresto al pari di ciò che è accaduto nelle due gravi ondate di crisi del 2008 e del 2011. Il processo di realizzazione di opere pubbliche sconta nel nostro Paese, come messo in evidenza più volte dallo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, una complessità normativa e soprattutto una complessità procedurale (legata alle diverse fasi della progettazione, ai controlli ed al rilascio di pareri e autorizzazioni) che fanno sì che più della metà del tempo che intercorre dall'affidamento dei lavori alla conclusione dell'opera sia assorbito dalle procedure burocratiche. Gli ultimi dati disponibili mettono in evidenza come il tempo medio per la realizzazione di un'opera pubblica in Italia sia pari a 4,4 anni, di cui solo 1,3 anni dedicati alla esecuzione dei lavori mentre la parte restante riguarda la progettazione e l'affidamento.

L'RPT ritiene, peraltro, che la scheda di lavoro n. 22 del documento "Iniziativa per il rilancio Italia 2020-2022" non affronti in modo del tutto appropriato la questione legata alle criticità del Codice dei contratti pubblici e che la velocizzazione dei tempi legati alla realizzazione delle opere pubbliche non possa essere ridotta al dibattito sulla abrogazione del Codice e all'applicazione della Direttiva europea 2014/24/UE. L'RPT ritiene più opportuno apportare modifiche ad alcune specifiche norme del Codice dei contratti pubblici, rivedendo una serie di passaggi procedurali legati alla progettazione.

L'RPT in particolare è convinta che possano e debbano essere adottate alcune misure che potrebbero semplificare di molto alcune criticità emerse dall'applicazione delle norme vigenti. Tali interventi possono essere sintetizzati come segue:

1. eliminare la responsabilità erariale dei RUP e la possibilità di incorrere nel reato di abuso di ufficio;
2. accorpate il *progetto definitivo* con il *progetto esecutivo* fatta eccezione per le c.d. *Opere complesse*, per le quali la richiesta di pareri deve avvenire obbligatoriamente sul progetto definitivo;
3. rendere prioritario l'affidamento diretto dei SIA (Servizi di ingegneria e Architettura) per importi inferiori ad euro 40.000;
4. utilizzare la procedura negoziata per l'affidamento dei SIA per importi pari a 40.000 euro e inferiori alla soglia di cui all'articolo 35 con invito di almeno 15 operatori e esclusione automatica dell'offerta anomala;
5. rendere ordinario l'affidamento della direzione dei lavori al progettista;
6. sostituire il Certificato di Collaudo sino alla soglia di cui all'articolo 35 (5.350.000 euro) con il Certificato di Regolare Esecuzione;
7. affidamento delle attività di verifica al RUP sino alla soglia di cui all'articolo 35 (5.350.000);
8. estendere sino alla soglia di cui all'articolo 35 del Codice dei Contratti Pubblici le modalità semplificate previste per l'inserimento delle opere nel programma triennale dei lavori pubblici come previsto dal comma 3 dell'articolo 21 per i lavori di importo inferiore ad 1.000.000 di euro. In particolare si propone di modificare l'art. 21 del Codice dei contratti pubblici al fine di stabilire che i lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria possano essere inseriti nella programmazione annuale non più a seguito della redazione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica, ma a seguito della redazione di un più semplice studio di fattibilità di cui all'art. 14 del DPR 207/2010.

Risulta opportuno, inoltre, istituire un *fondo di rotazione per la progettazione* al fine di sostenere e accelerare la realizzazione delle opere pubbliche. Il fondo deve essere basato su:

- costituzione di una cabina di regia centrale che possa garantire la programmazione e la ripartizione delle risorse da anticipare alle stazioni appaltanti, indirizzando queste ultime lungo assi di finanziamento certi;
- restituzione al Fondo delle somme attinte dalle stazioni appaltanti per finanziare la progettazione, entro un termine congruo, derivanti da eventuali risparmi dovuti ai ribassi praticati in sede di offerta e di approvazione del progetto.

Infine occorre rendere perentorio il termine di 60 giorni entro i quali le Pubbliche Amministrazioni liquidano i corrispettivi per incarichi svolti e ultimati dai liberi professionisti. La scheda di lavoro 2.iv delle “Iniziative per il rilancio Italia 2020-2022”, elaborato dal Comitato di esperti, *richiama con chiarezza la necessità del pagamento rapido dei fornitori per favorire liquidità*. Il principio deve valere ancor più nel caso in cui il debitore sia la Pubblica Amministrazione e soprattutto deve valere per tutte le tipologie di creditori, quindi certamente i liberi professionisti. Occorre rafforzare i sistemi, già messi in atto in passato, per azzerare definitivamente, i ritardi dei pagamenti per forniture di beni e servizi da parte delle Amministrazioni pubbliche, con norme che tutelino in modo particolare chi opera nella libera professione. L’RPT chiede pertanto l’applicazione della Legge 37/2019 cosiddetta “Legge Europea 2018” in applicazione della Direttiva Europea 2011/7/UE, come già sollecitato dalla Commissione Europea nella sentenza pronunciata il 28 gennaio 2020 nei confronti dell’Italia (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento) affinché si rispettino effettivamente termini di pagamento non superiori a 30 o 60 giorni di calendario, stabiliti dalla direttiva medesima.

Opere pubbliche, politiche per la messa in sicurezza del territorio e programmi per l’innovazione

In una prospettiva di immediato contrasto alla crisi, assumono valore strategico gli investimenti per la realizzazione di opere pubbliche, la cui programmazione non deve e non può essere interrotta o ridimensionata rispetto agli obiettivi e ai programmi pre-crisi. Ogni Amministrazione pubblica, centrale e locale, deve essere sensibilizzata e responsabilizzata sulla necessità di non ridurre i livelli di investimento in questa tipologia di opere, esercitando in modo appropriato le funzioni di programmazione e di controllo ad esse affidato. Da tempo inoltre l’RPT richiede che il sistema delle stazioni appaltanti venga sfoltito e maggiormente qualificato. Si ritiene inoltre che un ruolo determinante per evitare una forte contrazione della spesa per opere pubbliche possa essere dato dalla semplificazione delle norme in materia di appalti come indicato in precedenza.

In un contesto di politiche di investimento per il territorio va, inoltre, collocata una azione per la messa in sicurezza dal rischio sismico. In particolare, gli interventi, incentivati con forti detrazioni fiscali, di messa in sicurezza degli edifici in chiave antisismica (c.d. sisma-bonus), potenziati dal recente DI 34/2020 (c.d. Decreto Rilancio) devono essere inseriti in un più ampio Piano nazionale di prevenzione sismica. Il Piano tende verso due obiettivi prioritari: da un lato generare maggiore sicurezza e dall’altro razionalizzare la spesa pubblica in caso di eventi disastrosi e di interventi per la conseguente ricostruzione. Nell’arco degli ultimi 52 anni si sono verificati in Italia 8 terremoti distruttivi, che hanno generato una spesa per la ricostruzione che supera i 135 miliardi di euro, pari ad una spesa media annua di ben più di 2 miliardi di euro, a totale carico della fiscalità generale. E’ il caso di rilevare che ad un euro speso in interventi di prevenzione dal rischio sismico corrispondono da sei a nove euro di risparmio di spese di riparazione e ricostruzione post terremoto. Da qui la necessità di un intervento organico di prevenzione sismica sulle costruzioni, a partire dalle aree a maggiore rischio del Paese. In questo senso, il ricorso estensivo al sisma-bonus è coerente con la necessità di un Piano Nazionale di prevenzione che si rivelerebbe un importante volano per il comparto delle costruzioni.

L’elaborazione di un Piano Nazionale di prevenzione del rischio sismico comporta tuttavia l’adozione, in via preliminare, di una serie di misure e di strumenti che consentano interventi coerenti e tecnicamente fattibili. In particolare tali misure riguardano:

- obbligo di procedere alla Classificazione sismica degli edifici secondo le regole del DM 65/2017;
- obbligo, per tutte le costruzioni che non rientrano tra quelle per le quali è possibile fare la Classificazione sismica, di procedere alla valutazione della sicurezza secondo quanto previsto dal paragrafo 8.3 delle NTC 2018;

- introduzione, in un arco di tempo prestabilito, dell'obbligo della Assicurazione legata al rischio sismico;
- incentivazione delle forme di monitoraggio delle costruzioni che la tecnologia ha sviluppato e continua a sviluppare;
- istituzione di un collegamento tra le attività Classificazione sismica e il fascicolo digitale della costruzione di cui al Nuovo Testo Unico per le Costruzioni.

In sostanza quindi, la strategia generale del Piano si basa su una serie di azioni legislative che si innestano perfettamente su un quadro di norme tecniche esistenti che già pongono l'Italia all'avanguardia rispetto ad altri paesi soggetti a rischio sismico:

- a. Obbligo della Classificazione del rischio sismico secondo le previsioni del DM 65/2017;
- b. Obbligo alla definizione del fascicolo digitale della costruzione;
- c. Obbligo di una assicurazione sui danni procurati agli edifici dagli eventi sismici.

Tali obblighi vanno definiti in un apposito regolamento attuativo.

Infine, l'RPT ritiene che occorra rafforzare il sistema di incentivi alle imprese per l'innovazione tecnologica. In particolare occorre rafforzare il programma Transizione 4.0, prolungandone la vigenza per un periodo di almeno 5 anni. In questo senso, il Paese necessita di misure di politica industriale sostenibile e di innovazione di ampio respiro, non concentrate su programmi e incentivi rinnovati di anno in anno, anche con una visione in termini di economia circolare e tenendo conto dei nuovi scenari di mercato.

Realizzare un piano credibile sulla BUL (Banda Ultra larga) di informatizzazione del Paese

La rete BUL del Paese non si completa se non con la distribuzione verticale della fibra ottica all'interno degli edifici pubblici e soprattutto privati.

Il dott. Vittorio Colao, nella relazione della sua commissione, testualmente scrive:

“La connettività a banda ultra-larga in Italia è assai più limitata che in altri paesi, con grandi differenze tra le diverse aree geografiche in termini di penetrazione e qualità. (omissis)

Lo sviluppo obliquo della rete in fibra ottica è la priorità assoluta, dal momento che genera attività economica nell'immediato e stimola la crescita futura (omissis)

È fondamentale completare su tutto il territorio nazionale la posa di tale rete (ect.)”.

La direttiva 61/2014 e le norme italiane di recepimento (D.P.R. 380/2001 art. 135-bis e DLgs. 33/2016 art. 8), obbligano progettisti ed installatori qualificati di progettare, realizzare e tenere in manutenzione ordinaria, straordinaria ed evolutiva le infrastrutture a banda ultra-larga nei luoghi privati permettendo loro di percepire lo stesso compenso equo e non discriminatorio che incassano i gestori delle reti tlc.

Si chiede al Governo di permettere alla filiera privata dei professionisti (progettisti ed impiantisti qualificati) e delle pmi del settore elettrico ed elettronico (che progettano e realizzano le reti e gli impianti secondo Norme e Guide CEI specifiche – Guida CEI 306-2 e Norma CEI 64-8) di realizzare e gestire la manutenzione delle reti all'interno delle proprietà private.

Tale richiesta è stata inoltrata al ministro dello Sviluppo Economico Ing. Stefano Patuanelli con una nota del 30 marzo 2020 a firma del Coordinatore della Rete delle Professioni Tecniche, autorizzato in tal senso dai Presidenti dei Consigli Nazionali di tutti gli Ordini Professionali aderenti alla citata rete.

L'opera dei professionisti tecnici qualificati negli interventi di completamento della rete a banda ultra-larga nei luoghi privati, deve essere estesa anche al completamento del SINFI (catasto informatico delle infrastrutture di rete) a beneficio di tutti i soggetti coinvolti: utenti, pubblica amministrazione e gestori dei servizi di rete.

Importante è la riduzione della normativa prescrittiva a vantaggio di quella volontaria, per consentire, tra l'altro, un più utile e intelligente utilizzo delle competenze e conoscenze, di altissima qualità dei professionisti ordinistici assicurando anche il potenziamento degli enti di normazione nazionali.

È, altresì, importante intervenire sull'apparato dello Stato, definendo con chiarezza i ruoli e le competenze dei singoli enti territoriali, evitando duplicazioni e sovrapposizioni.

Istituire la figura dell'Operatore di edificio, tecnico abilitato iscritto ad un Ordine professionale che possa garantire la progettazione a regola d'arte, la direzione lavori e soprattutto i collaudi anche di reti trasmissione dati private, facendosi Garante per i proprietari privati e certamente per lo Stato; oltre che poi gestire tutti gli aspetti tecnici ed energetici di un edificio sia pubblico che privato affiancando gli amministratori di condominio e le imprese impiantistiche e garantendo la comunità.

Mitigazione dell'azione fiscale su famiglie, imprese e professionisti

Occorre intervenire sul sistema di imposizione e prelievo fiscale attraverso tre diverse misure:

1. rinvio al 2021 dell'acconto e del conguaglio per le dichiarazioni dei redditi relativi al 2019;
2. innalzamento al 40% degli oneri deducibili legati all'esercizio dell'attività professionale;
3. abolizione della ritenuta d'acconto per i professionisti soggetti a regime ordinario Iva.

La prima delle tre misure, in particolare, ha portata straordinaria, seppure temporanea, rinviando al 2021 il pagamento del conguaglio e dell'acconto per i redditi 2019. Si rende tuttavia necessaria, garantendo una sorta di polmone di liquidità a quanti professionisti hanno registrato nella prima parte dell'anno una sicura riduzione degli incassi, tali da rendere difficoltoso il pagamento delle tasse relative all'anno precedente. Egualmente l'abolizione della ritenuta d'acconto per i professionisti in regime ordinario IVA genererebbe liquidità, tenuto conto peraltro del fatto che la ritenuta d'acconto è ormai obsoleta in presenza dell'obbligo di fattura elettronica.

Istituzione di un sistema di formazione specialistico e multidisciplinare per gli Ordini professionali per una Università delle professioni

Il documento promosso dal Governo "Iniziativa per il rilancio Italia 2020-2022" focalizza la propria attenzione (scheda di lavoro 85) sull'opportunità di rafforzare l'azione di formazione continua degli Ordini professionali. *L'RPT propone che i singoli sistemi ordinistici possano, attraverso un protocollo di intesa da definire con il Ministero dell'Università, diventare sede di erogazione di formazione che consenta a chi esce dall'Università di acquisire una formazione continua non di tipo generalista ma specialistica applicabile nell'ambito della libera professione.* Specie per le professioni tecniche, in questo modo, l'Università tornerebbe a concentrarsi su percorsi formativi maggiormente focalizzati su approfondite conoscenze fondamentali e specialistiche di primo livello, lasciando agli Ordini la funzione di una *formazione specialistica professionalizzante* ovvero applicata all'esercizio della professione (per così dire di secondo livello).

La riforma delle professioni, varata nel 2012, ha assegnato ai singoli Ordini territoriali, una rilevante funzione in materia di aggiornamento e “manutenzione” delle competenze lungo l’intero ciclo di vita professionale dell’iscritto. Si tratta di una funzione strategica considerato che i professionisti ordinistici rientrano nella categoria dei lavoratori intellettuali *high-skilled*, per i quali in sostanza l’accrescimento delle conoscenze teoriche e pratiche è un imprescindibile condizione per rimanere nel mercato del lavoro.

In questa prospettiva va creato, con opportuni strumenti di finanziamento, un sistema più immediato (rispetto a quanto accade oggi) di raccordo tra Università e rete degli ordini territoriali. Ogni rete, ciascuna per la professione che rappresenta, sotto l’egida del proprio Consiglio nazionale può di fatto divenire **Università delle professioni**, dunque un sistema diffuso di competenze specialistiche in cui ormai anche i liberi professionisti sono chiamati ad operare. Verrebbe garantito in questo modo a ciascun professionista quell’essenziale sistema di manutenzione e accrescimento di competente che oggi in parte manca o che si sviluppa in modo piuttosto frammentato nel territorio nazionale. Si tratterebbe, peraltro, di un coinvolgimento senza precedenti dei singoli Ordini.

Vi è poi un secondo aspetto da affrontare.

Per molte professioni, in particolare per quelle dell’area tecnica, si pone la necessità di riformare i cicli di studio universitari. Da tempo il dibattito è aperto ma è giunto il momento di dare avvio alle ipotesi che più appaiono ragionevoli e pensate per un più corretto inserimento dei laureati nel mercato del lavoro.

In questo contesto va innanzi tutto ripensato il percorso formativo universitario di alcune figure, come quelle ad esempio legate ai settori dell’Ingegneria e dell’Architettura. Alla luce dei limitati risultati ottenuti dai corsi c.d. 3+2 (conseguimento della laurea triennale, con la possibilità di proseguire per ulteriori due anni per il conseguimento della laurea magistrale) sarebbe utile ritornare ad un ciclo unico di studi. Su tali aspetti da tempo l’RPT ha avviato una intensa interlocuzione con il MIUR, una interlocuzione che dovrebbe tuttavia essere portata a conclusione, per realizzare uno dei tanti tasselli in grado di attivare un vero processo di modernizzazione del Paese.

In questo contesto di riforma del ciclo formativo agli Ordini può e deve essere assegnato un ruolo più pregnante, anche nella gestione degli esami di Stato, che verranno affrontati da coloro i quali intendono intraprendere la libera professione. L’RPT ritiene infatti che l’esame di stato debba essere organizzato proprio dagli Ordini, di concerto con le Università e le strutture di rappresentanza delle strutture produttive.

L’accesso all’esame di abilitazione dovrà essere preceduto alternativamente:

- da un periodo di tirocinio certificato, di durata annuale, in strutture produttive e/o professionali qualificate

o alternativamente

- dallo svolgimento di corsi di specializzazione, di uno o più anni organizzati dalle strutture accademiche di concerto con aziende e organizzazioni professionali che prevedano, oltre che l’approfondimento della formazione teorica, una parte applicativa svolta direttamente all’interno del mondo produttivo e professionale.

b) Misure per il rafforzamento e la competitività del sistema ordinistico e per la migliore tutela del lavoro professionale

Completare la riforma del sistema ordinistico

Gli Albi professionali raggruppano e rappresentano più di 2 milioni di lavoratori, che contribuiscono alla formazione di una parte rilevante del Pil nazionale; pari al 14%. 1 milione e 600 mila iscritti agli Albi esercita a tempo pieno la libera professione e costituisce pertanto una rete complessa di studi e società operanti in ambiti molto diversi dei servizi per le famiglie, per le imprese e per le Pubbliche Amministrazioni.

Il sistema ordinistico va rafforzato perché è espressione e parte integrante di un tessuto produttivo che nel nostro Paese vede nella piccola dimensione, pur con molti limiti, una parte vitale del sistema produttivo, oggi certamente messo alla prova dalla crisi in atto.

Un programma di rilancio dell'economia non può, dunque, non considerare le ragioni dei molti lavoratori che operano nel sistema complesso ed articolato delle libere professioni e non può assegnare un ruolo marginale alle diverse categorie professionali.

I mesi e gli anni che verranno possono essere occasione per riformare e soprattutto per modernizzare il Paese, semplificando le norme e le procedure che attengono all'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni, progettando infrastrutture che rendano il Paese più competitivo, generando servizi avanzati per le imprese. *In questo processo di cambiamento le libere professioni hanno un ruolo determinante, proprio per il bagaglio composito di competenze di cui sono portatori; dall'area giuridico-economica a quella tecnica fino a quella socio-assistenziale.*

Questa azione di impulso alla crescita potrà essere esercitata appieno se il processo di riforma dei diversi sistemi ordinistici, avviato nel 2011 e nel 2014, verrà portato a compimento.

E' necessario rafforzare il ruolo dei Consigli e dei Collegi Nazionali, rendere più efficiente la rete degli ordini territoriali, rivederne l'organizzazione territoriale, modificare alcune norme che regolano la vita stessa dei singoli sistemi ordinistici.

Attraverso il completamento dell'azione riformatrice gli Ordini, attraverso più precise funzioni di rappresentanza, più intensi rapporti con le Università e con il tessuto di imprese e, non da ultimo, con una funzione meglio definita nell'ambito della formazione continua per gli iscritti, possono assurgere ad un nuovo protagonismo.

Occorre dunque affrontare una serie di aspetti, che possono indurre maggiore efficienza nelle singole reti ordinistiche, che richiedono oggi un impegno ben preciso sia del Governo che del Parlamento.

Portare a compimento il processo di riforma degli ordini rendendolo più efficiente significa affrontare un'Agenda dei lavori, su aspetti apparentemente diversi, i cui punti principali possono essere sintetizzati come segue:

- emanare un Testo Unico delle professioni attraverso una legge delega del Parlamento. Nonostante nel 2012 si sia proceduto alla individuazione di norme preesistenti da abrogare perché non più compatibili con il quadro della riforma delle professioni, nei fatti, almeno per le professioni dell'area tecnica, manca un quadro normativo unitario e omogeneo che chiarisca le modalità di esercizio dell'attività professionale a fronte di una molteplicità di norme stratificatesi nei decenni, in parte ormai obsolete;
- intervento normativo che attribuisca in modo uniforme (cosa che oggi non accade) ai Consigli e Collegi Nazionali 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; va inoltre ridefinito il criterio per la determinazione del numero di componenti dei Consigli di disciplina dei singoli Ordini, sostituendo l'attuale principio di corrispondenza con quello della proporzionalità rispetto al numero di iscritti a ciascun Ordine;
- distinzione tra la funzione amministrativa e la funzione disciplinare nei Consigli Nazionali regolamentati dal D. Lgs. Lgt. 23 novembre 1944, n.382; in particolare è necessario emanare un atto normativo che contenta ai Consigli Nazionali di adottare una forma di organizzazione interna con la quale sia possibile

gestire la funzione giurisdizionale in misura più rapida e efficiente di quanto accade attualmente, prevedendo specifici Collegi disciplinari interni composti da 3/5 membri giudicanti;

- revisione delle norme concernenti l'indizione delle elezioni dei componenti dei Consigli territoriali degli Ordini e delle modalità di svolgimento delle elezioni ai sensi del DPR 8 luglio 2005, n. 169;
- riorganizzazione dei Consigli e dei Collegi su base territoriale. E' necessario in particolare ridefinire la disciplina, individuando l'ambito spaziale più adeguato alle trasformazioni dei territori e delle loro specificità, valutando l'eventuale accorpamento tra più province su base volontaria, al fine di garantire maggiore efficienza e risparmi sui costi delle singole reti ordinistiche;
- emanazione di un Regolamento unitario sulla formazione e certificazione delle competenze dei professionisti ordinistici. Le professioni dell'area tecnica, attraverso l'RPT, hanno manifestato l'utilità e l'opportunità di una regolamentazione unitaria, interdisciplinare, della materia, allo scopo di giungere ad un regolamento unico finalizzato, tra l'altro, a standardizzare i criteri di attribuzione dei crediti formativi e professionali.

Equo compenso e norme a tutela della dignità del lavoro professionale

La legge n. 172/2017, di conversione del decreto fiscale (DL 148/2017), 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».

Le Amministrazioni Pubbliche faticano a rispettare il principio dell'adeguata remunerazione delle prestazioni delle professioni, in particolare di quelle tecniche. In particolare, l'RPT evidenzia come l'esperienza degli ultimi anni lasci emergere una molteplicità di criticità quali:

- la tendenza degli operatori economici cd. "forti" a considerare il principio dell'equo compenso applicabile solo a particolari tipologie di incarichi, peraltro solo se attribuiti ex novo dopo l'entrata in vigore della relativa normativa in materia di equo compenso;

- la tendenza di alcune amministrazioni pubbliche a considerare in tutto o in parte non vincolante il disposto normativo (cd. Fenomeno dei bandi gratuiti);
- l'esistenza di uno storico e non colmato ritardo nell'aggiornamento periodico dei parametri di riferimento, con evidenti conseguenze sulla sufficienza della remunerazione;
- l'assenza di adeguati strumenti di monitoraggio e controllo dell'attuazione di tale principio;
- l'assenza di una disciplina transitoria nonché di una di tutela dei cd. tirocinanti ed apprendisti.

Tali problematiche, non risolte dall'attuale disciplina dell'equo compenso, hanno indotto l'RPT a proporre in sedi diverse un articolato unico che possa fare chiarezza sulla materia, proponendo una applicazione uniforme del principio. In particolare in sede di approvazione della Legge di bilancio 2020 (Legge 160/2019) l'RPT ha elaborato una proposta finalizzata a standardizzare nei limiti del possibile la disciplina della remunerazione dei professionisti prevedendo esplicitamente:

- l'applicabilità del principio dell'equo compenso a qualsiasi committente, indipendentemente dal termine giuridico utilizzato per disciplinare la prestazione professionale richiesta;
- l'invalidità e l'inefficacia di atti e/o provvedimenti delle amministrazioni pubbliche che non rispettino il principio in questione;
- l'obbligo di aggiornamento periodico dei parametri di riferimento;
- la previsione di una apposita commissione finalizzata a monitorare e controllare l'attuazione di tale principio;
- la previsione di una disciplina transitoria adeguata;
- la tutela dei c.d. tirocinanti ed apprendisti;
- l'adeguamento delle remunerazioni in caso di aggiunta di prestazioni aggiuntive o diversamente regolate in corso d'opera;
- l'introduzione di un principio di certezza nei pagamenti.

Nell'articolato predisposto in sede emendativa legata alla Legge di Bilancio 2020, l'RPT ha proposto inoltre l'istituzione, presso il Ministero della Giustizia, di una Commissione di monitoraggio, composta dai rappresentanti di tutte le professioni, con finalità di sorvegliare l'effettivo rispetto del principio dell'equo compenso nonché il periodico aggiornamento delle tariffe professionali dei parametri ministeriali di riferimento.

Strettamente legato a quanto affermato finora è il dibattito sulla introduzione di tariffe minime per le prestazioni professionali.

L'abolizione delle tariffe professionali, attraverso il Decreto-legge 223/2006, convertito con modifiche dalla legge 248/2006, non ha garantito alcun innalzamento dei livelli di concorrenza in ambito professionale e nessun effetto di crescita in ambito economico. Prova né è il fatto che dall'emanazione del medesimo decreto-legge in media i redditi dei professionisti iscritti all'albo hanno registrato un progressivo ed inesorabile decremento. La crisi dei redditi professionali non può neanche essere imputata alla grave fase di crisi innescata nel 2008, in quanto anche dopo tale periodo di recessione il reddito medio professionale degli iscritti agli ordini non si sono riportati ai livelli pre-crisi.

E' necessario che si riapra un dibattito sull'opportunità di ripristinare i minimi tariffari. La tariffa minima professionale rappresentava in passato, per il professionista, una sorta di prezzario, una retribuzione minima di legge, proporzionata alla tipologia e all'entità della relativa prestazione senza che questa creasse presunti scompensi al mercato o ledesse dei principi di concorrenza, evitando di innescare, come accade oggi, la pericolosa spinta a ribassi eccessivi che spesso mettono in dubbio la qualità della prestazione.

Il ritorno alle tariffe minime in Italia trova, peraltro, ampio fondamento in diverse pronunce della Corte di giustizia europea intervenuta, in modo approfondito, su tale specifico argomento.

Dopo un primo intervento su un caso italiano nel 2006 (procedimenti riuniti C-94/04 e C-202/04) in cui la Corte di Giustizia con chiarezza ribadiva che non è affatto provato che l'eliminazione di tariffe minime favoriscano la concorrenza in ambito professionale a tutto vantaggio del consumatore finale, ma che probabilmente era più facile dimostrare che tale abolizione portava solo a prestazioni al ribasso, la Corte medesima si è espressa con la pronuncia del 4 luglio 2019 sulle tariffe minime e massime obbligatorie praticate in Germania per gli Architetti e gli Ingegneri.

L'imposizione di tariffe minime, afferma la Corte, può servire a limitare il rischio che le prestazioni siano offerte a prezzi insufficienti per garantire la qualità della prestazione professionale. Nel mercato tedesco, infatti, in cui operano numerose piccole e medie imprese, la fissazione di tariffe minime in materia di prestazioni di progettazione, può garantire un elevato livello qualitativo di tali attività offerte.

I giudici del Lussemburgo precisano che non spetta allo Stato fornire la prova della correlazione tra eliminazione delle tariffe minime e diminuzione della qualità dei servizi, ma questo deve soltanto dimostrare che la tariffa può contribuire significativamente agli obiettivi perseguiti, limitando il rischio di un peggioramento della qualità delle prestazioni di progettazione.

La Corte ha, poi, precisato che la normativa nazionale è idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito solo se risponde realmente all'intento di raggiungerlo coerentemente. Nel caso in esame, la Commissione ha rilevato che quella tedesca non persegue l'obiettivo di assicurare un elevato livello di qualità delle prestazioni di progettazione in modo coerente e sistematico, dato che in Germania, l'esercizio stesso delle attività di progettazione non è riservato a chi svolge un'attività regolamentata, cosicché non esisterebbe, in ogni caso, alcuna garanzia che le prestazioni di progettazione siano effettuate da prestatori che hanno dimostrato la loro idoneità professionale a farlo.

In sostanza la corte di Giustizia europea pur condannando la Repubblica federale tedesca per non corretta applicazione delle norme europee in tema di concorrenza, ha ribadito che non spetta allo Stato abolire tali tariffe dimostrando che esse ledono la piena concorrenza degli operatori economici. La Corte in sostanza ha ribadito che occorre sempre chiedersi se le tariffe minime limitino o meno il possibile peggioramento della qualità delle prestazioni e se esse sono in grado di limitarlo vanno mantenute.

Appare evidente come vi siano ampi margini per riflettere sulla predisposizione di norme che portino alla reintroduzione di tariffari minimi in grado di conciliare il principio della libera concorrenza con quello della possibilità per i liberi professionisti di esercitare in modo dignitoso il proprio lavoro.