



Senato della Repubblica

XIX Legislatura

5^a Commissione Bilancio

*Disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 7 maggio
2024, n. 60, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di
politiche di coesione*

20 maggio 2024

Memoria della Fondazione Inarcassa

Audizione del Presidente, ing. Andrea De Maio

Premessa

La Fondazione Inarcassa, istituita nel 2011 da Inarcassa, la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli Ingegneri ed Architetti Liberi Professionisti, oggi è il punto di riferimento di circa 180.000 iscritti. La Fondazione Inarcassa ha tra gli scopi statutari il sostegno, lo sviluppo, la promozione e la tutela della figura dell'Architetto e dell'Ingegnere che esercitano la libera professione in forma esclusiva. Tra le sue varie attività, Fondazione Inarcassa svolge una attenta analisi della produzione legislativa di riferimento allo scopo di: promuovere le politiche a sostegno della categoria degli architetti e ingegneri liberi professionisti e, al contempo, formulare proposte e osservazioni di carattere tecnico che possano essere di supporto al Legislatore sui temi e ambiti normativi di interesse.

Introduzione

Si ringrazia, innanzitutto, la Commissione Bilancio del Senato per la opportunità di formulare alcune osservazioni in merito al disegno di legge di conversione del decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione.

La Fondazione Inarcassa condivide l'obiettivo del provvedimento di migliorare efficienza e qualità d'azione dei programmi della politica di coesione, relative al periodo 2021-2027; rafforzando il coordinamento con gli interventi finanziati dal PNRR e dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) e, tra gli interventi attuati ai diversi livelli di governo.

Il PNRR rappresenta una grande opportunità per dare slancio ai settori strategici del nostro Paese quali: risorse idriche, infrastrutture per il rischio idrogeologico e la protezione dell'ambiente, rifiuti, trasporti e mobilità sostenibile energia; sostegno allo sviluppo e all'attrattività delle imprese, anche per le transizioni digitale e verde. Si tratta di settori nei quali la competenza dei liberi professionisti, in particolar modo quelli dell'area tecnica, costituisce un valore aggiunto ai fini del raggiungimento degli obiettivi, per questo auspichiamo un sempre maggiore coinvolgimento negli interventi previsti dalle politiche di coesione, dalla fase di programmazione a quella attuativa.

Per una tempestiva attuazione del PNRR risulta fondamentale individuare gli interventi prioritari nei settori strategici della politica di coesione europea, così come previsto all'articolo 4 del Decreto e, al contempo, porre in essere specifiche azioni finalizzate al rafforzamento, della capacità amministrativa e del supporto tecnico-specialistico, dei soggetti e organismi di attuazione e coordinamento delle politiche di coesione.

Su quest'ultimo punto, Fondazione Inarcassa, già nelle prime fasi di esame presso il Parlamento delle proposte del PNRR – febbraio 2021 – auspicava, ad esempio, un

sempre maggiore coinvolgimento dei liberi professionisti quale supporto tecnico-specialistico della P.A. e, sulla base della propria esperienza, un intervento incisivo di modernizzazione e riforma della Pubblica Amministrazione. Per essere realmente efficiente, nell'ambito dei lavori pubblici, la P.A. dovrebbe, a nostro avviso, rafforzare il proprio ruolo di programmazione generale e controllo amministrativo delle opere pubbliche evitando di svolgere attività di progettazione, direzione lavori e collaudi, per i quali, tra l'altro, non dispone di mezzi e di competenze.

Forme di aggregazione dell'attività libero-professionale

Con specifico riferimento alle misure di cui agli articoli 17 e 18 del provvedimento, rispettivamente rubricati "Autoimpiego Centro-Nord Italia" e "Resto al SUD 2.0", di cui apprezziamo la finalità, preme segnalare all'attenzione di Codesta Commissione l'assenza degli studi Associati e delle Società Di Professionisti ("SdP") tra i modelli previsti di aggregazione dell'attività libero professionale. In particolare, il comma 2 dell'art. 17 e il comma 2 dell'articolo 18 prevedono la concessione di finanziamenti per l'avvio di attività di lavoro autonomo, imprenditoriale libero professionali *anche* in forma collettiva mediante la costituzione di società in nome collettivo, società in accomandita semplice, società a responsabilità limitata, nonché società cooperativa o società tra professionisti. Le Società Di Professionisti costituiscono, come le Società di Ingegneria ("SdI") e le Società tra Professionisti ("StP"), una particolare forma di aggregazione dell'attività libero professionale. Sia consentito richiamare l'attenzione del Legislatore sulla specifica disciplina normativa delle "SdP" con riferimento alla Legge 18 novembre 1998, n. 415, che modificando l'art. 17 della Legge 190/1994, ha previsto la possibilità di estendere l'esercizio delle attività libero professionali anche alle forme delle società di persone mediante l'introduzione dello strumento delle Società Di Professionisti. La specificità delle "SdP" risiede nel fatto che esse possono essere costituite esclusivamente tra professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, nelle forme delle società di persone ovvero nella forma di società cooperativa. Si tratta, dunque, di una particolare articolazione del modello societario alternativo alle Società Tra Professionisti e alle Società di Ingegneria. **Pertanto, Codesta Commissione potrà valutare l'opportunità di aggiungere all'elenco dei modelli già citati al comma 2 dell'art. 17 e al comma 2 dell'art. 18, anche gli studi associati e le Società Di Professionisti – che rispetto ai numeri in nostro possesso si aggirano intorno alle 200-300 unità - al fine di una loro maggiore valorizzazione all'interno del panorama complessivo dei modelli societari delle aggregazioni professionali.**

Verifica di congruità nei lavori edili

L'art. 28 del provvedimento, rubricato "Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del lavoro sommerso", **evidenzia, a nostro avviso, criticità relative alla verifica di congruità dell'incidenza della manodopera negli appalti privati.**

Non condividiamo la previsione di cui al comma 1 per la quale, nell'ambito degli appalti privati di lavori edili, prima di procedere al saldo finale dei lavori, il direttore dei lavori verifica la congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva, nei casi e secondo le modalità di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali previsto dall'articolo 8, comma 10-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

Acclarato che il trasferimento del suddetto obbligo dalla figura del committente privato a quella del direttore dei lavori non deriva dalle maggiori competenze tecniche di quest'ultimo, atteso che laddove il Direttore dei Lavori non risulta nominato, la norma prevede che il compito della verifica resti in capo al Committente.

Detto che in un appalto complesso, laddove il Committente è sempre unico, **ma possono coesistere diversi direttori lavori: architettonico, strutture, impianti, il provvedimento sarebbe in pratica inattuabile.**

Non convince, inoltre. la previsione sanzionatoria di cui all'articolo 12, per cui il versamento del saldo finale da parte del committente in assenza di esito positivo della verifica o di previa regolarizzazione della posizione da parte dell'impresa affidataria dei lavori, comporta la sanzione amministrativa da euro 1.000 ad euro 5.000 a carico del direttore dei lavori. **Il soggetto titolare del potere di spesa, il Committente potrebbe, quindi, decidere in autonomia di versare il saldo finale, anche con verifica negativa da parte del Direttore dei Lavori, che sarebbe sanzionato pur non avendo alcuna responsabilità.**

Per le ragioni di cui sopra, riteniamo che la previsione normativa vada emendata come segue, escludendo il Direttore dei Lavori dai soggetti che verificano la congruità dell'incidenza della manodopera:

Art.28 - Provvedimento	Art.28 - Proposta modificativa
« 10. Nell'ambito degli appalti pubblici e privati di realizzazione dei lavori edili, prima di procedere al saldo finale dei lavori, il responsabile del progetto, negli appalti pubblici, e il direttore dei lavori o il committente, in mancanza di nomina del direttore dei lavori, negli appalti privati, verificano la congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva, nei casi e secondo le modalità di cui al decreto	« 10. Nell'ambito degli appalti pubblici e privati di realizzazione dei lavori edili, prima di procedere al saldo finale dei lavori, il responsabile del progetto, negli appalti pubblici, e il direttore dei lavori o il committente, in mancanza di nomina del direttore dei lavori, negli appalti privati, verificano la congruità dell'incidenza della manodopera sull'opera complessiva, nei casi e secondo le modalità di cui al decreto

<p>del Ministro del lavoro e delle politiche sociali previsto dall'articolo 8, comma 10-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120</p>	<p>del Ministro del lavoro e delle politiche sociali previsto dall'articolo 8, comma 10-bis, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120</p>
<p>12. Negli appalti privati di valore complessivo pari o superiore a 70.000 euro, il versamento del saldo finale da parte del committente è subordinato all'acquisizione, da parte del Direttore dei lavori, ove nominato, o del committente stesso, in mancanza di nomina, dell'attestazione di congruità. Il versamento del saldo finale, in assenza di esito positivo della verifica o di previa regolarizzazione della posizione da parte dell'impresa affidataria dei lavori, comporta la sanzione amministrativa da euro 1.000 ad euro 5.000 a carico del direttore dei lavori o del committente, in mancanza di nomina del direttore dei lavori.».</p>	<p>12. Negli appalti privati di valore complessivo pari o superiore a 70.000 euro, il versamento del saldo finale da parte del committente è subordinato all'acquisizione, da parte del Direttore dei lavori, ove nominato, o del committente stesso, in mancanza di nomina, dell'attestazione di congruità. Il versamento del saldo finale, in assenza di esito positivo della verifica o di previa regolarizzazione della posizione da parte dell'impresa affidataria dei lavori, comporta la sanzione amministrativa da euro 1.000 ad euro 5.000 a carico del direttore dei lavori o del committente, in mancanza di nomina del direttore dei lavori.».</p>

Al netto delle sanzioni, riteniamo che per un lavoro regolare e di qualità, è altresì fondamentale insistere sull'efficacia e qualità dei controlli ispettivi, in particolare nei cantieri pubblici e privati e negli altri settori produttivi caratterizzati da un'alta incidenza infortunistica.

Fondazione Inarcassa sostiene da tempo la necessità che il delicato ruolo di coordinatore per la sicurezza nei cantieri (CSE), ma lo stesso vale anche per quello di Direttore dei Lavori e Collaudatore, sia riservato a soggetti adeguatamente qualificati e con una disponibilità di tempo senza alcuna limitazione. Si tratta, difatti, di incarichi professionali correlati ad attività di cantiere che richiedono una disponibilità ad una presenza *casuale*, non preventivabile a priori, inconciliabile con rapporti di dipendenza ancorché part-time.

Non appare, difatti, opportuno e funzionale all'interesse della Stazione Appaltante che un'impresa conosca a priori i giorni e gli orari in cui avviene l'esercizio dell'attività di controllo da parte delle figure professionali individuate dal committente con il compito di assistere e sorvegliare i lavori, garantendo la regolare esecuzione e la tutela della sicurezza secondo quanto previsto dal progetto e dalle norme, impartendo le opportune istruzioni quando necessario.

Riteniamo, pertanto, indispensabile e cogente un intervento del Legislatore volto a rafforzare e rendere più efficienti i controlli nei cantieri, in una fase storica durante la quale

l'edilizia è in forte espansione, attraverso la ridefinizione delle figure professionali in grado di garantire un controllo reale ed efficiente dei cantieri, da poter esercitare durante tutta la durata dei lavori senza limitazioni temporali derivanti da contratti di dipendenza. Una proposta che auspichiamo possa essere esaminata e accolta già all'interno del presente decreto-legge, come segue:

All'articolo 28, dopo il comma 1 aggiungere il seguente:

1-bis. Nei cantieri pubblici e privati, le funzioni di Coordinatore per la Sicurezza in fase esecutiva, di Direzione Lavori e di Collaudo, non possono essere svolte da soggetti che ricoprono incarichi di dipendenza, ancorché in part-time ed anche se in misura minore del 50%.