

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 148

presentata dai Consiglieri regionali
GIAGONI - ENNAS - MANCA Ignazio - MELE - PIRAS - SAIU

il 18 maggio 2020

Disposizioni in materia di tutela delle prestazioni professionali e di contrasto all'evasione fiscale

RELAZIONE DEI PROPONENTI

L'attuale quadro economico caratterizzato da una crisi generalizzata, ha creato grandi difficoltà ai liberi professionisti per quanto attiene la giusta commisurazione dei compensi nei confronti dei c.d. contraenti forti (enti pubblici, banche, assicurazioni ecc.), in rapporto alla qualità e quantità dell'attività professionale svolta.

Non solo. A ciò si sommano le difficoltà ad incassare i compensi dovuti, circostanza che ha fatto sì che molte categorie professionali abbiano dovuto far ricorso a metodi di pagamento illeciti, fenomeno che, avendo colpito ogni settore economico e professionale, potrebbe causare un impoverimento delle libere professioni oltreché spingere verso l'evasione fiscale che appare sempre più accentuata, laddove non si intervenga al riguardo.

Il presente progetto è finalizzato all'approvazione di una legge volta disciplinare, mediante atti d'indirizzo adottati dalla Giunta regionale, il diritto all'equo compenso e il contrasto all'inserimento di clausole vessatorie nell'esecuzione degli incarichi conferiti dalla Regione, dagli enti strumentali e dalle società controllate, ai professionisti, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 24, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e dall'articolo 19 quaterdecies del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, cosiddetto "decreto fiscale", convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, il quale inserisce l'articolo 13 bis (Equo compenso e clausole vessatorie) all'interno della legge 31 dicembre 2012, n. 247 "legge forense".

Il provvedimento si propone inoltre di porre un freno alle difficoltà dei liberi professionisti sia ad incassare quanto dovuto sia ad impedire il ricorso a metodi di pagamento illeciti; fenomeno che, avendo colpito ogni settore economico e professionale, potrebbe causare un impoverimento delle libere professioni ed un'elusione fiscale sempre più accentuata, laddove non si intervenga al riguardo.

È considerato "equo" il compenso che risponde a due requisiti concorrenti e non alternativi: la proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e al contenuto e alle caratteristiche della prestazione, e la conformità ai parametri previsti dal decreto ministeriale. Il comma 3 dell'articolo 19 quaterdecies del decreto legge n. 148 del 2017 specifica che per gli incarichi conferiti ai professionisti, la pubblica amministrazione garantisce il principio dell'equo compenso in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia che governano l'azione amministrativa.

Il tema qui affrontato ha assunto rilevanza soprattutto con l'avvento della crisi del 2008 ma ancor più con la nascita di nuovi servizi grazie allo sviluppo del web. Per avere un'idea del possibile impatto del fenomeno, basti pensare che con poco meno di 1 milione e 400 mila unità, l'aggregato dei liberi professionisti costituisce al 2017 oltre il 6 per cento degli occupati in Italia e il 26 per cento del complesso del lavoro indipendente e ha costituito l'unica componente del mercato del lavoro che si è rafforzata nel corso della crisi, in netta controtendenza rispetto agli altri segmenti occupazionali del lavoro indipendente. Nel 2017 l'Istat stima in 203.479 (219.687 nel 2016) i professionisti datori di lavoro per un totale di occupati nel mondo delle libere professioni composto da 2.300.000 unità, suddivise tra circa 1.400.000 liberi professionisti, di cui circa 200.000 datori di lavoro, e 900.000 dipendenti dagli studi professionali.

I dati ISTAT relativi alle "Rilevazione sulle forze di lavoro", documentano che nel nord Italia il numero di liberi professionisti nel 2017 ammontava a 733.400 lavoratori.

In conformità a quanto previsto dalla normativa nazionale, l'obiettivo del progetto di legge in oggetto è quello di far fronte al dilagante fenomeno dello svilimento della figura del libero professionista che ha colpito queste categorie di lavoratori prevedendo compensi non correttamente parametrati alla qualità e quantità delle prestazioni richieste o addirittura compensi simbolici.

Si è pertanto ritenuto che il valore sociale ed economico delle prestazioni professionali, debba essere pienamente riconosciuto dalle sopra indicate amministrazioni pubbliche, che devono, quindi, impegnarsi a dar piena applicazione al principio dell'equo compenso nelle procedure di affidamento e nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative.

Il testo è così suddiviso: l'articolo 1 delinea l'oggetto e le finalità della legge; l'articolo 2 disciplina la presentazione delle istanze prevedendo che devono essere corredate da tutti gli elaborati previsti dalla normativa vigente, dalla lettera di affidamento dell'incarico sottoscritta dal committente, dagli estremi dell'assicurazione professionale, da quelli di iscrizione all'albo professionale nonché dalla descrizione dettagliata delle prestazioni richieste.

L'istanza deve indicare il relativo compenso che deve risultare proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto sulla base dei parametri stabiliti dai decreti ministeriali, e dalle caratteristiche della prestazione professionale prestata. L'articolo 3 regola i parametri per la ricezione dell'istanza da parte dell'Amministrazione, la quale acquisisce la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del professionista sottoscrittore degli elaborati progettuali; la mancata presentazione dell'istanza costituisce motivo ostativo per il completamento dell'iter amministrativo fino all'avvenuta integrazione.

Prevede inoltre, nel caso di prestazione a carattere tecnico, che il pagamento delle competenze professionali sia subordinato all'idoneità del progetto o dell'elaborato tecnico, presentato per la conclusione dell'iter amministrativo. L'articolo 4 rinvia a quanto previsto dalla vigente normativa statale in merito all'equo compenso delle prestazioni professionali e al divieto di inserimento di clausole vessatorie nella predisposizione dei contratti di incarico professionale. L'articolo 5 impone agli enti pubblici di acquisire una dichiarazione da parte del singolo professionista o impresa svolta in qualsivoglia forma che debba percepire una somma dalla pubblica amministrazione in virtù di un contratto pubblico, nell'ipotesi in cui si sia servito dell'opera di un professionista per l'esecuzione del contratto, con cui dichiararsi di aver corrisposto a quest'ultimo dei compensi secondo i principi della presente legge e, pertanto, secondo i principi dell'equo compenso.

Gli ultimi articoli disciplinano la relazione alla Commissione consiliare competente sullo stato di attuazione della legge, cui è tenuta annualmente la Giunta regionale, la norma transitoria e la clausola di invarianza finanziaria.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Oggetto e finalità

1. Il sistema Regione di cui all'articolo 1 della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione) e successive modifiche e integrazioni, gli enti del servizio sanitario regionale, le società controllate o altri enti, pubblici o privati, che esercitano funzioni conferite dalla Regione, e gli enti locali della Sardegna e i loro enti dipendenti e controllati, nel rispetto dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficienza, promuovono la tutela di tutte le prestazioni professionali e il rispetto del principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti, anche al fine di contrastare l'evasione fiscale.

Art. 2

Equo compenso delle prestazioni professionali e divieto di inserimento di clausole vessatorie

1. Il compenso è considerato "equo" quando risponde ai seguenti requisiti:

- a) è proporzionale alla qualità e quantità del lavoro svolto e al contenuto e alle caratteristiche della prestazione.
- b) è conforme ai parametri previsti dai decreti ministeriali che dettano la disciplina delle tariffe per le diverse categorie professionali.

2. Ai sensi di quanto previsto dalla normativa statale vigente nella predisposizione dei contratti di incarico professionale, negli atti inerenti alle procedure concorsuali di individuazione del contraente, i compensi professionali sono determinati sulla base della vigente legislazione statale e dei parametri stabiliti dai decreti ministeriali adottati per le specifiche professionalità; i compensi stessi, così individuati, sono utilizzati quale criterio o base di riferimento per determinare l'importo del compenso e la base di gara.

3. Ai sensi di quanto previsto dalla normativa statale vigente, nella predisposizione dei contratti di incarico professionale, negli atti inerenti alle procedure concorsuali di individuazione del contraente, è vietato l'inserimento delle clausole vessatorie così come definite dall'articolo 13 bis della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento professionale forense" e successive modificazioni).

4. Ai fini di cui ai commi 2 e 3, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale adotta atti di indirizzo nei confronti delle strutture regionali e degli enti di cui all'articolo 1.

Art. 3

Presentazione delle istanze alla pubblica amministrazione

1. La presentazione da parte dei professionisti per conto dei privati cittadini e delle imprese, di un'istanza, comunque denominata, anche di natura autorizzatoria o concessoria, prevista da norme e da regolamenti regionali, provinciali, comunali e della Città metropolitana di Cagliari, è corredata, oltre che da tutti gli elaborati previsti dalla normativa vigente, dalla lettera di affidamento dell'incarico sottoscritta dal committente, unitamente alla copia fotostatica di un documento d'identità del medesimo in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), e successive modificazioni.

2. La lettera di affidamento dell'incarico contiene gli estremi di iscrizione all'albo o collegio del professionista, gli estremi dell'assicurazione professionale, la descrizione dettagliata delle prestazioni richieste ed il relativo compenso.

3. Il compenso di cui al comma 2 è proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, sulla base della vigente legislazione statale ed è conforme ai parametri stabiliti dai decreti ministeriali adottati per le specifiche pro-

fessionalità considerate e al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale prestata.

Art. 4

Pagamenti per la prestazione professionale effettuata

1. L'amministrazione competente ad emettere il provvedimento finale, al momento conclusivo di un iter amministrativo iniziato con la presentazione di un'istanza di cui all'articolo 3, comma 1, acquisisce la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del professionista o dei professionisti o dal rappresentante legale della persona giuridica che sottoscrive gli elaborati progettuali o responsabile, a qualsiasi titolo, dell'esecuzione delle opere, redatta nelle forme di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, attestante il pagamento dei correlati compensi da parte del committente; la dichiarazione sostitutiva è redatta secondo i modelli adottati dalla Giunta regionale e, sulla base di questi, dai competenti organi degli enti di cui all'articolo 1, pubblicati nei rispettivi siti web.

2. La mancata presentazione della dichiarazione sostitutiva di cui al comma 1 costituisce motivo ostativo per il completamento dell'iter amministrativo fino all'avvenuta integrazione, la cui richiesta è effettuata dall'amministrazione competente ai sensi dell'articolo 1.

3. Nel caso di prestazione a carattere tecnico, il pagamento dei compensi di cui al comma 1 è in ogni caso subordinato alla preventiva attestazione da parte dell'amministrazione competente in ordine all'idoneità del progetto o dell'elaborato tecnico comunque denominati, presentato per la conclusione dell'iter amministrativo.

Art. 5

Pagamenti da parte della pubblica amministrazione.

1. Il sistema Regione di cui all'articolo 1 della legge regionale n. 31 del 1998, gli enti del

servizio sanitario regionale, le società controllate o altri enti, pubblici o privati, che esercitano funzioni conferite dalla Regione, e gli enti locali della Sardegna e i loro enti dipendenti e controllati, quando eseguono un pagamento in favore di un soggetto privato, singolo professionista o impresa svolta in qualsivoglia forma, in virtù di un contratto pubblico relativo ad appalti pubblici di lavori, forniture, servizi e concessioni, al momento conclusivo di un iter amministrativo, prima di effettuare il pagamento, acquisiscono dal soggetto privato, che per l'esecuzione del contratto ha fatto ricorso a prestazioni professionali da parte di uno o più professionisti, una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà redatta nelle forme di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, attestante l'avvenuto pagamento dei relativi compensi nella misura determinata secondo i principi dettati della presente legge e, pertanto, nel rispetto del principio dell'equo compenso.

Art. 6

Relazione annuale

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge e, successivamente, con cadenza annuale, gli enti di cui all'articolo 1 inviano l'elenco delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà attestanti il pagamento dei correlati compensi da parte del committente di cui all'articolo 4, comma 1, alla Giunta regionale che, con propria relazione, riferisce alla Commissione consiliare competente sullo stato di attuazione e sugli effetti delle disposizioni dettate dalla presente legge.

2. Alla relazione di cui al comma 1 è allegato un elenco, aggiornato annualmente, delle funzioni regionali, ivi comprese le funzioni conferite agli enti locali.

Art. 7

Norma transitoria

1. Le disposizioni della presente legge non si applicano ai procedimenti amministrativi in corso alla data della sua entrata in vigore.

Art. 8

Clausola di invarianza finanziaria

1. All'attuazione della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Art. 9

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore alla data della pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS)