



Daniele Rallo, Luca Rampado Professionisti e pagamenti della PA

Il Consiglio regionale del Veneto ha approvato nel settembre 2019 una nuova legge che cerca di dare la giusta rilevanza al lavoro professionale di fronte alla Pubblica Amministrazione. La distonia tra libera professione e rapporto con la PA nasce dai cd decreti Bersani sulle liberalizzazioni (DL 223 del 4/7/2006 coordinato con Legge n.248 del 4.8.2006) che hanno eliminato i minimi tariffari. Se ciò è avvenuto per favorire la libera concorrenza il provvedimento ha procurato non poche difficoltà sia alle amministrazioni comunali che ai liberi professionisti, soprattutto nel campo dei lavori di ingegneria, di architettura e di urbanistica. Tra i professionisti vi è stata la rincorsa al massimo ribasso economico per le prestazioni richieste. Per la PA è venuto a mancare un riferimento “oggettivo” per poter mettere a base d’asta le prestazioni richieste. Accortosi di ciò il legislatore nazionale è ricorso ai ripari con due provvedimenti successivi. Il primo nel 2013 (Ministero Giustizia DM 31.10.2013 n. 143) recante disposizioni dei corrispettivi professionali da porre a base di gara per l’affidamento di servizi inerenti l’architettura, l’ingegneria e l’urbanistica. Il secondo (Ministero Giustizia DM 17.06.2013) di approvazione delle tabelle dei corrispettivi “commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione”. Entrambi i provvedimenti rimandano ad una tabellazione allegata per la determinazione del giusto compenso. La legge e la tabella (Tavola Z-2) individuano i parametri per la determinazione del compenso. In estrema sintesi per i lavori di architettura e ingegneria la classificazione avviene per “categorie delle opere” (edilizia, strutture, impianti, ecc.) e per “gradi di complessità”.

In un modo indiretto il legislatore ha riportato in auge i minimi tariffari anche se valgono solo per le PA in fase di gara e vengono considerati dei “massimi”. Le tabelle sono infatti una emanazione derivante dal Codice dei

contratti pubblici (D.lgs.18.04.2016, n.50 art. 31, c.8). Sul valore della Base d’Asta il professionista dovrà fare il ribasso economico e la PA valutare “l’offerta più vantaggiosa” che è la somma di tre fattori: il curriculum, la relazione metodologica e il compenso economico. Ma i decreti ministeriali non sono entrati nel merito del rapporto con la PA.

La Regione Veneto ha approvato all’unanimità il Progetto di Legge relativo ai rapporti di pagamento della prestazione professionale da parte della Pubblica Amministrazione. La legge derivante da tre PdL unificati nel corso del dibattito in Commissione Consiliare. Il primo (n.417 con primo firmatario Consigliere Andrea Bassi) relativo a “norme in materia di tutela delle prestazioni professionali per conto dei committenti privati e di contrasto all’evasione fiscale”. Il secondo (PdL n.418) a firma del Consigliere Colman e altri relativo a “disposizioni in materia di tutela delle prestazioni professionali”. Il terzo (PdL n.431), primo firmatario Consigliere Montagnoli relativo a “norme in materia di tutela delle prestazioni professionali”. La legge, dopo una discussione in Commissione relativamente veloce (sei mesi), è stata approvata all’unanimità da maggioranza (centro-destra) e opposizione (centro-sinistra).

La legge (LR 10.09.2019, n.37) si è posta tre obiettivi principali.

Favorire il diritto all’equo compenso per i professionisti che svolgono attività professionali verso gli enti pubblici.

Contrastare l’inserimento di clausole vessatorie nell’esecuzione degli incarichi svolti con la pubblica amministrazione.

Porre un freno alle difficoltà dei liberi professionisti di incassare il dovuto anche dopo aver consegnato la prestazione pattuita. Quest’ultimo punto anche per poter impedire il ricorso a metodi di pagamento “alternativi” come, per esempio, quello di ricevere il pagamento della parcella solo dopo il conseguimento del ricevimento di un determinato finanziamento pubblico.

L’art.4 è declinato come “equo compenso delle prestazioni professionali e divieto di inserimento di clausole vessatorie”. Le clausole vessatorie non sono definite dalla legislazione nazionale ma diventano tali solo dopo un

provvedimento giurisdizionale. Si possono fare solamente delle valutazioni interpretative che dovrebbero trovare una risoluzione in un qualche provvedimento dell’Autorità Garante o dell’Ordine professionale delegato. Proviamo ad argomentare. 1) L’ente appaltante inserisce di norma nel bando di gara anche le regole del contratto che dovrà essere successivamente sottoscritto tra le parti. Il disciplinare di incarico rappresenta in questo modo un contratto unilaterale che il soggetto che partecipa alla gara deve obbligatoriamente pre-accettare. 2) All’interno del disciplinare tipo vi sono le regole che possono essere considerate vessatorie in quanto fissate da una sola parte dei due contraenti. Per esempio è previsto il cd “soccorso istruttorio”, cioè una certa cifra da versare alla Amministrazione Pubblica (in alcuni casi anche in fase di gara) che può essere attivata dalla stessa qualora si dovesse ricorrere ad una richiesta di integrazione di documenti. Sempre in quest’ottica la stazione appaltante richiede al vincitore le “spese contrattuali e la richiesta di rimborso le spese inerenti la pubblicizzazione dell’appalto, cioè il costo per la pubblicità inserita nella Gazzetta Ufficiale e nei quotidiani nazionali. (Per es. per una gara per un piano regolatore di una città di oltre 100mila abitanti la pubblicazione è risultata pari a circa 2.000Euro). Oltre a ciò l’Ente Appaltante richiede i “diritti di segreteria e bolli per imposta. (sempre per lo stesso Ente Appaltante la cifra richiesta è stata di 1600Euro). Ma non è finita. Alla firma del contratto la Stazione Appaltante procederà alla pubblicazione sui quotidiani nazionali e regionali con il costo sempre a carico dell’aggiudicatario. Anche se una successiva legge del 2009 non ha reso obbligatorio tale adempimento”.

3) Un altro esempio è la richiesta della formalizzazione obbligatoria di una fidejussione a coprire eventuali successive mancanze dell’attività professionale. La fidejussione ha un costo e la clausola “obbligatoria” è che qualora la PA rilevi una inadempienza nel lavoro professionale può a suo insindacabile giudizio revocare l’incarico e trattenersi o meglio “escutere” la cifra relativa alla fideiussione sottoscritta prima ancora di iniziare qualsiasi contenzioso. Per alcuni tipi di prestazione



professionale ciò può essere alquanto pericoloso e incontrollabile. Per esempio il progetto di un piano urbanistico da una parte è un prodotto tecnico ma dall'altra può avere un aspetto decisionale di tipo "politico". Se le decisioni politiche difficilmente si possono giustificare tecnicamente e il professionista serio non accetta tali compromessi, il Committente pubblico può decidere di rescindere il contratto e applicare di conseguenza le penali e trattenersi la fidejussione. Ma lo stesso vale per il progetto di architettura di un'opera pubblica o per una causa intentata in cui l'avvocato professionista non ritiene opportuno seguire la linea del Committente. Un'altra regola è quella legata ai tempi di svolgimento dell'incarico. Nel disciplinare vengono fissate le scadenze per ogni step di lavoro. Se questi non vengono rispettati ci sono delle penali a tutto vantaggio della Pubblica Amministrazione. Viceversa se i ritardi nello svolgimento della prestazione sono causati da tempi tecnici o politici della amministrazione pubblica, questi non possono essere contestati dal professionista ma devono essere subito tout court. In alcuni casi l'incarico si può anche fermare in quanto l'amministrazione per motivi politici non lo vuole approvare. Al professionista non viene riconosciuto il lavoro sino a quel momento svolto. Ma tutte queste clausole sono inserite nel bando di gara e partecipandovi vengono accettate suo malgrado. Le clausole vessatorie dovrebbero essere eliminate secondo quanto stabilito dalla "nuova disciplina dell'ordinamento forense" (art.13 della Legge 31 dicembre 2012, n.247) e applicate anche a tutte le altre professioni. Ma la giurisprudenza non ha ancora stabilito quali esse siano.

Alle clausole vessatorie la legge dedica tutto l'art.4. La legge riporta la obbligatorietà (comma 1) di utilizzare nelle procedure concorsuali i criteri ed i parametri stabiliti dai decreti ministeriali per le varie professioni, ancorché per alcune professioni gli stessi non esistano o sono alquanto carenti.

La Regione introduce anche una ulteriore innovazione. La struttura regionale dovrà entro 60 giorni (novembre 2019) preparare e adottare gli "atti di indirizzo" per la classificazione delle clausole vessatorie e per la determinazione dei compensi da mettere a base di gara.

La Regione Veneto con questa legge incomincia ad introdurre dei principi entrando nel merito dei rapporti tra professionisti e pubblica amministrazione per contrastare questo fenomeno di malversazione di quest'ultima.

Si tratta di un tematismo al limite in quanto la tematica riguardante le professioni è una materia di prevalente competenza statale. Non solo ma la Regione è essa stessa una amministrazione pubblica soggetta a bandi e incarichi per prestazioni professionali. Con molta autorevolezza e in completa trasparenza questa legge è un auto-monito e cerca di andare contro la pratica burocratica imperante in questo campo che vede la PA sempre più soggetto forte. In questo modo si cerca di salvaguardare il lavoro professionale e intellettuale.

L'art.2 precisa in modo chiaro e netto che "il compenso (...) deve risultare proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto" (comma 3). Si tratta dell'equo compenso che dovrebbe comunque rappresentare il minimo "sindacale" per ogni determinata prestazione professionale. La cd tariffa minima eliminata in un eccesso di liberismo dai "decreti Bersani" dei governi di centro-sinistra. Il caso più eclatante è stato l'incarico dato dalla amministrazione comunale di Catanzaro per il nuovo piano regolatore a "zero Euro" ma con 200mila Euro a disposizione come rimborso spese.

Ma l'articolo più interessante per la libera professione è sicuramente il n.3 che riguarda i "pagamenti per la prestazione professionale effettuata". La legge introduce un principio basilare. Se il pagamento della prestazione professionale non è stato effettuato a fine incarico il prodotto tecnico (il progetto) non può essere utilizzato dalla stessa amministrazione pubblica. Tale principio riconosce la dignità del lavoro professionale. Il meccanismo di controllo di tale procedura è molto semplice. All'atto conclusivo dell'iter amministrativo in cui il professionista presenta il prodotto dell'incarico deve allegare un atto di notorietà (secondo il DPR 445/00) "attestante il pagamento delle correlate spettanze da parte del committente". La mancata presentazione di tale documentazione "costituisce motivo ostativo per il completamento dell'iter amministrativo". L'iter potrà essere concluso solo dopo "l'avvenuta integrazione", cioè a paga-

mento effettuato.

Le conseguenze sono facilmente immaginabili. Fino a che l'architetto incaricato non riceve l'equo compenso per il progetto presentato e concluso la pubblica amministrazione non può iniziare i lavori della determinata opera pubblica. Fino a che un urbanista incaricato del piano non riceve l'equo compenso concordato l'amministrazione comunale non può far proprio il progetto e portarlo in approvazione in consiglio comunale.

In conclusione si tratta di una legge importante che valorizza e salvaguarda il lavoro professionale e cerca di sburocratizzare e semplificare gli iter amministrativi. Speriamo che altre Regioni ne seguano l'esempio o addirittura vi sia una normalizzazione a livello nazionale.

1. Su questo argomento vedasi l'articolo su UI n. 247 del 2013 intitolato "Tariffe professionali: massimo ribasso vs giusto compenso"
2. Legge 18 giugno 2009, n. 69 "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile". All'art. Art. 32 - Eliminazione degli sprechi relativi al mantenimento di documenti in forma cartacea - specifica: "1. A far data dal 1° gennaio 2010, gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione nei propri siti informatici da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati. "2. Dalla stessa data del 1° gennaio 2010, al fine di promuovere il progressivo superamento della pubblicazione in forma cartacea, le amministrazioni e gli enti pubblici tenuti a pubblicare sulla stampa quotidiana atti e provvedimenti concernenti procedure ad evidenza pubblica o i propri bilanci, oltre all'adempimento di tale obbligo con le stesse modalità previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge, ivi compreso il richiamo all'indirizzo elettronico, provvedono altresì alla pubblicazione nei siti informatici, secondo modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti per le materie di propria competenza. (...)"