

Centro Studi
Consiglio Nazionale Ingegneri

Primi commenti sul Decreto legge 4 luglio 2006, n. 223
*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale,
per il contenimento e la razionalizzazione della spesa
pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di
contrasto all'evasione fiscale*

(GU n. 153 del 4 luglio 2006)



(c.r. 135)

Roma, 20 luglio 2006



CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

| | |
|---------------------------------|------------------------|
| dott. ing. Ferdinando Luminoso | Presidente |
| dott. ing. Alcide Gava | Vice Presidente |
| dott. ing. Renato Buscaglia | Consigliere Segretario |
| dott. ing. Paolo Beer | Consigliere |
| dott. ing. Paolo Berti | Consigliere |
| dott. ing. Gian Luigi Capra | Consigliere |
| dott. ing. Giovanni Cervesi | Consigliere |
| dott. ing. Rodolfo Fugger | Consigliere |
| dott. ing. Giancarlo Martarelli | Consigliere |
| dott. ing. Sergio Polese | Consigliere |
| dott. ing. Roberto Postorino | Consigliere |
| dott. ing. iunior Mauro Rea | Consigliere |
| dott. ing. Luigi Ronsivalle | Consigliere |
| dott. ing. Alberto Speroni | Consigliere |
| dott. ing. Giuseppe Zia | Consigliere |

Presidenza e Segreteria 00187 Roma - Via IV Novembre, 114

Tel. 06.6976701 Fax 06.69767048

www.tuttoingegnere.it



CENTRO STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

CONSIGLIO DIRETTIVO

| | |
|-------------------------------|-----------------|
| dott. ing. Giovanni Angotti | Presidente |
| dott. ing. Alberto Speroni | Vice Presidente |
| dott. ing. Leonardo Acquaviva | Consigliere |
| dott. ing. Renato Cannarozzo | Consigliere |
| dott. ing. Ugo Gaia | Consigliere |
| | |
| dott. Massimiliano Pittau | Direttore |

COLLEGIO DEI REVISORI

| | |
|-------------------------|------------|
| dott. Domenico Contini | Presidente |
| dott. Stefania Libori | Revisore |
| dott. Francesco Ricotta | Revisore |

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800

www.centrostudicni.it



Il presente testo è stato redatto da Sergio Goio, Lorenzo Passeri e Antonello Pili con il coordinamento di Massimiliano Pittau.

Indice

| | | |
|--|------|----|
| 1. Finalità e ambito di intervento (art. 1) | Pag. | 2 |
| 2. Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali (art. 2) | “ | 13 |
| 3. Integrazione dei poteri dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 14) | “ | 27 |
| 4. Contenimento spesa per compensi spettanti agli arbitri (art. 24) | “ | 30 |
| 5. Misure di contrasto dell’evasione e dell’elusione fiscale (art. 35) | “ | 31 |
| 6. Recupero di base imponibile (art. 36) | “ | 42 |
| 7. Disposizioni in tema di accertamento, semplificazione e altre misure (art. 37) | “ | 45 |

1. Finalità e ambito di intervento (art. 1)

L'art. 1 del D.L. n. 233/2006 dispone che: *“Le norme del presente titolo, adottate ai sensi degli articoli 3, 11, 41 e 117, commi primo e secondo, della Costituzione, con particolare riferimento alle materie di competenza statale della tutela della concorrenza, dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, recano misure necessarie ed urgenti per garantire il rispetto degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea ed assicurare l'osservanza delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione europea, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e delle Autorità di regolazione e vigilanza di settore, in relazione all'improcrastinabile esigenza di rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, anche al fine di favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione, attraverso la liberalizzazione di attività imprenditoriali e la creazione di nuovi posti di lavoro”*.

L'oggetto del provvedimento normativo in esame, dunque, è la “liberalizzazione”, nel senso di apertura alla concorrenza, di alcuni settori del mercato. In particolare il Decreto recepisce, quanto meno nelle sue linee fondanti, i principi di matrice europea relativi alla concorrenza. Difatti la norma in esame puntualizza che le misure del Decreto sono dirette a garantire i valori recati dagli artt. 43 (libera prestazione dei servizi), 49 (libertà di stabilimento) e dagli artt. relativi alla tutela della concorrenza quali l'art. 81, 82 ed 86 del Trattato della Comunità Europea.

La tutela di tali valori è, a sua volta strumentale al raggiungimento di un duplice obiettivo:

- a) il rafforzamento della libertà di scelta del cittadino, che dovrebbe essere accresciuta da un mercato maggiormente aperto alla concorrenza ed in quanto tale

capace di offrire all'utente un più ampio ventaglio di opzioni;

- b) la promozione di un assetto maggiormente concorrenziale del mercato (come detto obiettivo prodromico a quello di cui alla lett. a), in quanto strumentale al rilancio dell'economia e dell'occupazione.

Tuttavia, nonostante l'indicazione di obiettivi di carattere generale, la disciplina dettata dal Decreto risente della particolare interpretazione della normativa comunitaria, apparendo sbilanciata verso una delle parti del rapporto concorrenziale: l'utente finale/consumatore. Ne consegue che, se vista dalla posizione del consumatore, le misure di "liberalizzazione" del Decreto appaiono ineccepibili, mentre non altrettanto può dirsi ove muti la prospettiva dell'analisi e la questione sia affrontata dal punto di vista dell'operatore economico che tali misure subisce.

La portata *omnibus* del Decreto, che taglia trasversalmente settori di intervento complessi e sicuramente eterogenei, per quanto operi in via di principio, omette di considerare gli interessi sottesi alla "regolamentazione" di uno specifico settore e di conseguenza omette di ponderare attentamente gli effetti che la eventuale *deregulation* reca con se. Si badi, non si tratta di critica al metodo (ossia all'adozione della riforma mediante decreto legge, per quanto non ineccepibile), ma alla sostanza dell'intervento; nel senso che il legislatore (*rectius*: il Governo) avrebbe dovuto meglio ponderare il presente – ed in determinati casi anche prevalente – interesse del consumatore con i diversi interessi sottesi alla vigente regolamentazione, non certo di minore importanza, evitando di recepire acriticamente (come in materia di professione) censure dell'Unione europea sicuramente datate ma non altrettanto fondate.

E questo soprattutto per ciò che attiene alcune particolari categorie di professionisti, come ad esempio ingegneri ed architetti, che operano in un quadro normativo e regolamentare che non inficia in alcuna misura il corretto svolgimento dei processi concorrenziali né limita in alcun modo la libertà dell'utente/consumatore.

Come è noto la Direzione generale della Concorrenza ha commissionato nel 2002 uno studio indipendente per raccogliere informazioni strutturate sui diversi regimi di regolamentazione dei servizi professionali e sui loro effetti economici nei Paesi membri¹. Il Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri ha analizzato metodologia e contenuti di tale studio per ciò che attiene nello specifico alle professioni di ingegnere e architetto in Italia².

Muovendo dagli elementi reali della situazione italiana è stato così possibile evidenziare che ingegneri e architetti, pur in contesto normativamente regolamentato, incontrano in Italia pochi ostacoli per l'accesso alla professione, godono di ampia libertà di esercizio della stessa e, soprattutto, sono inseriti in un contesto di mercato fortemente concorrenziale.

In particolare, per quanto riguarda l'accesso alla professione di ingegnere e architetto, si è avuto modo di evidenziare che:

- il D.P.R. 328/2001, attraverso l'istituzione di sezioni riservate ai possessori di titoli accademici triennali e di una molteplicità di albi settoriali, ha ampliato significativamente il numero dei possibili percorsi di accesso alla professione di ingegnere e architetto;
- la presenza di un esame di abilitazione non costituisce un ostacolo significativo all'accesso alla professione di ingegnere e di architetto; nel primo caso infatti il tasso di successo (dato dal rapporto tra numero di "abilitati" e numero di partecipanti all'esame di abilitazione) è costantemente prossimo al 90%, mentre nel secondo caso la possibilità di reiterare senza limitazioni la prova di esame consente di neutralizzarne la maggiore selettività;

¹ Institut für Höhere Studien (IHS), *Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States*, Iain Paterson, Marcel Fink, Anthony Ogus et al., gennaio 2003.

² Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, *Le regole della professione in Italia: elementi per orientare il processo di riforma*, n. 63/2004. La pubblicazione è scaricabile dal sito internet www.centrostudicni.it.

- non sempre l'iscrizione all'albo è necessaria per l'esercizio della professione; ai dipendenti pubblici è consentito lo svolgimento di attività professionale "interna" alla pubblica amministrazione esclusivamente con il conseguimento dell'abilitazione professionale³;
- le competenze professionali afferenti al settore delle costruzioni sono "spalmate", a diverso livello di complessità, su una molteplicità di figure professionali (ingegneri, architetti, geometri e periti). Poche sono le competenze realmente "esclusive" (cioè non condivise con altre categorie professionali) assegnate dalla legge agli ingegneri e architetti italiani.

Per quanto attiene invece all'esercizio della professione di ingegnere e architetto, si è avuto modo di evidenziare che:

- il sistema delle tariffe non si applica alle attività degli ingegneri industriali e dell'informazione. Anche nel settore civile e ambientale, nell'ambito del mercato dei lavori pubblici, il professionista gode di un ampio margine di flessibilità nell'applicare i parametri tariffari; egli infatti può operare un ribasso pari ad un massimo del 20% sul compenso spettante per le prestazioni ordinarie. Sia nel settore privato che in quello pubblico, ampia libertà è lasciata alle parti per la determinazione dei compensi relativi alle prestazioni urgenti ed alle prestazioni accessorie, nonché al rimborso delle spese sostenute per l'espletamento dell'incarico;
- gli ingegneri e gli architetti sono gli unici professionisti in Italia a poter svolgere, nell'ambito del settore dei lavori pubblici, l'attività professionale in forma societaria. Tale opportunità consente di superare ogni vincolo alla collaborazione interprofessionale e multidisciplinare e, di fatto, anche all'utilizzo di moderne forme di comunicazione pubblicitaria (escluso, ovviamente quelle ingannevoli).

³ Art. 17, 3° comma, Legge 11.02.1994, n. 109 e s.m.

Per quanto attiene agli indicatori economici e di mercato, è stato possibile evidenziare che il settore dei servizi tecnici è caratterizzato dalla compresenza di una molteplicità di soggetti professionali e da una elevatissima numerosità degli stessi, in relazione alle dimensioni del mercato nazionale. Oltre ad ingegneri ed architetti gravitano, infatti, sul mercato dei servizi tecnici, altre figure professionali quali quelle dei geometri e dei periti.

Anche solo considerando il numero degli iscritti agli albi degli ingegneri e degli architetti, l'Italia vanta il maggior indice di densità professionale (dato dal numero dei professionisti per milione di abitanti) tra i 15 Paesi Membri su cui è stata realizzata l'indagine di IHS, pari a 4.168 professionisti per milione di abitanti⁴.

Si può quindi affermare che, nel contesto italiano, i vincoli di natura istituzionale all'accesso alle professioni tecniche (quali vengono considerati l'esame di abilitazione e la richiesta di una qualificazione accademica) di fatto non sortiscono effetti di limitazione all'ingresso di nuovi operatori nel mercato.

Va considerato, inoltre, che accanto ai liberi professionisti, operano nel mercato dei servizi tecnici⁵, altri soggetti professionali quali società di ingegneria, società cooperative, uffici interni alla pubblica amministrazione, operatori esteri; nel 2004 tali soggetti hanno acquisito una quota del 50,8% del mercato nazionale dei servizi tecnici, mentre ingegneri, architetti, geometri e periti si sono attestati complessivamente al 49,2%⁶.

Inoltre, il fatturato annuo pro-capite (depurato dai differenti livelli di prezzi presenti nei Paesi europei considerati dallo studio IHS) degli

⁴ Se si considerassero (come sarebbe corretto fare) anche gli iscritti agli albi dei geometri, oltre 90.000, e dei periti, circa 13.000, tale indicatore di densità professionale risulterebbe ancora più elevato.

⁵ Si fa riferimento in particolare al settore delle costruzioni, dove si concentrano le attività professionali di ingegneri e architetti e dove operano le norme statali in materia tariffaria.

⁶ Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, *Il mercato dei servizi di ingegneria. Anno 2004*, n. 74/2005, scaricabile dal sito www.centrostudicni.it.

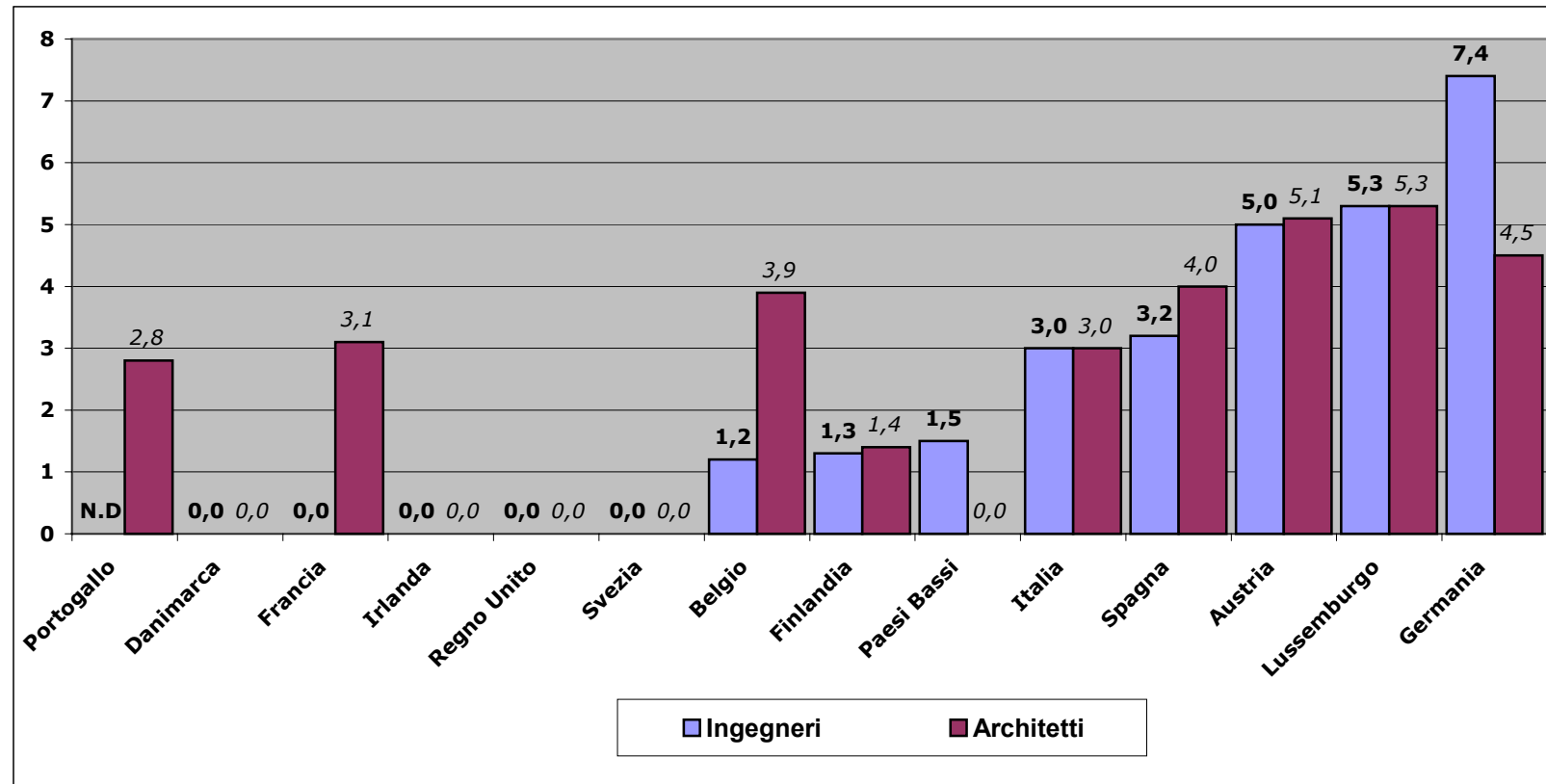
ingegneri e degli architetti si attesta in Italia, nel 2000, a 74.000 euro⁷, di gran lunga il più basso in Europa. Anche in termini assoluti, i redditi professionali medi degli ingegneri e architetti italiani si attestano su livelli non certo elevati; nel 2003 gli ingegneri italiani hanno registrato un reddito professionale medio annuo di 38.461 euro mentre gli architetti si sono fermati a 24.277 euro.

Si può quindi affermare che, almeno nel contesto italiano, la presenza di un sistema di definizione di tariffe vincolanti per la remunerazione delle prestazioni professionali degli ingegneri e degli architetti non garantisce, agli stessi, vantaggi in termini di fatturato e reddito professionale.

A registrare un basso livello di redditività sono, peraltro, in Italia anche i soggetti professionali organizzati in forma societaria o cooperativa. E' infatti l'estrema polverizzazione dei soggetti professionali costituenti l'offerta dei servizi tecnici ad incidere significativamente sui livelli di produttività del settore; polverizzazione che, peraltro, è funzionale alle caratteristiche della domanda che in Italia è costituita, nel settore pubblico, da migliaia di stazioni appaltanti e, nel settore privato, oltre che dalle famiglie, da un tessuto di imprenditoriale costituito da un elevatissimo numero di imprese di piccola e piccolissima dimensione.

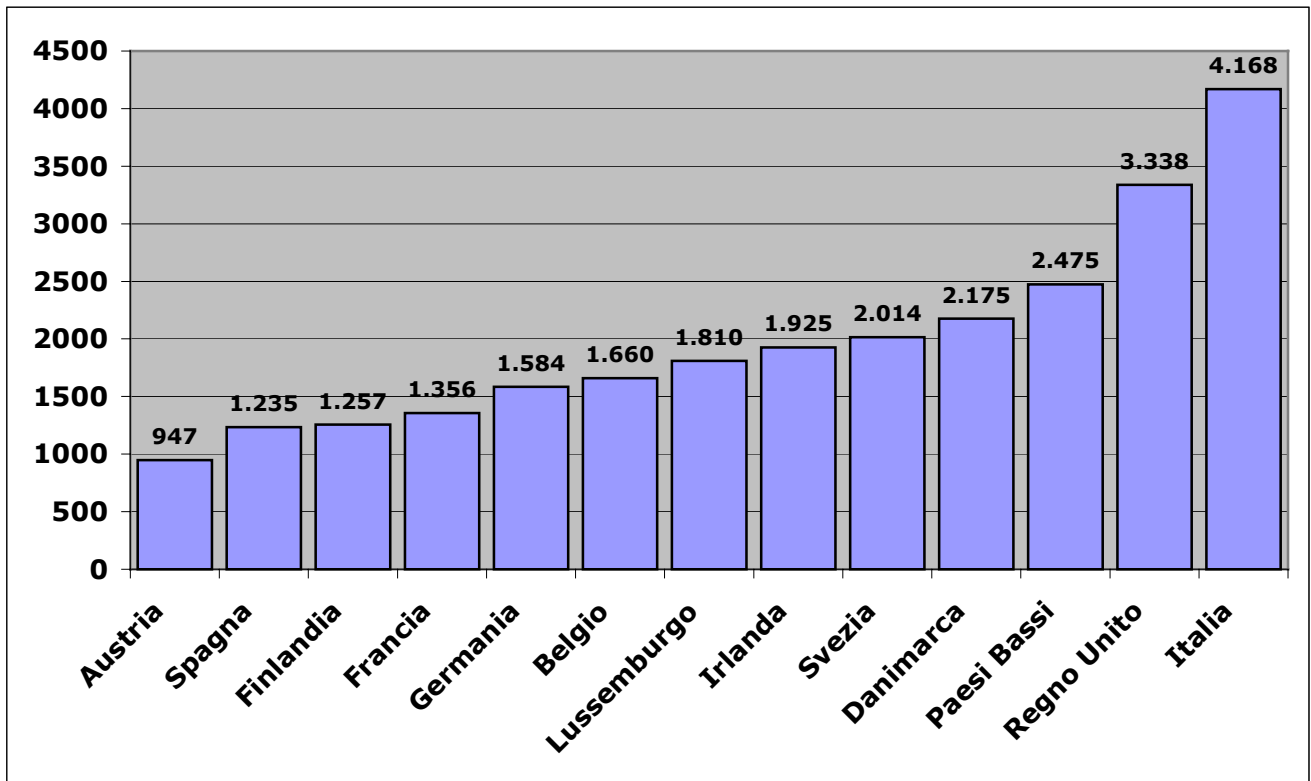
⁷ Centro studi Consiglio nazionale ingegneri, *Le regole della professione in Italia: elementi per orientare il processo di riforma*, citato.

Fig.1 L'intensità della regolamentazione delle professioni di ingegnere e architetto in Europa



Fonte: elaborazione Centro studi CNI 2005 su dati IHS, *Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States*.

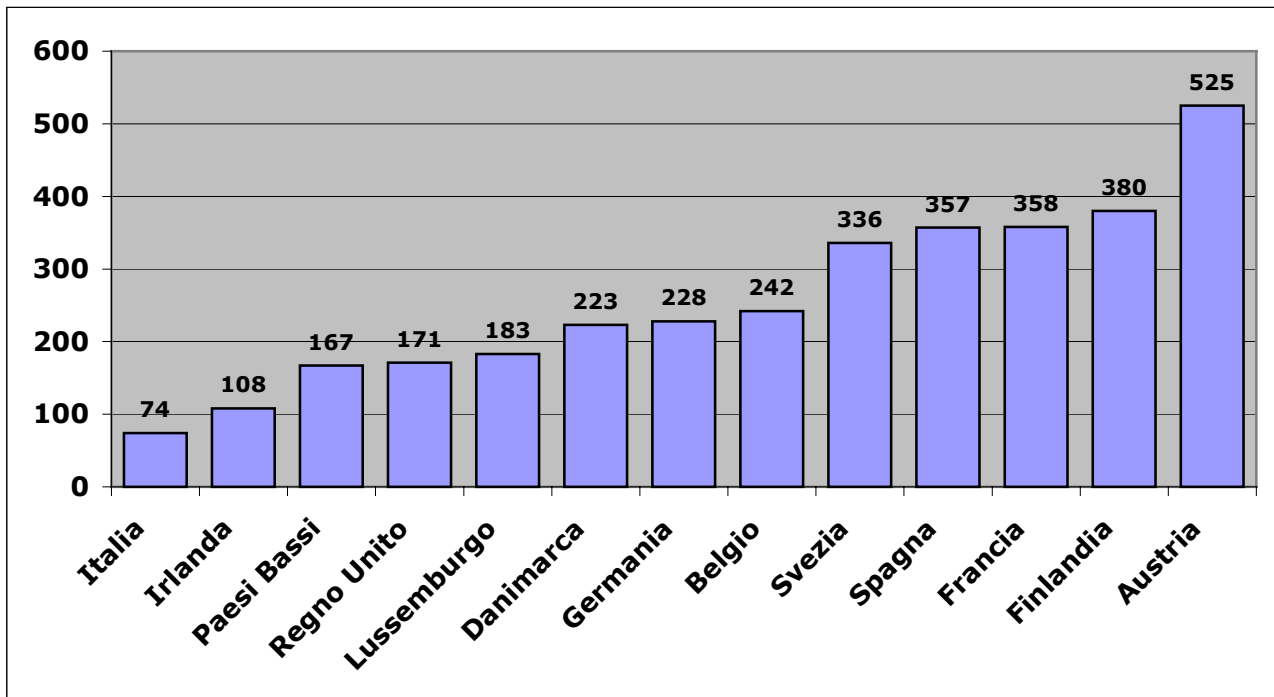
Fig.2 Densità professionale degli ingegneri e degli architetti in Europa (professionisti per milione di abitanti)



I valori relativi a Paesi Bassi, Irlanda e Francia si riferiscono al 1999, gli altri al 2000

Fonte: elaborazione Centro Studi CNI 2005 su dati IHS, *Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States*.

Fig.3 Fatturato medio professionale degli ingegneri e architetti in Europa (valori “depurati” in migliaia di euro)



I valori relativi a Paesi Bassi, Irlanda e Francia si riferiscono al 1999, gli altri al 2000

Fonte: elaborazione Centro studi CNI 2005 su dati IHS, *Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States*.

Per quanto concerne il diverso profilo formale dell’art. 1 del D.L. n. 233/2006 deve rilevarsi come lo stesso colga nel segno individuando gli ambiti di intervento, fra quelli enumerati dall’art. 117 della Costituzione, legittimanti la potestà legislativa esclusiva statale; difatti la tutela della concorrenza, l’ordinamento civile e la determinazione dei livelli essenziali appaiono come assolutamente pertinenti rispetto alle materie trattate nel testo.

Orbene non è il caso di soffermarsi sulla natura sostanzialmente trasversale degli ambiti di intervento rimessi in via esclusiva al legislatore statale, tuttavia è doveroso considerare che alcuni dei principi affermati incidono direttamente su alcune materie rimesse alla potestà legislativa concorrente Stato – Regioni come avviene ad esempio per le professioni.

La situazione è, a dire il vero, aggravata dalla vigenza, proprio nella materia delle professioni, del D.Lgs. n. 30/2006 di ricognizione dei principi fondamentali della stessa ai sensi e per gli effetti dell’art. 1 della Legge n.

131/2003⁸. Con particolare riferimento alla materie delle professioni l'art. 3 del D.Lgs. n. 30/2006 dispone che: *“L'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza, ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale”*.

È indiscutibile che in materia di tariffe, pubblicità e riserve di attività professionali – per dirla sinteticamente, in materia di “regolamentazione” dell'attività professionale – il D.Lgs. n. 30/2006 faccia riferimento ad un quadro normativo anteriore al D.L. n. 223/2006 con il quale ultimo, pertanto, si pone in una chiara situazione di conflittualità.

Anche a voler ritenere che il D.L. n. 223/2006 intervenga a modificare – così come in effetti modifica – la normativa statale in materia di tariffe, riserva ed organizzazione dell'attività professionale, e considerando che le Regioni potranno intervenire nel rispetto della normativa statale, il Governo non sembra avere attentamente ponderato la particolare efficacia normativa, che nel contesto gerarchico delle fonti, rivestono i Decreti legislativi ricognitivi. Questi ultimi, infatti, sono soggetti ad un procedura rinforzata (si veda la nota 8) che proiettata sul rapporto fra fonti normative, conferisce loro una particolare efficacia. Per questo, a voler per quanto possibile semplificare, i Decreti ricognitivi non possono essere abrogati da un D.Lgs. qualsiasi, purché temporalmente successivo, ma solamente da un D.Lgs. approvato con il medesimo procedimento rinforzato ovvero, come previsto dall'art. 1, 4°

⁸ In particolare il 4° comma, dell'art. 1 citato dispone che: *“In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità. Gli schemi dei decreti, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: “Conferenza Stato-Regioni”, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare e indicando in ciascun decreto, gli ambiti normativi che non vi sono compresi”*.

comma, della Legge n. 131/2003, dall'entrata in vigore di **leggi** con le quali il **Parlamento** definisca i **nuovi principi fondamentali**. Per l'abrogazione del D.Lgs. n. 30/2006 ed in particolare dell'art. 3 che statuisce la legittimità delle tariffe professionali non può dunque essere sufficiente un Decreto legge ma è invece necessario un D.Lgs. rinforzato ovvero una legge del Parlamento.

Si può quindi ragionevolmente ritenere che allo stato attuale il D.L. n. 223/2006 non sia, quanto meno per ciò che concerne la materia delle professioni ed in particolare dei regimi tariffari, produttivo di effetti, in quanto:

- a) pur intervento per ambiti di intervento settoriali di esclusiva competenza statale (concorrenza, ordinamento civile e tutela livelli essenziali) esso interferisce con la materia delle professioni rimessa alla potestà legislativa concorrente e disciplinata dal dDecreto legislativo 30/2006 ricognitivo dei principi fondamentali in materia, ai sensi della Legge n. 131/2003 con il quale ultima si pone evidentemente in contrasto;
- b) il D.L. n. 223/2006 non è una legge del Parlamento;
- c) il D.L. non è un D. gs. rinforzato ai sensi dell'art. 1, 4° comma, della Legge n. 131/2003;
- d) l'inciso del 4° comma, dell'art. 1 della Legge n. 131/2003, nel fare riferimento ad una legge del Parlamento lascia aperto il dubbio che a tal fine (ossia al fine di caducare gli effetti del D.Lgs. n. 30/2006) possa essere sufficiente una legge di conversione di un Decreto legge.

2. Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali (art. 2)

L'art. 2 del predetto D.L. n. 223/2006, recante *Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali*, dispone che:

- “1. *In conformità al principio comunitario di libera concorrenza ed a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché al fine di assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato, dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari che prevedono con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali:*
 - a) *la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti;*
 - b) *il divieto, anche parziale, di pubblicizzare i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto e il prezzo delle prestazioni;*
 - c) *il divieto di fornire all'utenza servizi professionali di tipo interdisciplinare da parte di società di persone o associazioni tra professionisti, fermo restando che il medesimo professionista non può partecipare a più di una società e che la specifica prestazione deve essere resa da uno o più professionisti previamente indicati, sotto la propria personale responsabilità.*
2. *Sono fatte salve le disposizioni riguardanti l'esercizio delle professioni reso nell'ambito del Servizio sanitario nazionale o in rapporto convenzionale con lo stesso, nonché le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti.*
3. *Le disposizioni deontologiche e pattizie e i codici di autodisciplina che contengono le prescrizioni di cui al comma 1*

sono adeguate, anche con l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali, entro il 1° gennaio 2007. In caso di mancato adeguamento, a decorrere dalla medesima data le norme in contrasto con quanto previsto dal comma 1 sono in ogni caso nulle.”.

Come è evidente l'art. 2 del D.L. n. 223/2006 introduce un'ampia (come contenuti), ma nel contempo limitata (nella individuazione e valutazione degli effetti) *deregulation* nella materia delle professioni.

Fra gli atti che hanno ispirato l'azione governativa è opportuno, in questa sede, prendere in considerazione rispettivamente: la Comunicazione della Commissione del 9.4.2004 COM (2004) 83 e la Comunicazione del 5.9.2005 COM (2005) 405. Da tali Comunicazioni trapela l'esigenza della Comunità di aprire il mercato delle professioni alla concorrenza valutando ed intervenendo su cinque fattori ponderali ritenuti, nella loro neutralità, causa di eventuali distorsioni del mercato:

- 1) i prezzi fissi;
- 2) i prezzi raccomandati;
- 3) la pubblicità;
- 4) i requisiti di accesso ed i diritti esclusivi;
- 5) la struttura aziendale e le pratiche multidisciplinari.

Tuttavia tali fattori possono trovare, per stessa ammissione della Commissione, una propria *ratio* giustificatrice quando interagiscono con l'esercizio di un'attività professionale, nel senso che la regolamentazione di un'attività professionale è non solo opportuna, ma tendenzialmente necessaria ove si presentino particolari situazioni di fatto che, la stessa Commissione riassume come di seguito:

- 1) asimmetrie informative;
- 2) incidenza della prestazione sui terzi;

3) prestazione strumentale alla realizzazione di un bene pubblico

Le disposizioni normative vigenti nei diversi Paesi Membri, dunque, non devono essere oggetto giocoforza di una *deregulation* totale, ma, una volta individuati i fattori di rischio e gli obiettivi preminenti, si rileva la necessità di avviare una preventiva attività d'intensa mediazione e coordinamento al fine di modularne il contenuto in misura proporzionata alle esigenze da soddisfare⁹.

La procedura d'intervento ventilata dalla stessa Commissione è molto più complessa e prudente di quanto l'adozione di un D.L. – ossia di un provvedimento che comunque sottintende una esigenza di celerità – configuri; per la stessa Commissione gli eventuali interventi di riforma impongono una preventiva valutazione concertata degli interessi generali sottesi alla regolamentazione esistente, l'individuazione degli eventuali punti di attrito con le esigenze di tutela della concorrenza e solo infine – nota la situazione di fatto – l'adozione di provvedimenti di deregolamentazione. Questi passaggi non sono stati certamente compiuti nel “caso italiano”, ove l'adozione di misure di deregolamentazione mediante Decreto legge si pone, già solo sul piano teorico, in contrasto con le esigenze di ponderazione sottese ad una procedura di particolare complessità come quella richiamata e ritenuta necessaria dalla stessa Commissione per l'intervento in tali materie.

D'altra parte la stessa Commissione evidenzia che “*per gli utilizzatori occasionali, generalmente consumatori individuali e famiglie, potrebbe essere necessaria una protezione accuratamente mirata*”¹⁰ in materia di fruizione delle prestazioni professionali. Protezione che è invece inutile per le grandi imprese, le quali dispongono di professionalità, conoscenze del settore e, in via generale, capacità operative idonee ad instaurare un rapporto di parità con i professionisti. Da qui, però, a reputare opportuna una

⁹ La Commissione fa riferimento ad un “*test di proporzionalità*” da effettuare sulle norme oggetto di rimodulazione.

¹⁰ Così la Relazione 405/2005 *cit.*, par. 13.

deregolamentazione spinta dei servizi professionali in quanto questi ultimi sarebbero fruiti quasi esclusivamente dalle grandi imprese pare, in verità, affermazione apodittica in quanto chiaramente non rispondente al vero. Se è vero che la maggior parte dei servizi professionali in Italia è utilizzato da imprese, queste ultime si caratterizzano nel nostro Paese per le loro dimensioni piccole e piccolissime, tale da configurare una tipologia di utenza più prossima a quella del cittadino/consumatore che non alla impresa di grande dimensione. Riprova ne sia, altresì, il fatto, che la Commissione non si sbilancia in merito alla capacità delle piccole e medie imprese (che rappresentano il prevalente *humus* produttivo del nostro Paese) di porsi in rapporto paritario rispetto ai professionisti.

Discutibile e privo di adeguati e generalizzabili riscontri empirici un altro presupposto di fondo del ragionamento della Commissione sulla liberalizzazione in materia professionale ed in particolare sul profilo tariffario ossia “...che maggiore libertà nelle professioni consentirebbe una maggiore creazione di ricchezza complessiva”.¹¹

In questo contesto deve, peraltro evidenziarsi che la maggior parte delle regole afferenti alla regolamentazione delle professioni hanno natura deontologica (ivi compreso il rispetto delle tariffe professionali) e, come precisato dalla Commissione, le regole di natura deontologica esulano dal campo di applicazione dell’art. 81 del Trattato¹².

Ciò detto occorre sottolineare altresì che la giurisprudenza comunitaria ha già preso in esame la questione del rapporto fra regolamentazione delle professioni e tutela dei valori sottesi alla

¹¹ La Commissione, nella comunicazione COM (2004) 83 def. Del 9.2.2004 richiama un *corpus* significativo di ricerche empiriche che dimostrerebbero gli effetti negativi dell’eccesso di regolamentazione, ma in verità i riferimenti sarebbero solamente due: la relazione dell’OCSE e la nota *Competition in professional services* in *OECD Journal of competition Law and policy* n. 4 del febbraio 2002. Tale presupposto è comune all’orientamento dell’Autorità di vigilanza della concorrenza e del mercato come si evince dalla recente relazione del suo Presidente Catricalà resa alle Commissioni Bilancio e Finanze del Senato della Repubblica in data 11.07.2006.

¹² In questi termini Commissione Dec. 1999/267/Ce del 7.4.1999, Tribunale T-144/99 *Commissione contro Pesì Bassi* in Racc. 2001 – I – 03541.

concorrenza. La questione centrale è sempre quella di verificare innanzitutto se vi sia una disciplina normativa e se essa sia strumentale a garantire uno o più interessi generali ed in quanto tale idonea a giustificare fenomeni di eventuale compressione di alcune libertà riconosciute dal Trattato Ce. Una risposta affermativa in tal senso proviene dalla sentenza *Wouters* nella quale la Corte stabilisce che non viola le norme del Trattato una normativa statale che prevede dei minimi tariffari qualora essa risulti necessaria al buon esercizio della professione e quindi, in buona sostanza, risponda ad esigenze di pubblico interesse che necessariamente vanno ritenute prevalenti rispetto a quelle afferenti la normativa antitrust¹³.

La Corte di Giustizia, pur non intervenendo direttamente sulla questione delle tariffe sembra affermare dei principi di rilevante importanza ed in particolare:

- 1) il principio della libera concorrenza non è intangibile;
- 2) una regolamentazione adottata da una associazione di imprese private può limitare tale libertà se giustificata da esigenze pubbliche;
- 3) tanto più – si ritiene di poter dedurre – la limitazione potrebbe ritenersi ammissibile nel caso in cui fosse supportata da un intervento di matrice pubblicistica (ad es. il recepimento del regolamento da parte dell’Autorità statale).

Nella successiva sentenza *Arduino*¹⁴ la Corte di Giustizia prescinde volutamente da qualsivoglia valutazione relativa al merito della normativa statale sui minimi e massimi tariffari, “limitandosi” a prendere in considerazione il procedimento di formazione al fine di verificare se esso fosse idoneo – mediante, appunto, un intervento statale – a far emergere ed a ponderare i diversi interessi coinvolti.

¹³ Sentenza del 19 febbraio 2002 C-309/99, *Wouters c/ NOVA*

¹⁴ Corte di Giustizia delle comunità europee 19.2.2002 in causa C - 35/99

Precisa in particolare la Corte nella sentenza del 19.02.2002 che: *“gli artt.10 e 81 del Trattato CE non ostano all’adozione da parte di uno Stato membro di una misura legislativa o regolamentare che approvi, sulla base di un progetto stabilito da un ordine professionale forense, una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri dell’ordine, qualora tale misura statale sia adottata nell’ambito di un procedimento come quello previsto dal regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, come modificato”*.

Tale astensione della Corte dalla disamina del quesito, pur essendole stato espressamente sottoposto, non potrebbe altro che essere letta nel senso di ritenere sufficienti le garanzie procedurali ivi descritte per rilevare la strumentalità dei minimi tariffari alla soddisfazione di interessi generali e, di conseguenza, riconoscerne la legittimità rispetto alle norme del Trattato.

L'importanza dell'intervento normativo trova conferma anche in un costante orientamento della “nostra” giurisprudenza secondo la quale *“Nella disciplina delle professioni intellettuali il contratto costituisce la fonte principale per la determinazione del compenso, mentre la tariffa relativa rappresenta una fonte sussidiaria e suppletiva, alla quale è dato ricorrere, ai sensi dell’art.,2233 C.C., solo in assenza di pattuizioni al riguardo, con l’effetto che solo leggi formali o altri atti di uguale forza, che stabiliscano l’inderogabilità dei minimi tariffari sancendo di nullità ogni patto contrario, possono limitare – come accennato - il potere di autonomia delle parti, attribuendo priorità alla liquidazione in base a tariffa”*¹⁵.

Il Tar Lombardia, Brescia, nella sentenza 9/3/2004 n. 205¹⁶, nell’accingersi ad esaminare la legittimità di quanto disposto in merito all’art. 17, comma 14 della Legge n. 109/1994 circa l’inderogabilità dei minimi tariffari per gli affidatari di servizi di progettazione in materia di lavori pubblici, precisava che: *“...Del resto, non pare prospettarsi alcun contrasto con la normativa comunitaria la quale, nel tutelare la*

¹⁵ In questi termini Cass.Civ., sez.II, 29.1.2003, n.1317; TAR Abruzzo sent. n. 126-2005.

¹⁶ In www.appaltiecontratti.it.

libera concorrenza e nel promuovere nella misura più ampia possibile una sana competizione delle imprese sul mercato, non impedisce ai singoli ordinamenti nazionali di definire alcune "regole del gioco" finalizzate a garantire la serietà e l'affidabilità delle prestazioni e dei servizi erogati. La stessa giurisprudenza comunitaria, in riferimento alle tariffe stabilite dall'ordinamento forense italiano, ha statuito che le disposizioni del Trattato CE non ostano all'adozione, da parte di uno Stato membro, di norme che approvino una tariffa che fissa dei minimi e dei massimi per gli onorari dei membri di un ordine professionale, a condizione che lo Stato eserciti a mezzo dei suoi organi controlli nei momenti dell'approvazione della tariffa e della liquidazione degli onorari (cfr. Corte di Giustizia CE, 19/2/2002 . 35)". L'orientamento è stato poi recepito dalla Corte di Cassazione (cfr. Cassazione civile, sez. III - 17/10/2003 n. 15551).

La questione della legittimità degli atti normativi nazionali che predeterminano limiti minimi e massimi delle tariffe dei liberi professionisti è stata recentemente affrontata dalla Corte di Cassazione che, con sentenza 28 aprile 2004 n. 8135, richiamando la decisione della Corte di Giustizia delle comunità europee 19.2.2002 in causa C - 35/99, vincolante "*ultra partes*" ed "*erga omnes*", ha ritenuto conforme alle disposizioni del Trattato la disposizione interna che fissa il principio della normale inderogabilità dei minimi degli onorari dei professionisti¹⁷. D'altra parte, già nella citata sentenza del 17.10.2003, n. 15551, la Suprema Corte aveva precisato che: "*Le tariffe professionali forensi hanno valore vincolante. Infatti, pronunciando sulla compatibilità delle tariffe professionali con gli articoli 5 e 85 del trattato Cee (ora 10 e 81) la Corte di giustizia con sentenza 19 febbraio 2002, n. 35 ha affermato che i menzionati articoli non impediscono a uno Stato membro di adottare norme che approvino, sulla base di un progetto predisposto da un ordine professionale forense, una tariffa che stabilisca gli onorari minimi e massimi per i membri dell'ordine, a condizione che lo Stato eserciti a mezzo dei suoi*

¹⁷ In tal senso anche Cass. 7.3.2003 n. 3432; Cass. 15.7.2003 n. 11031; TAR Sardegna, sent. 1909/2004.

organi controlli nei momenti di approvazione della tariffa e di liquidazione degli onorari”¹⁸.

Peraltro le considerazioni della Commissione sono contraddittorie alla luce del dibattito attualmente in corso che ha accompagnato la recente proposta di direttiva relativa ai “servizi nel mercato interno” del 25.02.2004¹⁹.

*

Per quanto concerne nello specifico il contenuto dell’art 2 del D.L. n. 223/2006 una prima considerazione è d’obbligo: a prescindere dalla meritorietà o meno della previsioni ivi contenute, essa presenta un ambito d’operatività che va ben oltre le materie indicate (tariffe, pubblicità e società) incidendo in via indiretta e sostanziale anche sulle discipline di settore nelle quali operano le categorie professionali interessate. In particolare, per quanto concerne gli ingegneri, è circostanza nota che ogniquale volta il legislatore sia intervenuto nella regolamentazione di materie rimesse alla loro competenza professionale, si sia posto il problema di conciliarne il contenuto con le vigenti norme dell’ordinamento professionale. Passi per la pubblicità, ma tariffe ed organizzazione societaria dell’esercizio dell’attività professionale hanno rappresentato e, tutt’oggi rappresentano, fonte di dibattito, prima ancora che dottrinario e giurisprudenziale, sociale.

La prima considerazione consequenziale allo stato dell’arte testè descritto, è che la caducazione *ipso iure* di tali “pilastri” della disciplina delle professioni inevitabilmente impone una rivisitazione innanzitutto formale dell’intera normativa ad essi collegata oltre che una integrazione sostanziale della stessa ossia volta a garantire un riequilibrio delle garanzie e delle tutele di quei valori che sono venute meno con le abrogazioni del D.L. del 2006.

Emblematico, per entrambi gli aspetti sottolineati, è la disciplina dei contratti pubblici, recentemente novellata dal D.Lgs. n. 163/2006.

¹⁸ In Guida al Diritto, 2003, 47, 53.

¹⁹ COM (2004) 2 definitivo/2.

Sotto il profilo formale occorrerà indubbiamente una rivisitazione del citato D.Lgs. ed in particolare del suo art. 92 recante “*corrispettivi ed incentivi per la progettazione*” che conferma gli ormai consolidati principi recati dalla “Merloni” in merito alla limitata derogabilità dei minimi tariffari, solamente nella misura pari al 20%, ed alla nullità dei patti in deroga.

Tale disposizione normativa riveste un ruolo centrale per l’affidamento degli incarichi di progettazione fissando i criteri per la determinazione del valore degli stessi, nonché stabilendo l’efficacia delle relative convenzioni. Peraltro la norma, in attesa dell’emanazione del Decreto interministeriale di cui al 2° comma, va letta in combinazione con il vigente D.M. 4.4.2001 (ai sensi dell’art. 253, 17° comma, del D.LGs. n. 163/2006 vigente fino all’entrata in vigore del D.M. previsto dall’art. 90, 2° comma citato); in estrema sintesi:

- a) per la materia dei lavori pubblici i compensi sono determinati, attualmente con il D.M. del 4.4.2001 e sono minimi inderogabili ai sensi dell’articolo unico della Legge n. 143/1958;
- b) i corrispettivi per gli incarichi di progettazione devono essere determinati ai sensi del citato D.M. 4.4.2001 ovvero dal nuovo D.M. di cui al 2° comma dell’art. 90 ed anch’essi sono minimi inderogabili **fatta eccezione per quanto previsto dall’art. 4, comma 12 bis della Legge n. 155/89. Ciò denota innanzitutto la diversità di tale fattispecie rispetto a quella corrente nei rapporti fra privati che prevede l’assoluta intangibilità dei minimi predetti.**

Suscita innanzitutto perplessità che una D.L., ossia una fonte avente valore di legge, a carattere generale possa direttamente incidere su di una disciplina normativa, quale è quella in materia di contratti pubblici che, pur collegata alla materia delle tariffe professionali, è indiscutibilmente connotata da specialità.

Problematico inoltre appare il rapporto del D.L. con il D.LGs. n. 30 del 2006 recante la ricognizione dei principi fondamentali in materia

di professioni il cui art. 3 espressamente dispone che: *1. L'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza, ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale*". La disciplina delle tariffe, ivi compresi i minimi vigenti all'epoca della ricognizione operata dal D.LGs. n. 30/2006, si pone quale principio fondamentale dell'ordinamento statale in materia di professioni. Considerato il procedimento rinforzato che caratterizza tali decreti delegati (si veda art. 1, comma 4° della Legge 131/2003), deve ritenersi che esso non possa essere intaccato dal D.L. n. 163/2006 con l'ovvia conseguenza che i principi da esso statuiti rimarranno validi fino all'entrata in vigore dei nuovi principi stabiliti con legge del Parlamento (art. 1, 4° comma, 1° cpv della Legge 131/2003).

Tuttavia, anche a voler ammettere l'efficacia abrogativa del D.L. "Bersani" non verrebbe meno l'intera disposizione normativa, ma esclusivamente il cpv relativo alla configurabilità dei corrispettivi previsti come minimi inderogabili. Analogo discorso andrebbe applicato al 4° comma dell'art. 92 che richiama, però, l'art. 4, comma 12 *bis* della Legge n. 155/89 che, lungi dal fissare minimi inderogabili, fissa un **limite alla ribassabilità dei corrispettivi determinati ai sensi del 2° comma, dell'art. 90 del D.Lgs. n. 163/2006**. È di tutta evidenza che tale disposizione normativa non è intaccata dalla novella del Decreto "Bersani" con l'evidente conseguenza che dovrà ritenersi comunque limitata la ribassabilità degli importi posti a base di gara nel limite del 20% degli stessi ai sensi della Legge citata. Ne consegue che, con una inversione logica rilevante rispetto al sistema previgente, con il predetto D.L. verrebbe integralmente liberalizzato il sistema nei rapporti interprivati, mentre nei rapporti fra p.a. e professionista - per il quale la legge n. 155/89 intendeva mitigare il regime dell'inderogabilità dei minimi alla luce dell'esigenza di un risparmio di spesa da parte della p.a. - il nuovo sistema prevedrebbe regole più rigide, vincolando il ribasso alla soglia del 20%.

*

Sotto il profilo sostanziale l'art. 2 del DL "Bersani" fa venir meno una delle principali garanzie a tutela della qualità dell'intervento del professionista senza adottare le reali contromisure. Ciò è particolarmente vero nel settore dei lavori pubblici, ove la fissazione di un *range* tariffario si accompagna ad altre misure tese a salvaguardare l'interesse pubblico della qualità della progettazione.

Va in primo luogo ricordato che per quanto attiene alle prestazioni erogate dagli ingegneri alla pubblica amministrazione, i corrispettivi tariffari sono determinati con Decreto del Ministro di Giustizia "*di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*", "*tenendo conto delle tariffe previste per le categorie professionali interessate*" ma senza che il Consiglio nazionale degli ingegneri assuma alcun ruolo, nemmeno propositivo come invece avviene per quanto concerne la determinazione dei corrispettivi tariffari applicati ai rapporti con i privati (legge 4 marzo 1958, n. 143).

A tale proposito, è utile ricordare che lo Stato italiano ha già sperimentato un regime di determinazione degli onorari degli ingegneri dal rispetto di tariffe vincolanti; ciò è avvenuto nel periodo compreso tra il 1977 ed il 1989, quando l'inderogabilità dei corrispettivi tariffari è stata ritenuta non applicabile nei rapporti con la pubblica amministrazione²⁰. L'assenza di un limite al ribasso operabile dagli ingegneri nell'ambito dei rapporti con le pubbliche amministrazioni ha però determinato uno scadimento qualitativo delle prestazioni professionali erogate a prezzi "stracciati", a cui non solo era estremamente oneroso porre rimedio ex post (si pensi al diffusissimo fenomeno del ricorso alle "varianti" di progetto che determinò un enorme incremento dei costi ed un allungamento dei tempi di

²⁰ La legge 5 maggio 1976, n. 340, come autenticamente interpretata dall'art. 6 della legge 1 luglio 1977, n. 404, aveva circoscritto l'inderogabilità dei minimi tariffari solo ai rapporti tra privati; l'art. 4, comma 12 bis del d.l. 4 marzo 1989, n. 65, convertito nella legge 26 aprile 1989, n. 155 ha circoscritto la facoltà degli ingegneri di operare un ribasso dei compensi tariffari fino ad un massimo del 20% nei rapporti con la pubblica amministrazione.

realizzazione delle opere pubbliche) ma che determinava rischi per la sicurezza e l'incolumità degli utenti delle stesse opere pubbliche.

A seguito di tale esperienza il legislatore ha ritenuto opportuno e più conveniente per le finanze pubbliche definire un quadro normativo²¹ che definisse con maggiore dettaglio e precisione il contenuto delle prestazioni che ingegneri e architetti sono chiamati ad erogare alle pubbliche amministrazioni; sancisse il quadro delle responsabilità ricadenti in capo al professionista, stabilendo l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa ad esclusiva tutela della pubblica amministrazione; stabilisse l'assoluta inderogabilità delle determinazioni tariffarie (sancendo la nullità di ogni patto ad esse contrario), pur conservando la possibilità di praticare rispetto ad esse uno sconto massimo del 20%.

La previsione dell'inderogabilità dei corrispettivi tariffari si pone come elemento a tutela della qualità delle prestazioni professionali fornite dagli ingegneri alla pubblica amministrazione; il rispetto di tale vincolo pone infatti le condizioni perché gli ingegneri eroghino le loro prestazioni in osservanza del complesso quadro normativo che ne definisce contenuti e responsabilità.

Per queste ragioni, il legislatore ha assegnato al costo delle prestazioni professionali un ruolo marginale nel determinare la scelta del professionista a cui affidare l'incarico pubblico. A questo proposito si veda quanto stabilito nella procedura di affidamento degli incarichi pubblici secondo l'offerta *economicamente più vantaggiosa*.

L'abolizione *sic e simpliciter* delle determinazioni tariffarie vincolanti nel settore dei lavori pubblici porrebbe pertanto diverse serie di problemi ed incongruenze.

In particolare:

- 1) per l'affidamento degli incarichi di progettazione difetta nell'attuale quadro normativo una reale forma di valutazione della congruità dell'offerta economica quale

²¹ In particolare con l'emanazione della legge 109/94 ed il connesso DPR n. 554/1999.

potrebbe essere la determinazione della soglia di anomalia. Essa non aveva ragion d'essere in costanza di minimi tariffari, ma in un contesto liberalizzato diventa di fondamentale importanza a garanzia della validità dell'offerta presentata. A voler ragionare diversamente verrebbero a legittimarsi quelle pratiche distorsive, effettivamente volte ad alterare la concorrenza;

- 2) lo stesso dicasi per quanto concerne la valutazione degli oneri finanziari assicurativi; del compenso per le attività del responsabile di progetto e dei coordinatori in materia di sicurezza di cui al D.Lgs. n. 494/1996, nonché la percentuale per il pagamento delle prestazioni ausiliarie in favore del RUP. In tutti questi casi la derogabilità agli *ex minimi* di cui al D.M. 4.4.2001 potrebbe comportare una incongruità dell'offerta - che in quanto tale dovrà essere verificata – pur in presenza dei limiti di ribassabilità previsti dalla legge n. 155/89; va peraltro evidenziato che le stesse disposizioni in materia di lavori pubblici vincolano alla “*non ribassabilità*” degli oneri per la sicurezza, tra cui verrebbero invece esclusi solamente quelli relativi ai compensi dei professionisti che si fanno carico di tali compiti, con tutte le conseguenze ed i rischi derivanti;
- 3) resta da definire il ruolo regionale che nel previgente sistema era omogeneizzata dalla sussistenza di un principio fondamentale quale è quella della inderogabilità dei minimi in funzione della qualità della prestazione. A prescindere dalle questioni sottese al riparto della competenza normativa in materia, la liberalizzazione conferisce nuova linfa vitale all'intervento regionale con ovvi rischi di un'*atomizzazione* regionale dei compensi libero professionali;
- 4) a fronte dell'eliminazione del *range* tariffario nell'ambito dei lavori pubblici per i professionisti esterni la pubblica amministrazione, resterebbe invece ferma la previsione degli incentivi a favore dei tecnici dipendenti della pubblica

amministrazione per le attività connesse alla progettazione; incentivi che risultano spesso economicamente più consistenti dei compensi dei professionisti esterni determinati dalle disposizioni tariffarie.

Va peraltro ribadito che alcune disposizioni tariffarie consentono agli uffici pubblici di usufruire di prestazioni professionali a costi significativamente inferiori a quelli “di mercato”. Si pensi a quanto disposto dal Decreto del Ministero della Giustizia 30 maggio 2002 *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*. Gli onorari commisurati al tempo impiegato per l'erogazione della prestazione da parte dei periti e consulenti tecnici sono determinati dal D.M. nella misura di “euro 14,68 per la prima vacanza e di euro 8,15 per ciascuna delle successive”, ricordando che ciascuna vacanza ha una durata di due ore.

3. Integrazione dei poteri dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 14)

L’art. 14 del D.L. 223/2006 introduce alcune rilevanti modifiche alla Legge del 10.10.1990, n. 287 recante “*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*”.

Tali modifiche concernono, in particolare, i poteri dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) alla quale viene conferita la titolarità di un potere cautelare esercitabile in presenza dei presupposti:

- 1) di un pregiudizio grave ed irreparabile per la concorrenza in costanza dell’iter per la conclusione del procedimento di infrazione;
- 2) all’urgenza del caso dovuta, appunto, alla sussistenza del rischio di cui alla lett. a);
- 3) un sommario esame della questione.²²

Si tratta di una tutela cautelare non dissimile da quella prevista per il processo amministrativo dalla Legge n. 1034 del 1971 anche per quanto concerne la tipologia eterogenea delle misure adottabili. Difatti la norma in questione fa riferimento genericamente a “*misure cautelari*” senza specificare il contenuto delle stesse; ne consegue che l’Autorità potrà non solamente inibire, ad esempio sospendendone l’esercizio, una determinata pratica, ma anche disporre ed imporre un determinato comportamento all’impresa. In sostanza le misure cautelari

²² Dispone l’art. 14 del D.L. n. 22372006 che: “*Al capo II della legge 10 ottobre 1990, n. 287, dopo l’articolo 14 sono inseriti i seguenti: «Art. 14-bis (Misure cautelari). - 1. Nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, l’Autorità può, d’ufficio, ove constati ad un sommario esame la sussistenza di un’infrazione, deliberare l’adozione di misure cautelari. 2. Le decisioni adottate ai sensi del comma 1 sono applicabili per un determinato periodo di tempo e, se necessario ed opportuno, possono essere rinnovate. 3. L’Autorità, quando le imprese non adempiano a una decisione che dispone misure cautelari, può infliggere sanzioni amministrative pecuniarie fino al 3 per cento del fatturato*”.

in parola potranno presentare un contenuto negativo ovvero positivo a seconda dei casi.

Orbene, non vi è alcun dubbio che così strutturata la misura cautelare sia suscettiva di adattarsi alle situazioni più svariate, ma non va dimenticato che l'Autorità in questione è un'autorità indipendente di natura amministrativa e non anche soggetto detentore del potere giurisdizionale. L'anticipazione delle azioni di tutela ad una fase prodromica all'accertamento dell'infrazione meriterebbe l'adozione, in tali circostanze, di particolari cautele (ad esempio mitigazione dei poteri ovvero limitazione delle tipologie di sanzioni adottabili) che non è dato riscontrare nel quadro normativo di riferimento. Questo tanto più ove si consideri la reiterabilità della misura e le sanzioni comminabili (ancorché facoltativamente) in caso di violazione delle misure imposte.

Il 1° comma in esame introduce nella legge n. 287/90 anche l'art. 14 *ter* volto a disciplinare gli “*impegni*”²³. Si tratta di misure a valenza sostanzialmente negoziale, ossia connotate da un accordo fra le imprese e l'Autorità, rimesse all'iniziativa delle prime ed aventi ad oggetto – appunto – l'impegno delle stesse ad adottare misure dirette a far cessare le intese restrittive della libera concorrenza (art. 2 L. n. 287/90) e l'abuso di posizione dominante (art. 3 L. n. 287/90).

L'Autorità può (ma non deve) rendere obbligatori gli impegni e chiudere il procedimento senza accertare l'illecito. L'Autorità può d'ufficio riaprire il procedimento se:

- a) si modifica la situazione di fatto rispetto ad un elemento su cui si fonda la decisione;

²³ Dispone l'art. 14 *ter* L. 287/90 che: “*Fino alla decisione di cui all'articolo 5 che accerta la violazione degli articoli 2 o 3 o degli articoli 81 o 82 del Trattato CE, le imprese possono presentare impegni tali da far cessare l'infrazione. L'Autorità, qualora ritenga tali impegni idonei a far cessare l'infrazione, può renderli obbligatori per le imprese e chiudere il procedimento senza accertare l'illecito. 2. L'Autorità in caso di mancato rispetto degli impegni resi obbligatori ai sensi del comma 1 può irrogare un sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato. 3. L'Autorità può d'ufficio riaprire il procedimento se: a) si modifica la situazione di fatto rispetto ad un elemento su cui si fonda la decisione; b) le imprese interessate contravvengono agli impegni assunti; c) la decisione si fonda su informazioni trasmesse dalle parti che sono incomplete inesatte o fuorvianti*”.

- b) le imprese interessate contravvengono agli impegni assunti; in questo caso l'Autorità potrà irrogare una sanzione pari al 10% del fatturato globale;
- c) la decisione si fonda su informazioni trasmesse dalle parti che sono incomplete, inesatte o fuorvianti.

Nell'ottica della collaborazione fra imprese ed Autorità si inserisce anche la modifica di cui al 2° comma, dell'art. 14 del D.L. n. 223/2006 che, introducendo il comma 2 *bis* all'art. 2 della Legge n. 287/90, relativo alle intese restrittive della concorrenza, dispone che: *"L'autorità, in conformità all'ordinamento comunitario, definisce con proprio provvedimento generali e casi in cui, in virtù della qualificata collaborazione prestata alle imprese nell'accertamento delle infrazioni alle regole di concorrenza, la sanzione amministrativa pecuniaria può essere ridotta in misura non superiore alla metà"*.

4. Contenimento spesa per compensi spettanti agli arbitri (art. 24)

L'art. 24 del D.L. n. 223/2006 si inserisce nell'ambito del Titolo II, Capo III del provvedimento contenente *“Misure di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica”*. L'art. 24 dispone che *“Per qualsivoglia arbitrato, anche se disciplinato da leggi speciali, la misura del compenso spettante agli arbitri, di cui al punto 9 della tabella D allegata al decreto del Ministro della giustizia 8 aprile 2004, n. 127, si applica inderogabilmente a tutti i componenti dei collegi arbitrali rituali, anche se non composti in tutto o in parte da avvocati. La misura del compenso spettante all'arbitro unico di cui al punto 8 della medesima tabella D si applica anche all'arbitro non avvocato”*.

Nulla quaestio sul merito del provvedimento se non fosse altro per il fatto che esso, contravvenendo esplicitamente a quanto previsto dall'art. 2 dello stesso D.L. n. 223/2006, introduce dei veri e propri minimi tariffari per i componenti dei collegi arbitrali ricorrendo e richiamando una tariffa (quella degli avvocati) esplicitamente abrogata dalla norma citata.

5. Misure di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale (art. 35)

Per quanto concerne l'art. 35 del D.L. 223/2006, il comma 7²⁴ estende ai mancati versamenti IVA la sanzione di natura penale. Il riferimento all'art. 10 bis del Dl 74/2000 è determinato dal fatto che con esso è stata riproposta tale sanzione nel campo dei versamenti delle imposte dirette (a decorrere dal 01/01/2005). Il limite quantitativo in esso indicato è di euro 50.000. Se tale importo può essere congruo se rapportato alle imposte personali, diventa invece eccessivamente basso se rapportato ai fatturati dei professionisti. Diventa quindi necessario un innalzamento di tale limite. La sanzione scatta qualora entro il 27 dicembre non si versi l'IVA totale dovuta per l'esercizio precedente (esempio il limite temporale è il 27/12/2006 per l'IVA dovuta nel 2005); tale differimento del termine pone probabilmente a riparo da considerazioni riguardanti il mancato incasso nei termini delle fatture emesse.

Con il comma 12 dell'art. 35²⁵ di fatto si estendono a tutti i professionisti le disposizioni già applicate ai soggetti in contabilità ordinaria. Se tale disposizione risponde a criteri di corretta contabilità,

²⁴ Il comma 7 dell'art. 35 dispone: "7. Al decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, dopo l'articolo 10-bis sono inseriti i seguenti: "Articolo 10-ter (Omesso versamento di IVA). - 1. La disposizione di cui all'articolo 10-bis si applica, nei limiti ivi previsti, anche a chiunque non versa l'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo. Articolo 10-quater (Indebita compensazione). - 1. La disposizione di cui all'articolo 10-bis si applica, nei limiti ivi previsti, anche a chiunque non versa le somme dovute, utilizzando in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, crediti non spettanti o inesistenti."".

²⁵ Il comma 12 dell'art. 35 dispone: "All'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, dopo il secondo comma sono aggiunti i seguenti: «I soggetti di cui al primo comma sono obbligati a tenere uno o più conti correnti bancari o postali ai quali affluiscono, obbligatoriamente, le somme riscosse nell'esercizio dell'attività e dai quali sono effettuati i prelevamenti per il pagamento delle spese. I compensi in denaro per l'esercizio di arti e professioni sono riscossi esclusivamente mediante assegni non trasferibili o bonifici ovvero altre modalità di pagamento bancario o postale nonché mediante sistemi di pagamento elettronico, salvo per importi unitari inferiori a 100 euro.»".

sicuramente comporterà per i professionisti e gli stessi consumatori un aggravio in termini di costi contabili e bancari.

A seguito di tale disposizione gli ingegneri, pur non avendo un obbligo tassativo di aprire un nuovo conto corrente bancario, ne dovranno obbligatoriamente utilizzare uno per gestire gli incassi ed i pagamenti relativi all'attività professionale svolta. In tale conto corrente dovranno, quindi, confluire tutti gli incassi derivanti dalle prestazioni professionali e dovranno essere prelevati gli importi necessari per le spese.

I clienti poi non potranno più pagare i professionisti in contanti (rimane la possibilità solo per importi inferiori a 100 euro) ma lo dovranno fare attraverso carta bancomat, carta di credito oppure con un bonifico bancario, bollettino postale e assegno bancario non trasferibile.

In realtà, il fatto che non tutti i consumatori dispongano di un conto corrente bancario da utilizzare per emettere bonifici (che pure hanno un costo non residuale), che l'utilizzo degli assegni bancari sia ormai diventato residuale e che il ricorso al pagamento tramite bollettino postale sia di fatto improponibile, porterà una parte dei professionisti (quelli che hanno il maggior numero di transazioni con privati) a valutare l'opportunità di dotarsi di strumenti che consentano il pagamento tramite carta bancomat o carta di credito (Pos).

Per stimare i costi totali di questa nuova disciplina per la categoria siamo partiti dal numero totale di transazioni effettuate nel 2002 dagli ingegneri liberi professionisti, che abbiamo ricavato dall'analisi degli studi di settore. Si tratta di circa un milione di transazioni, effettuate a favore di 48.614 ingegneri per un ammontare di circa 3 miliardi di euro di fatturato. A questo numero abbiamo aggiunto una quota di transazioni e fatturato derivante sia dalle nuove iscrizioni di ingegneri avvenute negli ultimi anni alla cassa professionale sia da tutti quei professionisti che esercitano la libera professione associandola ad altra attività di lavoro dipendente. Complessivamente sono state considerate 1.223.244 transazioni derivanti da 70.397 ingegneri professionisti (a tempo pieno o in associazione con altro lavoro dipendente) per un fatturato complessivo pari a 3.468 milioni di euro.

Abbiamo, poi, ipotizzato l'apertura da parte degli ingegneri di un "nuovo" conto corrente bancario o postale sui quali possano confluire i pagamenti effettuati dai clienti tramite le modalità di pagamento illustrate in precedenza. E abbiamo pensato a tre diversi scenari di costo (minimo, medio, massimo) a seconda della modalità di pagamento scelta dal cliente e dalle diverse tipologie di prodotti bancari.

Per determinare i costi abbiamo fatto riferimento all'offerta di conti correnti bancari e postali proposti da alcuni primari istituti di credito. Abbiamo infine, ipotizzato che i costi siano maggiori per il primo anno e che si stabilizzino, a parità di condizioni, a partire dal secondo anno in avanti.

Molto schematicamente i costi da sostenere per i professionisti sono relativi all'apertura e alla gestione di un "nuovo" conto corrente (e relative imposte); all'installazione e alla gestione del Pos (lo strumento che consente il pagamento tramite carta bancomat e carte di credito); alle commissioni da pagare in percentuale sull'ammontare del *transato*.

Ad una prima ricognizione effettuata guardando esclusivamente ai siti internet delle banche la gran parte degli istituti di credito non prevede conti espressamente dedicati ai liberi professionisti. Si è, perciò, fatto riferimento a conti correnti "pensati" per altre categorie *in primis* attività commerciali (che sono attualmente i principali utilizzatori di Pos).

Il professionista per poter consentire al proprio cliente di utilizzare la propria carta bancomat o la carta di credito deve: (tab.1):

- aprire e gestire un conto corrente bancario o postale (con un costo annuo che oscilla in media tra i 100 ed i 200 euro²⁶ dovute a canoni mensili, spese accessorie, tasse e imposte sul conto corrente; spese per operazione;) che probabilmente si dovrà

²⁶ Secondo il World Retail Banking Report di agosto 2005 il costo medio ponderato di un conto corrente bancario in Italia è pari a 252 euro, il più alto d'Europa. 113 euro è invece, il prezzo medio, sempre tra i più alti in Europa, se si considera il profilo del consumatore italiano medio.

aggiungere al conto corrente che verrà utilizzato ai solo fini personali;

- installare un terminale che consenta al cliente di utilizzare la carta bancomat o la carta di credito. In alcuni casi il terminale viene dato in comodato gratuito mentre in altri prevede un canone di noleggio mensile (si ipotizza un costo di almeno 70€ +IVA per l'installazione e tra i 7€ e 15€+ IVA per il canone mensile);
- a seconda del tipo di servizio desiderato richiedere il "convenzionamento" con le compagnie che gestiscono carte di credito come i Servizi interbancari (Cartasì/MasterCard e Visa); o come American Express o Diners (che presentano generalmente costi più alti fino al 5% dell'importo transato);
- pagare una commissione fissa per ogni transazione effettuata su canale Pos (ossia il cliente paga con la propria carta Bancomat) compresa tra gli 0,15€ fino ad arrivare a 0,25€/0,30€;
- pagare una commissione in percentuale sull'ammontare del pagamento effettuato tramite Pos che oscilla tra lo 0,50% (distributori di carburante), passando per l'1% (supermercati) fino ad arrivare al 2% di tutte le altre categorie;
- pagare una commissione a favore delle compagnie che emettono carte di credito che variano a seconda della categoria merceologica e del tipo di carta di credito utilizzata dal cliente (compreso tra lo 0,50% e il 5,00% dell'ammontare delle transazioni).

Infine, è necessario non dimenticare l'eventuale costo di disinstallazione del terminale Pos che potrebbe arrivare a costare intorno ai 100 €.

Naturalmente i costi qui illustrati sono puramente indicativi. E' infatti possibile, che attraverso convenzioni particolari i liberi professionisti riescano ad ottenere condizioni più vantaggiose di quelle qui prese in considerazione.

Illustriamo di seguito i risultati emersi dalla nostra stima. Come si può vedere nella tabella 1 sono elencate le diverse voci di costo che abbiamo descritto in precedenza. Abbiamo distinto i costi relativi al primo anno da quelli per gli anni successivi. Da un lato sono elencati i costi medi (parziali e totali) per il singolo professionista dall'altro quelli totali per la categoria degli ingegneri che svolge attività professionale sia a tempo pieno che in associazione con altro lavoro dipendente.

La voce di costo più significativa riguarda l'apertura di migliaia di "conti corrente" che costa alla categoria degli ingegneri una cifra compresa tra i 7 ed i 14 milioni di euro all'anno se si decide di non installare i terminali Pos e tra i 19 ed i 38 milioni se invece si decide di farlo. Tradotta a livello di singoli, l'operazione ha un costo, per ogni ingegnere, nel primo caso compreso tra i 100 ed i 200 euro e nel secondo caso tra i 280 ed i 554 euro, a seconda della scelta effettuata.

La prima ipotesi prevede che tutti i clienti paghino il professionista attraverso bonifico bancario o assegno non trasferibile. In questo caso l'ingegnere spende solamente per l'apertura di un nuovo conto corrente senza ulteriori spese legate alle commissioni o alle transazioni di carte bancomat o carte di credito (tra i 100 ed i 200 euro all'anno per ogni singolo professionista) e tra i 7 ed i 14 milioni di euro per l'intera categoria.

Se si suppone, invece, che tutti i clienti paghino la parcella professionale utilizzando la propria carta bancomat la categoria dovrà pagare, a seconda della scelta dell'istituto di credito, in commissioni da versare alle banche, una cifra compresa tra i 17,3 ed i 69 milioni di euro. Numeri che significano nuovamente per il singolo ingegnere un aggravio di costi che oscilla dai 246,3 ai 985 euro l'anno.

Ancora, facciamo l'ipotesi limite che tutti i clienti vogliano, invece, utilizzare la propria carta di credito. In questo caso, gli ingegneri sopporteranno un costo complessivo che oscillerà tra i 17,3 ed 173 milioni di euro. Questa forte variabilità dipende dall'ammontare delle commissioni, notevolmente diverse, che vengono richieste agli esercenti dalle diverse compagnie che emettono le carte di credito. Per cui potrebbe capitare che un libero professionista decida di stipulare

convenzioni solo con quelle compagnie che garantiscono commissioni non troppo elevate. In termini di singolo professionista questo significa maggiori oneri che variano dai 246 euro per arrivare fino alla cifra limite di 2.463 euro (tutti pagano con la carta di credito che presenta le commissioni più alte).

Infine, rimane da considerare l'ipotesi del conto corrente postale. I costi sono inferiori rispetto al conto corrente bancario perché non è previsto l'utilizzo di terminali Pos dal momento che i pagamenti non possono essere effettuati dal cliente in sede ma solamente presso gli uffici postali. Il costo che il singolo professionista deve sostenere riguarda, quindi, solamente la commissione (0,31€) da pagare per ogni bollettino incassato ed il costo di apertura e gestione del conto corrente (in media una cifra compresa, escludendo le varie promozioni in corso, tra i 100 ed i 150 euro).

Questa tuttavia appare la soluzione di più difficile applicazione dal momento che, con poca probabilità, nel quadro di una prestazione professionale si vuole costringere il cliente a fare lunghe file negli uffici postali.

In sostanza, includendo tutte le voci di costo (che vanno dall'installazione fino al pagamento delle commissioni) si arriva a cifre complessive per l'intera categoria che vanno:

- dai 37 ai 108 milioni di euro se tutti i clienti usassero la propria carta bancomat (da 528 a 1.544 euro per il singolo professionista);
- dai 37 milioni di euro ai 212 milioni di euro se tutti i clienti usassero la propria carta di credito (da 526 a 3.017 euro per il singolo professionista).

Per quanto riguarda gli anni successivi al primo si può notare una discesa dei costi che comunque rimangono pur sempre di una certa consistenza. Si tratta per il singolo ingegnere di spendere tra i 280 ed i 2.363 all'anno.



Naturalmente quelle sopra riportate sono stime che partono da una ipotesi estrema, che considera tutte le transazioni effettuate dagli ingegneri come derivanti da rapporti con privati che non ricorrano a modalità di pagamento quali assegno bancario non trasferibile e bonifico. Senza ombra di dubbio, però, una quota significativa dei clienti degli ingegneri è rappresentata da questa tipologia di consumatori; per agevolare il loro rapporto con il professionista sembra quindi necessario alzare la soglia di ammissibilità dei pagamenti in contanti portandola da 100 euro ad almeno 2/3.000 euro.



| Tab. 1 Alcune stime circa l'impatto dell'art.35 comma 12 del Decreto legge n.223/06 per singolo ingegnere e per l'intera categoria. | | | | | | |
|--|-------------------------------------|------------|------------|---|------------|-------------|
| VOCI DI COSTO | COSTO SINGOLO PROFESSIONISTA | | | COSTO PER TUTTI GLI INGEGNERI PROFESSIONISTI | | |
| | MIN | MED | MAX | MIN | MED | MAX |
| Apertura di un conto corrente bancario o postale | 100 | 150 | 250 | | | |
| Pos canoni mensili | 15 | 16 | 17 | | | |
| Commissioni Pos (%) | 0,5 | 0,75 | 2 | | | |
| Costi transazione unitaria Pos | 0,15 | 0,25 | 0,3 | | | |
| Commissioni Carte di credito (%) | 0,5 | 1,4 | 5 | | | |
| Installazione Pos | 0 | 70 | 100 | | | |
| Commissione per incasso bollettino postale | 0,31 | 0,31 | 0,31 | | | |
| Costo totale per il primo anno della sola apertura del conto corrente | 100 | 150 | 200 | 7.039.700 | 10.559.550 | 14.079.400 |
| Costo totale per il primo anno (apertura conto corrente bancario o postale+ installazione e gestione del Pos) | 280 | 412 | 554 | 19.711.160 | 29.003.564 | 38.999.938 |
| Costo totale transazioni unitarie Pos (se i clienti pagassero tutti con la carta bancomat) | 2,61 | 4,34 | 5,21 | 183.487 | 305.811 | 366.973 |
| Costo commissione Pos (se tutti i clienti pagassero con la carta bancomat) | 246,33 | 369,49 | 985,31 | 17.340.740 | 26.011.109 | 69.362.958 |
| Costo commissione Carta di credito (se tutti i clienti pagassero con carta di credito) | 246,33 | 689,72 | 2463,28 | 17.340.740 | 48.554.071 | 173.407.396 |



| Tab. 1 Alcune stime circa l'impatto dell'art.35 comma 12 del Decreto legge n.223/06 per singolo ingegnere e per l'intera categoria. | | | | | | |
|--|-------------------------------------|----------------|----------------|---|-------------------|--------------------|
| VOCI DI COSTO | COSTO SINGOLO PROFESSIONISTA | | | COSTO PER TUTTI GLI INGEGNERI PROFESSIONISTI | | |
| | MIN | MED | MAX | MIN | MED | MAX |
| Costo bollettino postale (se tutti i clienti pagassero con bollettino postale) | 5,39 | 5,39 | 5,39 | 379.206 | 379.206 | 379.206 |
| Costi totali per il primo anno pagamento con assegno o Bonifico Bancario | 100 | 150 | 200 | 7.039.700 | 10.559.550 | 14.079.400 |
| Costi totali per il primo anno Pos (apertura e gestione conto corrente+installazione e gestione Pos+pagamento commissioni varie) | 528,93 | 785,84 | 1544,52 | 37.235.386 | 55.320.484 | 108.729.870 |
| Costi totali per il primo anno carte di credito (apertura e gestione conto corrente+installazione e gestione Pos+pagamento commissioni varie) | 526,33 | 1101,72 | 3017,28 | 37.051.900 | 77.557.635 | 212.407.334 |
| Costi totali per gli anni successivi al primo pagamento con assegno o Bonifico Bancario | 100 | 150 | 200 | 7.039.700 | 10.559.550 | 14.079.400 |
| Costi totali anni successivi al primo Pos (gestione annuale del conto corrente+pagamento commissioni varie) | 280 | 342 | 454 | 19.711.160 | 24.075.774 | 31.960.238 |
| Costi totali anni successivi al primo Carte di Credito (gestione annuale del conto corrente+pagamento commissioni varie) | 246,33 | 619,72 | 2363,28 | 17.340.740 | 43.626.281 | 166.367.696 |

Fonte: elaborazioni e stime Centro studi CNI, 2006.



I commi 32, 33, 34 dell'art. 35²⁷, in coordinamento con l'art.28, prevedono l'instaurazione di una responsabilità solidale da parte del committente nei versamenti delle ritenute e dei contributi sul lavoro dipendente nel caso di lavori effettuati in appalto e subappalto. Tale disposizione estende l'ambito di operatività del modello DURC rilasciate dagli enti previdenziali in relazione alla regolarità contributiva. Se l'obiettivo di fondo è condivisibile (raggiungere il corretto adempimento degli obblighi di versamento da parte delle imprese) il percorso è opinabile, in quanto lo stesso viene raggiunto tramite la determinazione di un obbligo in capo ai committenti-professionisti che affidano ad altri soggetti economici lo svolgimento di determinate attività (altri studi professionali

²⁷ I commi 32,33,34 dell'art. 35 dispongono: “32. *Il committente provvede al pagamento del corrispettivo dovuto all'appaltatore previa esibizione da parte di quest'ultimo della documentazione attestante che gli adempimenti di cui al comma 28 connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati sono stati correttamente eseguiti dall'appaltatore.* 33. *L'inosservanza delle modalità di pagamento previste al comma precedente è punita con la sanzione amministrativa da euro 5.000 a euro 200.000 se gli adempimenti di cui al comma 28 connessi con le prestazioni di lavoro dipendente concernenti l'opera, la fornitura o il servizio affidati non sono stati correttamente eseguiti dall'appaltatore e dagli eventuali subappaltatori. Ai fini della presente sanzione si applicano le disposizioni previste per la violazione commessa dall'appaltatore. La competenza dell'ufficio che irroga la presente sanzione è comunque determinata in rapporto alla sede dell'appaltatore.* 34. *Le disposizioni di cui ai commi da 28 a 33 si applicano, in relazione ai contratti di appalto e subappalto di opere, forniture e servizi conclusi successivamente all'entrata in vigore del presente decreto, ai soggetti che stipulano i predetti contratti nell'ambito di attività rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 e, in ogni caso, ai soggetti di cui agli articoli 73 e 74 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917”.*



etc.). Non è previsto né chiaro quali possano essere le operazioni che il committente debba mettere in atto per evitare tale responsabilità solidale. Il corrispettivo non è solo diretto al soddisfacimento dei versamenti erariali e contributivi, ma anche alla copertura degli altri costi aziendali (stipendi ed altro). Potrebbe essere utile prevedere una forma facoltativa di sostituzione/integrazione dell'obbligo di versamento a carico dei committenti al fine di liberarsi di tale pesante responsabilità.

6. Recupero di base imponibile (art. 36)

Per quanto concerne le disposizioni dell'art. 36 del D.L. 223/2006, quelle maggiormente incidenti sull'attività dei professionisti e quindi degli ingegneri sono quelle previste dai commi 5 e 6²⁸. Tali commi eliminano la possibilità dell'ammortamento anticipato sugli automezzi. In pratica viene tolta la possibilità di accorciare i tempi dell'ammortamento e quindi del presumibile risparmio in termini di imposte in relazione agli acquisti di mezzi di trasporto. Con tale disposizione un mezzo di trasporto viene normalmente ammortizzato in 4/5 anni, mentre con le disposizioni precedenti era possibile accorciare tale periodo a 2/3 anni. La procedura dell'ammortamento ha la funzione di frazionare il costo sostenuto negli anni di utilizzazione del bene acquisito. Per quanto attiene ai professionisti è prevedibile che il mezzo di trasporto sia utilizzato promiscuamente con la propria vita privata. L'aggravio è in relazione alla velocità di sostituzione del bene più che alla sua deperibilità visto il breve periodo di ammortamento concesso e la vita utile di un mezzo di trasporto, che sicuramente è superiore a tale lasso di tempo. In ogni caso la disposizione in oggetto non limita la deducibilità del mezzo di trasporto bensì ne allunga i tempi di ammortamento.

Le disposizioni previste dai commi 6 e 7 dell'art. 36²⁹ colpiscono le aziende costruttrici ed in generale coloro che possiedono fabbricati strumentali comprensivi di terreni e pertinenze. La disposizione potrebbe essere applicabile ai fabbricati strumentali cielo terra, con annesso terreno o

²⁸ I commi 5 e 6 dell'art. 36 dispongono: "5. All'articolo 102, comma 3, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le parole: "La misura stessa può essere elevata fino a due volte, per ammortamento anticipato nell'esercizio in cui i beni sono entrati in funzione per la prima volta e nei due successivi;" sono sostituite dalle seguenti: "Fatta eccezione per i beni di cui all'articolo 164, comma 1, lettera b), la misura stessa può essere elevata fino a due volte per ammortamento anticipato nell'esercizio in cui i beni sono entrati in funzione e nei due successivi;". 6. Le disposizioni di cui al comma 5 si applicano a decorrere dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto anche per i beni di cui all'articolo 164, comma 1, lettera b), del citato testo unico, acquistati nel corso di precedenti periodi di imposta".

²⁹ Il comma 7 dell'art. 36 dispone: "7. Ai fini del calcolo delle quote di ammortamento deducibili, il costo dei fabbricati strumentali deve essere assunto al netto del costo delle aree occupate dalla costruzione e di quelle che ne costituiscono pertinenza. Il costo delle predette aree è quantificato in misura pari al maggiore tra quello esposto in bilancio e quello corrispondente al 20 per cento e, per i fabbricati industriali, al 30 per cento del costo complessivo".



pertinenze, posseduti da società di ingegneria assoggettate alla normativa civilistica in materia di bilancio. Non è invece possibile la deduzione di quote di ammortamento per utilizzo di immobili a chi produce un reddito di lavoro autonomo (normale ipotesi reddituale per i professionisti e dunque per gli ingegneri).

I commi 12 – 13 – 14 – 15 – 16 – 17 – 18 – 19 dell'art. 36 contengono disposizioni che non riguardano la determinazione del reddito di lavoro autonomo, mentre potrebbero essere applicate alle società (srl, spa) di ingegneria. Riguardano in particolare il riporto delle perdite e disposizioni riguardanti le plusvalenze su titoli e su cessioni di beni strumentali.



Il comma 27 dell'art. 36³⁰, infine, prevede che l'eventuale reddito negativo prodotto dal lavoratore autonomo, anche sotto forma di società o associazione, sia dedotto non dal reddito complessivo bensì dallo stesso tipo di reddito prodotto negli anni successivi. Con tale disposizione non viene eliminata la possibilità ora concessa di compensare la perdita con gli altri redditi, ma solo rinviata nel tempo anche se limitatamente a cinque annualità di imposta.

³⁰ Il comma 27 dell'art.36 dispone: "27. *L'articolo 8 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è sostituito dal seguente:*

"Articolo 8 (Determinazione del reddito complessivo). - 1. Il reddito complessivo si determina sommando i redditi di ogni categoria che concorrono a formarlo. Non concorrono a formare il reddito complessivo dei percipienti i compensi non ammessi in deduzione ai sensi dell'articolo 60. 2. Le perdite delle società in nome collettivo ed in accomandita semplice di cui all'articolo 5, **nonché** quelle delle società semplici e delle associazioni di cui allo stesso articolo derivanti dall'esercizio di arti e professioni, si imputano a ciascun socio o associato nella proporzione stabilita dall'articolo 5. Per le perdite della società in accomandita semplice che eccedono l'ammontare del capitale sociale la presente disposizione si applica nei soli confronti dei soci accomandatari. 3. Le perdite derivanti dall'esercizio di imprese commerciali e quelle derivanti dalla partecipazione in società in nome collettivo e in accomandita semplice **nonché** quelle derivanti dall'esercizio di arti e professioni, anche esercitate attraverso società semplici e associazioni di cui all'articolo 5, sono computate in diminuzione dai relativi redditi conseguiti nei periodi di imposta e per la differenza nei successivi, ma non oltre il quinto, per l'intero importo che trova capienza in essi. Si applicano le disposizioni del comma 2 dell'articolo 84 e, limitatamente alle società in nome collettivo ed in accomandita semplice, quelle di cui al comma 3 del citato articolo 84." "

7. Disposizioni in tema di accertamento, semplificazione e altre misure (art. 37)

Per quanto riguarda l'art. 37 del D.L. n. 223/2006, di particolare interesse per i professionisti sono le norme riportate nel comma 2³¹ con il quale si istituisce la regola per la quale gli accertamenti derivanti da studi di settore si applicano ogni anno superando la regola iniziale dell'assoggettamento a tale strumento solo qualora lo scostamento si produca in due esercizi su tre. La disposizione segue altre della stessa natura volte ad intensificare lo strumento di controllo dello studio di settore. Poiché gli studi di settore presentano ancora alcuni problemi di affidabilità necessitando di ulteriore affinamento, sembrerebbe ragionevole rendere meno stringente l'applicazione di tale strumento.

Con i commi 8 e 9 dell'art. 37³² viene inserito l'obbligo di presentazione degli elenchi clienti e fornitori al fine di migliorare i controlli

³¹ Dispone l'art. 37 comma 2 del D.L. 223/2006: "Con effetto dal periodo d'imposta per il quale il termine di presentazione della dichiarazione scade successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto, all'articolo 10 della legge 8 maggio 1998, n. 146, sono apportate le seguenti modificazioni: a) i commi 2 e 3 sono abrogati; b) nel comma 3-bis l e parole "ai commi 2 e 3" sono sostituite dalle seguenti: "al comma 1"; c) al comma 4 l e parole "dei commi 1, 2 e 3" sono sostituite dalle seguenti: "del comma 1"".

³² Dispone l'art. 37, commi 8 e 9 del D.L. 223/2006: "8. In attesa dell'introduzione della normativa sulla fatturazione informatica, all'articolo 8-bis del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 4 è inserito il seguente: "4-bis. Entro sessanta giorni dal termine previsto per la presentazione della comunicazione di cui ai precedenti commi, il contribuente presenta l'elenco dei soggetti nei cui confronti sono state emesse fatture nell'anno cui si riferisce la comunicazione nonché, in relazione al medesimo periodo, l'elenco dei soggetti titolari di partita IVA da cui sono effettuati acquisti rilevanti ai fini dell'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. Per ciascun soggetto sono indicati il codice fiscale e l'importo complessivo delle operazioni effettuate, al netto delle relative note di variazione, con la evidenziazione dell'imponibile, dell'imposta, nonché dell'importo delle operazioni non imponibili e di quelle esenti. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale: a) sono individuati gli elementi informativi da indicare negli elenchi previsti dal presente comma, nonché le modalità per la presentazione, esclusivamente in via telematica, degli stessi; b) il termine di cui al primo periodo del presente comma può essere differito per esigenze di natura esclusivamente tecnica, ovvero relativamente a particolari tipologie di contribuenti, anche in considerazione della dimensione dei dati da trasmettere."; b) il comma 6 è sostituito dal seguente: "6. Per l'omissione della comunicazione ovvero degli elenchi, nonché per l'invio degli stessi con dati incompleti o non veritieri, si applicano le disposizioni previste dall'articolo 11 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471".

9. Per il periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto l'elenco dei soggetti nei cui confronti sono state emesse fatture comprende i soli titolari di partita IVA".

incrociati informatici. La conseguenza è un inevitabile aggravio contabile in termini di adempimenti ed conseguente maggior onerosità per i professionisti. Unica consolazione è che la disposizione vale per tutti i contribuenti.

Con i commi 15 e 17 dell'art. 37³³ viene istituita un nuovo regime IVA agevolato e di esonero per i piccoli imprenditori e professionisti che

³³ I commi 15 e 17 dell'art. 37 dispongono: "15. Al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, dopo l'articolo 32 è inserito il seguente: "Articolo 32-bis (Contribuenti minimi in franchigia). -1. I contribuenti persone fisiche esercenti attività commerciali, agricole e professionali che, nell'anno solare precedente, hanno realizzato o, in caso di inizio di attività, prevedono di realizzare un volume di affari non superiore a 7.000 euro, e non hanno effettuato o prevedono di non effettuare cessioni all'esportazione, sono esonerati dal versamento dell'imposta e da tutti gli altri obblighi previsti dal presente decreto, ad eccezione degli obblighi di numerazione e di conservazione delle fatture di acquisto e delle bollette doganali e di certificazione e comunicazione telematica dei corrispettivi. 2. I soggetti di cui al comma 1 non possono addebitare l'imposta a titolo di rivalsa e non hanno diritto alla detrazione dell'imposta assolta sugli acquisti, anche intracomunitari, e sulle importazioni. 3. Sono esclusi dal regime della franchigia i soggetti passivi che si avvalgono di regimi speciali di determinazione dell'imposta, i soggetti non residenti. 4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano ai soggetti che in via esclusiva o prevalente effettuano cessioni di fabbricati o porzioni di fabbricato, di terreni edificabili di cui all'articolo 10, n. 8) e di mezzi di trasporto nuovi di cui all'articolo 53, comma 1, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427. 5. A seguito della prima comunicazione dei dati, prevista dal decreto direttoriale di cui al comma 15, l'ufficio attribuisce un numero speciale di partita IVA. 6. I soggetti che, nell'intraprendere l'esercizio di imprese, arti o professioni, ritengono di versare nelle condizioni del comma 1 ne fanno comunicazione all'Agenzia delle entrate con la dichiarazione di inizio attività di cui all'articolo 35. 7. I soggetti che rientrano nel regime di cui al presente articolo possono optar e per l'applicazione dell'imposta nei modi ordinari. L'opzione, valida per almeno un triennio, è comunicata con la prima dichiarazione annuale da presentare successivamente alla scelta operata. Trascorso il periodo minimo di permanenza nel regime normale, l'opzione resta valida per ciascun anno successivo, fino a quando permane la concreta applicazione della scelta operata. La revoca è comunicata con le stesse modalità dell'opzione ed ha effetto dall'anno in corso. 8. L'applicazione del regime di franchigia comporta la rettifica della detrazione ai sensi dell'articolo 19-bis2. La stessa rettifica si applica se il contribuente transita, anche per opzione, al regime ordinario dell'imposta. In relazione al mutato regime fiscale delle stesse, l'imposta dovuta per effetto della rettifica di cui all'articolo 19-bis2 è versata in tre rate annuali da corrispondere entro il termine previsto per il versamento del saldo a decorrere dall'anno nel quale è intervenuta la modifica. La prima rata è versata entro il 27 dicembre 2006. Il debito può essere estinto anche mediante compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, ovvero con l'utilizzo di eventuali crediti risultanti dalle liquidazioni periodiche. Il mancato versamento di ogni singola rata comporta l'applicazione dell'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, e costituisce titolo per la riscossione coattiva. 9. Nell'ultima dichiarazione annuale in cui l'imposta è applicata nei modi ordinari si tiene conto anche dell'imposta dovuta relativa alle operazioni indicate nell'ultimo comma dell'articolo 6 per le quali non si è ancora verificata l'esigibilità. 10. Ferme restando le ipotesi di rimborso previste dall'articolo 30, l'eccedenza detraibile emergente dall'ultima dichiarazione annuale IVA presentata dai soggetti di cui al comma 1 è utilizzata in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni. 11. I soggetti di cui al comma 1, per gli acquisti intracomunitari e per le altre operazioni per le quali risultano debitori dell'imposta, integrano la fattura con l'indicazione dell'aliquota e della relativa imposta, che versano entro il giorno 16 del mese successivo a quello di effettuazione delle operazioni. 12. I soggetti ai quali si applica il regime fiscale di cui al presente articolo trasmettono telematicamente all'Agenzia delle entrate l'ammontare complessivo delle operazioni effettuate. 13. I



producano un volume di affari non superiore a euro 7.000 annui. Il regime è già presente in altri paesi UE. E' il regime normale per tali contribuenti, ma è sempre possibile l'opzione per avvalersi degli altri regimi contabili. Da evidenziare che sono rarissimi gli ingegneri che producono un volume d'affari così modesto; per avere una sia pure minima incidenza sulla platea degli ingegneri che svolge attività professionale³⁴ il limite per accedere al regime agevolato dovrebbe essere innalzato perlomeno a 15.000 euro di volume d'affari.

Con i commi 18 e 20 dell'art. 37³⁵ del D.L. 223/2006 viene istituita *ex novo* una nuova procedura di controllo e, quindi sostanzialmente di

contribuenti in regime di franchigia possono farsi assistere negli adempimenti tributari dall'ufficio locale dell'Agenzia delle entrate competente in ragione del domicilio fiscale. In tal caso devono munirsi di una apparecchiatura informatica, corredata di accessori idonei, da utilizzare e per la connessione con il sistema informativo dell'Agenzia delle entrate. 14. Il regime di cui al presente articolo cessa di avere efficacia ed il contribuente è assoggettato alla disciplina di determinazione dell'imposta sul valore aggiunto nei modi ordinari: a) a decorrere dall'anno solare successivo a quello in cui risulta superato uno dei limiti di cui al comma 1; b) a decorrere dallo stesso anno solare in cui il volume d'affari dichiarato dal contribuente o rettificato dall'ufficio supera il limite di cui al comma 1 del cinquanta per cento del limite stesso; in tal caso sarà dovuta l'imposta relativa ai corrispettivi delle operazioni imponibili effettuate nell'intero anno solare, salvo il diritto alla detrazione dell'imposta sugli acquisti relativi al medesimo periodo. 15. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono stabilite le modalità da osservare in occasione dell'opzione per il regime ordinario, i termini e le procedure di applicazione delle disposizioni del presente articolo."

(...)

"17. Le disposizioni di cui ai commi 15 e 16 si applicano a partire dal periodo di imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto".

³⁴ Gli unici ingegneri che svolgono attività professionale a tempo pieno e che registrano un volume d'affari prossimo alla soglia dei 15.000 euro sono quelli con meno di 30 anni di età.

³⁵ I commi 18 e 20 dell'art. 37 dispongono: "18. All'articolo 35 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, dopo il comma 15 sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: "15-bis. L'attribuzione del numero di partita IVA è subordinato alla esecuzione di riscontri automatizzati per la individuazione di elementi di rischio connessi al rilascio dello stesso nonché all'eventuale preventiva effettuazione di accessi nel luogo di esercizio dell'attività, avvalendosi dei poteri previsti dal presente decreto. 15-ter. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate sono individuate: a) specifiche informazioni da richiedere all'atto della dichiarazione di inizio di attività; b) tipologie di contribuenti per i quali l'attribuzione del numero di partita IVA è subordinato al rilascio di polizza fidejussoria o di fidejussione bancaria; c) modalità per la temporanea attribuzione di un numero di partita IVA provvisorio, utilizzabile esclusivamente per l'acquisto di beni e servizi, esclusi gli acquisti di cui all'articolo 38 del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427."".

(...)



adempimenti a carico di soggetti che intendano aprire una nuova partita IVA (ad esempio i giovani ingegneri che si affacciano per la prima volta al mondo della professione). La norma ha finalità antielusione per evitare aperture di posizioni IVA che portino a frodi ed evasioni (es. partite IVA accese da cittadini non italiani che in seguito possano non essere più reperibili sia per controlli sia per riscuotere eventuali crediti erariali). L'attuazione è demandata a provvedimenti dirigenziali. Un primo impatto delle nuove disposizioni si avrà sui tempi per il rilascio della Partita IVA che si allungheranno, ritardando l'avvio dell'attività da parte del giovane ingegnere. Essendo la disposizione attuata da un provvedimento dirigenziale, occorre attendere tale atto per definire nello specifico l'impatto; è augurabile che per gli ingegneri iscritti all'Albo l'impatto possa essere modesto, prevedendo ad esempio che il controllo preventivo all'apertura della partita IVA riguardi esclusivamente la verifica della stessa effettiva iscrizione all'Albo da parte del richiedente, magari tramite l'instaurazione di una collaborazione con gli Ordini provinciali.

Forse, la disposizione che ha un impatto maggiore sull'imposizione fiscale a carico dei professionisti e quindi degli ingegneri è quella definita dal comma 32 dell'art. 37³⁶; se le altre disposizioni analizzate hanno come obiettivo quello di regolare la normativa in materia di controlli e verifica, il comma 32 amplia direttamente la base imponibile dei professionisti. Essa rende assoggettate ad imposte le differenze positive (e negative) tra il valore contabile ed il valore di realizzo nel caso di cessione dei beni strumentali (plusvalenze e minusvalenze) ed eventuale incasso da cessione dello studio. Questa disposizione avvicina il trattamento fiscale dei lavoratori autonomi a quello attualmente applicato alle imprese.

“20. L'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza programmano specifici controlli mirati, relativi ai contribuenti ai quali è attribuito il numero di partita IVA, anche in data antecedente a quella di decorrenza della disposizione di cui al comma 18”.

³⁶ Il comma 32 dell'art. 37 dispone: “All'articolo 32, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, sono apportate le seguenti modificazioni:a) al numero 4), dopo l e parole: "nei loro confronti" sono aggiunte le seguenti: "nonchè nei confronti di altri contribuenti con i quali abbiano intrattenuto rapporti";b) al numero 8), le parole: "nei confronti di clienti, fornitori e prestatori di lavoro autonomo, nominativamente indicati" sono sostituite dalle seguenti: ", rilevanti ai fini dell'accertamento,nei confronti di loro clienti, fornitori e prestatori di lavoro autonomo”.



Infine con l'art. 37 comma 49³⁷ viene istituito il canale telematico quale regime normale per il pagamento delle imposte e contributi. Resta da valutare se il canale telematico possa sostenere oggi in Italia le transazioni di tutti i contribuenti titolari di partita IVA. Certamente conseguenza della disposizione in oggetto sarà un aggravio delle incombenze dei consulenti contabili degli ingegneri che dovranno di fatto gestire tali adempimenti, con un probabile innalzamento dei costi a carico degli stessi ingegneri.

dott. ing. Giovanni Angotti
(Presidente Centro Studi CNI)

³⁷ Il comma 49 dell'art. 37 dispone: “A partire dal 1° ottobre 2006, i soggetti titolari di partita IVA sono tenuti ad utilizzare, anche tramite intermediari, modalità di pagamento telematiche delle imposte, dei contributi e dei premi di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e delle entrate spettanti agli enti ed alle casse previdenziali di cui all'articolo 28, comma 1, dello stesso decreto legislativo n. 241 del 1997”.