



## **Comune di Napoli - Coalizione 27 Febbraio Relazione dell'incontro del 17/05/18**

Nell'anno duemiladiciotto, il giorno 17 del mese di maggio, a Napoli presso la sala riunioni n.5 del primo piano di palazzo San Giacomo in Napoli, si è tenuto il tavolo tecnico composto dai rappresentanti del Comune di Napoli, dott.ssa Federica Cola e dott. Alfonso Sperandeo dello staff dell'assessore al Bilancio Enrico Panini, e dai sindacati, associazioni e movimenti di lavoratori autonomi riuniti nella Coalizione 27 Febbraio (di seguito "C27F").

Per quest'ultima erano presenti:

- dott.ssa Concetta Damiani - A.N.A.I. - Associazione Nazionale Archivistica Italiana;
- dott. Raffaele Di Costanzo - ARCH.I.M. Archivisti in Movimento;
- arch. ing. Raffaella Forgione - C.P.T. - Comitato Professioni Tecniche;
- avv.ti Cosimo D. Matteucci, Valentina Restaino e Antonella Sassone per M.G.A. - Mobilitazione Generale degli Avvocati, sindacato nazionale forense;
- arch. Marco Lombardini per Inarcassa Insostenibile;
- dott.ssa Elisabetta Barone, magistrato onorario per Movimento 6 Luglio.

Nel corso del tavolo tecnico sono stati discussi argomenti cogenti per la libera professione e all'esito dell'incontro, dopo ampia e approfondita discussione, si è deciso di concentrare lo studio sui seguenti punti:

### **1) Equo compenso.**

L'art. 19 quaterdecies del d.l. 148/17, convertito nella legge 172/17, ha esteso il principio dell'equo compenso anche alle prestazioni rese da tutti i professionisti a favore della pubblica amministrazione, definendo come vessatorie, fra le altre, le clausole del contratto di affidamento che consentano al committente di pretendere prestazioni aggiuntive a titolo gratuito.

Tali disposizioni intendono superare un fenomeno che negli ultimi anni, anche per effetto dell'abolizione dei tariffari, ha caratterizzato le procedure di affidamento di servizi professionali e che ha visto molte amministrazioni prevedere compensi non correttamente parametrati alla qualità e quantità delle prestazioni richieste o addirittura compensi simbolici.

Ci sono stati pure dei casi in cui il compenso economico non era nemmeno previsto.

Tutte le amministrazioni pubbliche, pertanto, hanno il dovere di dare attuazione al principio dell'equo compenso nelle proprie procedure di acquisizione di servizi professionali, prevedendo che i compensi siano determinati sulla base dei parametri fissati con i vari decreti ministeriali.

Sul punto evidenziamo la prima delibera di una amministrazione pubblica regionale, la delibera n. 29/18 della Regione Toscana, (cfr. all. n. 1).



Il Comune di Napoli ha la grande e importante occasione di essere la prima amministrazione comunale d'Italia a dare attuazione al principio dell'equo compenso, adottando una delibera dal contenuto analogo a quella toscana.

Per alcune categorie qui rappresentate non esistono parametri riconosciuti come invece avviene ad esempio per la professione forense (Decreto Ministeriale 3 aprile 2014, n. 55) ed i servizi di Architettura ed Ingegneria (Decreto ministeriale 31 ottobre 2013, n. 143).

Per gli archivisti, data la varietà degli interventi praticabili (l'archivista è chiamato a svolgere attività che accompagnano l'intero ciclo di vita del documento e che lo vedono impegnato negli archivi correnti, come in quelli storici per periodi più o meno lunghi con precise finalità, per i riferimenti normativi cfr. Punto 6 e all. n. 2 "Professione Archivistica"), vi sarebbe la necessità di individuare dei parametri di riferimento per la definizione dell'equo compenso, corrispondente ad una soglia minima oraria giornaliera.

E' possibile ipotizzare una retribuzione che per specifici interventi di consulenza e di formazione possa anche essere a parametro orario; per i lavori più impegnativi in termini di durata e finalità (riordinamento, inventariazione, attività di gestione dei flussi documentali) si può pensare a una retribuzione giornaliera o a corpo (la soglia oraria minima potrebbe essere pari a € 20,00 + IVA, quella giornaliera di € 150 + IVA). Similmente per le altre categorie si possono studiare parametri di riferimento derivanti dalla giurisprudenza con tariffe minime orarie.

## **2) Contrasto allo sfruttamento dei lavoratori autonomi.**

Il Comune di Napoli, nel corso del consiglio comunale del 23/03/18, ha approvato una delibera molto importante in tema di contrasto allo sfruttamento del lavoro nero e del lavoro sottopagato.

Si tratta della delibera n. 100, che ha modificato il Regolamento per la concessione di suolo pubblico subordinando questa concessione al rispetto da parte dei richiedenti di una serie di norme, tra cui spiccano quelle in materia di lavoro, contribuzione previdenziale, applicazione dei contratti collettivi, tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, inasprendo, altresì, le sanzioni per i concessionari trasgressori.

Infatti, la violazione di queste norme determinerà, oltre all'applicazione della sanzione pecuniaria, la decadenza della concessione, e costituirà causa ostativa al rilascio di una successiva per un periodo graduato in base alla gravità dell'infrazione.

Gli accertamenti delle violazioni saranno eseguiti dall'Ispettorato del Lavoro, con il quale l'amministrazione napoletana stipulerà un protocollo di intesa che costituirà parte integrante del regolamento.

Questa delibera costituisce un importante precedente politico, amministrativo, sociale e sindacale, avendo finalmente aperto la strada all'uso degli strumenti amministrativi locali per il contrasto del lavoro nero, irregolare e sottopagato, sulla base di un principio tanto importante quanto elementare: l'amministrazione pubblica non può e non deve consentire che i beni pubblici siano concessi in uso a datori di lavoro senza scrupoli che lucrano sfruttando il



lavoro dei propri dipendenti, sottopagandoli o non adempiendo agli obblighi previdenziali connessi alla regolare assunzione.

In tal modo si potrà anche contrastare la concorrenza sleale praticata dai datori di lavoro disonesti nei confronti di tutti coloro che invece contrattualizzano regolarmente i propri dipendenti, e si potrà favorire una giusta ed equa redistribuzione della ricchezza generata dal turismo, che di certo non può fermarsi nella tasche degli esercenti sfruttatori: il rispetto della legislazione del lavoro può generare davvero effetti benefici in tutti i comparti economici e su tutta la comunità.

Questa delibera, unica in Italia, costituisce davvero un importante precedente circa l'uso degli strumenti amministrativi comunali contro lo sfruttamento del lavoro e altri simili crediamo possano essere adottati al fine di contrastare lo sfruttamento di tutti i lavoratori che, anche indirettamente, siano entrati in rapporto con l'amministrazione pubblica\*.

Ci riferiamo in particolare agli autonomi, ai professionisti e a tutti i lavoratori a partite iva che facciano parte di strutture, società o associazioni professionali che richiedano di partecipare a bandi per l'affidamento di incarichi o prestazioni di servizi, e alle quali la partecipazione potrebbe essere inibita se non provino la regolarità retributiva e contributiva nei rapporti lavorativi con i propri collaboratori, prevedendo la revoca dell'incarico in caso di successivo accertamento delle violazioni ovvero della presenza di lavoratori non assunti secondo le vigenti normative lavoristiche.

L'ipotesi su cui lavorare in concreto è l'estensione del codice degli appalti anche alle procedure di acquisizione dei servizi professionali

Oltre al contrasto a ogni forma di sfruttamento crediamo sia molto importante la promozione delle migliori pratiche amministrative, mutualistiche e cooperative che consentano l'esercizio delle attività lavorative in spazi comuni del patrimonio pubblico, riconvertito o recuperato per lo sviluppo di queste attività lavorative (coworking, fab-lab, start-up).

\*Con riferimento a quanto accade negli studi legali, facciamo rinvio alla denuncia del sindacato nazionale forense M.G.A., depositata presso il Ministero del Lavoro e l'ispettorato del Lavoro, (cfr. all. n. 3).

### **3) Lotta alla concorrenza sleale.**

Le criticità analizzate hanno fatto esplicito riferimento all'ambito dei servizi di Ingegneria e di Architettura, settore in sofferenza per una sempre più diffusa concorrenza sleale, ma in realtà sono numerosi i settori dei servizi professionali, in cui si è riscontrato il mancato controllo da parte delle pubbliche amministrazioni dell'esistenza di incompatibilità tra la libera professione (in virtù della quale si concorre ad una gara di servizi) ed altra occupazione come dipendente a tempo pieno, che in alcuni casi di legge dovrebbe rendere nulla l'eventuale aggiudicazione.

Dunque si hanno gravi ripercussioni per il singolo professionista, cui spettano poi la responsabilità e l'onere di fare ricorso in sede giudiziaria, per far valere i propri diritti. Le



incompatibilità più frequenti sono quelle che riguardano i docenti universitari a tempo pieno, per i quali vi è un'ampia letteratura giuridica, che narra di numerosi casi di comportamento sleale, peraltro sanzionabile anche da parte degli ordini professionali.

I controlli richiesti dovrebbero essere estesi a tutte le tipologie di servizi della PA, sia materiali sia immateriali.

Il controllo basilare che può operare la pubblica amministrazione, al fine di tutelare i lavoratori autonomi del settore e perseguire la qualità di tutte le prestazioni professionali, può consistere nel richiedere al partecipante, nell'ambito della modulistica dei bandi pubblici per servizi, di dichiarare ai sensi del DPR 445/2000 quale sia la sua condizione rispetto alle incompatibilità di partecipazione.

Una tale procedura viene richiesta per ottemperare alle disposizioni di legge relative alle attività extraistituzionali e alle incompatibilità dei pubblici dipendenti, con specifico riferimento ai docenti universitari a tempo pieno, in ottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 56 a 65, della Legge 662/96, all'articolo 53 del D. Lgs. n. 165/01, nonché all'articolo 6, commi 9, 10 e 12, della Legge 240/2010 (cd "legge Gelmini").

Si precisa che per le professioni riconosciute gli ordini professionali dovrebbero istituire un elenco separato per i dipendenti a tempo pieno e a tempo parziale, che siano iscritti all'albo, ma che ad oggi sono rari gli esempi in tal senso.

#### **4) Certezza dei pagamenti.**

Sono state valutate tutte le procedure amministrative che richiedono l'ausilio di un professionista, come un Ingegnere, un Architetto, un Geometra o in generale l'asseverazione o la firma di un professionista abilitato (SCIA, Cila, permesso a costruire, perizie giurate, etc.).

Si è sovente riscontrato che nell'ambito di queste procedure sono svolti incarichi di progettazione che poi non vengono pagati, mentre il committente che ne beneficia può dare tranquillamente inizio ai lavori, una volta che siano state espletate dal professionista.

Il Comune potrebbe prevedere nelle procedure d'ufficio, attuate attraverso la piattaforma telematica del Portale metropolitano, di acquisire da parte del cittadino e/o dell'ente committente idonea documentazione attestante i pagamenti dei professionisti di cui sia stata richiesta l'opera intellettuale, per l'ottenimento di permessi, concessioni, autorizzazioni, assenti comunque denominati, ecc.

Procedure di tutela dei liberi professionisti, come da noi proposte, potrebbero essere elaborate sulla base di un emendamento al Disegno di legge n. 1259 approvato dalla IV Commissione dell'Assemblea Regionale Siciliana (ARS) con cui viene modificata la legge regionale 10 agosto 2016 n. 16, recante "Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380".

Entrando nel dettaglio, alla Legge n. 16/2016 viene aggiunto l'articolo intitolato "Documentazione relativa alle spettanze dovute ai professionisti per le procedure di rilascio dei titoli abilitativi" composto dai seguenti 5 commi:



1. *Con la comunicazione di fine lavori relativa ai titoli abilitativi di cui alla presente legge, il Comune acquisisce l'autocertificazione dei professionisti incaricati della progettazione dei lavori, nonché dei soggetti incaricati delle prestazioni inerenti all'esecuzione dei lavori, relativa al pagamento delle spettanze per le prestazioni svolte così come previsto da contratto stipulato tra le parti ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 marzo 2012, n. 27.*

2. *All'attestato di agibilità di cui all'articolo 24 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è allegata l'autodichiarazione di cui al comma 1.*

3. *Qualora, durante il corso dei lavori, il titolare del titolo abilitativo provveda alla sostituzione dei professionisti incaricati della progettazione dei lavori nonché dei soggetti incaricati delle prestazioni inerenti all'esecuzione dei lavori, la comunicazione al Comune della nomina del nuovo tecnico incaricato è corredata dall'autocertificazione del tecnico sostituito relativa al saldo delle spettanze professionali.*

4. *Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 non si applicano nelle more dell'accertamento di un'eventuale responsabilità professionale del tecnico incaricato ovvero nell'ipotesi di contenziosi.*

5. *In mancanza delle autocertificazioni di cui ai commi 1, 2 e 3, l'efficacia dei titoli abilitativi di cui alla legge regionale n. 16/2016 è sospesa per 90 giorni.*

Tale emendamento attende adesso l'approvazione in aula e rappresenta un'evidente apertura dell'amministrazione regionale siciliana alla comprensione del mondo delle professioni.

Inoltre il controllo dell'esistenza di un'attestazione del pagamento per il lavoro professionale svolto innesca un circolo virtuoso, a miglioramento della qualità delle prestazioni e a garanzia dello stesso committente e degli enti pubblici.

## **5) Lotta all'evasione fiscale.**

L'ampio dibattito sulla certezza dei pagamenti ha portato alcune categorie di professionisti, quali gli Ingegneri, Architetti, Geometri, Geologi, Agronomi, a valutare la necessità di combattere con misure più efficaci di quelle attualmente messe in campo dai governi, l'evasione fiscale, sovente connessa allo sfruttamento dei lavoratori autonomi, soprattutto nei grandi studi professionali, che usufruiscono di titolari di finte partite IVA (veri dipendenti a tempo pieno sottopagati come prestatori d'opera occasionale), ma anche dei piccoli studi che evadono il fisco, non emettendo fattura per le prestazioni svolte.

Le soluzioni di seguito proposte, studiate per i professionisti dell'area tecnica, possono essere impiegate anche per altre categorie, con gli opportuni aggiustamenti.

In relazione alla proposta riguardante la certezza dei pagamenti si è ritenuta risolutiva la creazione di un pubblico registro obbligatorio, gratuito e telematico per la registrazione dei contratti di prestazione professionale, che consegue anche lo scopo di combattere l'evasione fiscale e che potrebbe essere studiato in collaborazione con l'Ispettorato del Lavoro e l'Agenzia delle Entrate.

I passi da seguire nell'espletamento di un incarico, una volta istituito il registro sono:



1. Al momento dell'affidamento di un incarico il professionista, che ha l'obbligo di legge di stipula del contratto, comunica i dati al registro proposto: dati del committente, oggetto dell'incarico, importo pattuito. Il registro genera un numero di contratto che dovrà essere richiesto dagli uffici pubblici tutte le volte che si presenta una pratica (richiesta di concessione, nulla osta, permesso a costruire, Cila, SCIA, ecc..). Questa procedura è adattabile a tutte le professioni.
2. Il professionista espleta il proprio incarico.
3. Il professionista richiede ed ottiene tutte le autorizzazioni e compie tutti gli atti pubblici legati al suo mandato.
4. Il cliente eroga il pagamento della prestazione professionale, che viene comunicato al registro dei contratti. Il registro dei contratti emette una quietanza liberatoria per il cliente.
5. La quietanza di cui al punto 4 viene richiesta dagli uffici pubblici per il rilascio degli atti e delle autorizzazioni frutto della prestazione professionale legata a quello specifico contratto.

Questo processo, reso snello dall'uso degli strumenti informatizzati, offre garanzie a tutti i soggetti coinvolti, innescando un circolo virtuoso. Lo Stato avrà, infatti, garanzia sulla trasparenza delle entrate dei professionisti. La riduzione delle prestazioni "a nero" migliorerà il livello dei prezzi praticati a vantaggio di chi ha sempre lavorato in modo trasparente. Il cliente viene garantito mediante un contratto standardizzato che chiarisce gli obblighi tra le parti in maniera univoca, per cui la prassi può essere diffusa su tutto il territorio nazionale. Il professionista ha certezza dal pagamento. I tribunali non vengono impegnati da procedimenti di recupero crediti faticosi e spesso infruttuosi per i professionisti, i quali spesso vi rinunciano per mancanza delle risorse necessarie ad intraprendere i ricorsi in giudizio oppure perchè l'importo della prestazione professionale risulta inferiore alla parcella degli avvocati.

Attraverso un sistema informatizzato come proposto sarebbe possibile anche eseguire un controllo sulle competenze del professionista che stipula il contratto, con un sistema di incrocio dei dati. Le incompatibilità potrebbero essere così risolte a monte anche nel caso di lavori privati oltre che in quello dei lavori pubblici, facilitando il compito del controllo, non semplice per le pubbliche amministrazioni.

## **6) Riconoscimento delle figure professionali nella pianta organica del comune e impegni normativi rispetto alla disciplina del documento.**

Dando seguito alla Dichiarazione di Intenti tra la Coalizione 27 Febbraio e il Comune di Napoli, quest'ultimo potrebbe manifestare la volontà attuativa del Documento anche riconoscendo nella pianta organica del personale dell'amministrazione la figura dell'archivista - nella duplice accezione di responsabile dell'archivio storico e della gestione dei flussi documentali -.

L'amministrazione comunale, infatti, ha nel proprio organico figure professionali inquadrare come funzionari amministrativi, pur avendo e svolgendo essi servizio ed attività quotidiana effettiva presso l'Archivio Storico.



Si ritiene importante, tanto dal punto di vista dei contenuti quanto dal punto di vista simbolico, che si affermi nelle amministrazioni pubbliche il riconoscimento del ruolo, dei titoli e la pari dignità di tutte le figure professionali con cui la p.a. si interfaccia nell'ambito delle sue estesissime attività.

Nel caso specifico, tra l'altro, si ricorda che il D.lgs 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) all'art. 9bis individua specificamente i Professionisti competenti ad eseguire interventi sui beni culturali, mentre all'art. 10, comma 2, lettera b), individua come beni culturali, tra gli altri, "gli archivi e i singoli documenti dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico".

Tutti i documenti, dunque, anche quelli correnti, quale che ne sia il supporto (cartaceo o digitale), sono beni culturali. Inoltre, l'art. 61 del T.U.D.A., approvato con DPR n. 445/2000, prevede espressamente presso ogni ente pubblico la figura dell'esperto del protocollo informatico, della gestione flussi documentali e degli archivi correnti per le attività indicate negli artt. 64-66, 67R, 68R. Tali obblighi, infine, sono stabiliti dagli artt. 40-44 del CAD approvato con D.Lgs. n. 82/2005 e s.m.i.

A fronte degli obblighi previsti dalla normativa vigente appare necessario, dunque, che mansioni e funzioni riguardanti la disciplina del documento vengano affidate a professionisti **interni ed esterni** all'amministrazione in possesso di specifici titoli abilitativi. Ciò eviterà sicuramente sovrapposizioni inopinate con altri ambiti professionali che hanno operato nell'ambito documentale-archivistico, senza specifiche competenze, con prodotti finali che non hanno raggiunto l'obiettivo di un corretto passaggio dei flussi documentali cartacei al mondo digitale.

## **7) Tavolo tecnico sul condono edilizio.**

Al termine del tavolo tecnico il dott. Sperandeo ha anticipato che, in considerazione della rilevanza degli argomenti affrontati dalla C27F e della capacità multidisciplinare di affrontare questioni che riguardano trasversalmente i liberi professionisti di vari settori, il sindaco ha pensato di coinvolgere la Coalizione nel tavolo tecnico sul condono edilizio, argomento complesso che vedrà coinvolti tutti gli ordini professionali e collegi interessati dall'argomento (agronomi, architetti, avvocati, geologi, geometri, ingegneri, periti) e che ha visto un ampio dibattito politico in Consiglio in conseguenza delle ultime decisioni intraprese dall'amministrazione comunale di Napoli.