

## Dati informativi concernenti la legge regionale 10 settembre 2019, n. 37

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Note agli articoli
- 4 - Struttura di riferimento

### 1. Procedimento di formazione

- Il procedimento di formazione della legge regionale è stato avviato su iniziativa dei sottoelencati consiglieri regionali, che hanno presentato tre proposte di legge, a ciascuna delle quali è stato attribuito uno specifico numero di progetto di legge:
  - progetto di legge n. 417: proposta di legge d'iniziativa dei consiglieri Bassi, Casali, Fabiano Barbisan e Dalla Libera relativa a "Norme in materia di tutela delle prestazioni professionali per attività espletate per conto dei committenti privati e di contrasto all'evasione fiscale";
  - progetto di legge n. 418: proposta di legge d'iniziativa dei consiglieri Colman, Finco, Forcolin, Riccardo Barbisan e Dalla Libera relativa a "Disposizioni in materia di tutela delle prestazioni professionali";
  - progetto di legge n. 431: proposta di legge d'iniziativa dei consiglieri Montagnoli e Dalla Libera relativa a "Norme in materia di tutela delle prestazioni professionali";
- I progetti di legge sono stati assegnati alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare, sulla base dei succitati progetti, ha elaborato un unico progetto di legge denominato "Disposizioni in materia di tutela delle prestazioni professionali e di contrasto all'evasione fiscale";
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 15 maggio 2019;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere Alessandro Montagnoli, e su relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatrice la consigliera Francesca Zottis, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 3 settembre 2019, n. 37.

### 2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere Alessandro Montagnoli, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

il testo all'esame di quest'Aula - esito dell'abbinamento da parte della commissione referente, ai sensi dell'articolo 63 del Regolamento, di tre progetti di legge vertenti sul medesimo oggetto - è volto a disciplinare, mediante atti d'indirizzo adottati dalla Giunta regionale, il diritto all'equo compenso e il contrasto all'inserimento di clausole vessatorie nell'esecuzione degli incarichi conferiti dalla Regione, dagli enti strumentali e dalle società controllate, ai professionisti, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 24, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e dall'art. 19-quaterdecies del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, cd. "decreto fiscale", convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, il quale inserisce l'art. 13-bis (Equo compenso e clausole vessatorie) all'interno della legge 31 dicembre 2012, n. 247 "legge forense".

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

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

Il tema qui affrontato ha assunto rilevanza soprattutto con l'avvento della crisi del 2008 ma ancor più con la nascita di nuovi servizi grazie allo sviluppo del web. Per avere un'idea del possibile impatto del fenomeno, basti pensare che con poco meno di 1 milione e 400 mila unità, l'aggregato dei liberi professionisti costituisce al 2017 oltre il 6% degli occupati in Italia e il 26% del complesso del lavoro indipendente e ha costituito l'unica componente del mercato del lavoro che si è rafforzata nel corso della crisi, in netta controtendenza rispetto agli altri segmenti occupazionali del lavoro indipendente. Nel 2017 l'Istat stima in 203.479 (219.687 nel 2016) i professionisti datori di lavoro per un totale di occupati nel mondo delle libere professioni composto da 2.300.000 unità, suddivise tra circa 1.400.000 liberi professionisti, di cui circa 200.000 datori di lavoro, e 900.000 dipendenti dagli studi professionali. I dati ISTAT relativi alle "Rilevazione sulle forze di lavoro", documentano che nel Nord Italia il numero di liberi professionisti nel 2017 ammontava a 733.400 lavoratori.

In conformità a quanto previsto dalla normativa nazionale, l'obiettivo del progetto di legge in oggetto è quello di far fronte al dilagante fenomeno dello svilimento della figura del libero professionista che ha colpito queste categorie di lavoratori prevedendo compensi non correttamente parametrati alla qualità e quantità delle prestazioni richieste o addirittura compensi simbolici. Si è pertanto ritenuto che il valore sociale ed economico delle prestazioni professionali, debba essere pienamente riconosciuto dalle sopra indicate amministrazioni pubbliche, che devono, quindi, impegnarsi a dar piena applicazione al principio dell'equo compenso nelle procedure di affidamento e nell'esercizio delle proprie funzioni amministrative.

Il testo è così suddiviso: l'articolo 1 delinea l'oggetto e le finalità della legge; l'articolo 2 disciplina la presentazione delle istanze prevedendo che devono essere corredate da tutti gli elaborati previsti dalla normativa vigente, dalla lettera di affidamento dell'incarico sottoscritta dal committente, dagli estremi dell'assicurazione professionale, da quelli di iscrizione all'albo professionale nonché dalla descrizione dettagliata delle prestazioni richieste. L'istanza deve indicare il relativo compenso che deve risultare proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto sulla base dei parametri stabiliti dai decreti ministeriali, e dalle caratteristiche della prestazione professionale prestata. L'articolo 3 regola i parametri per la ricezione dell'istanza da parte dell'Amministrazione, la quale acquisisce la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà del professionista sottoscrittore degli elaborati progettuali; la mancata presentazione dell'istanza costituisce motivo ostativo per il completamento dell'iter amministrativo fino all'avvenuta integrazione. Prevede inoltre, nel caso di prestazione a carattere tecnico, che il pagamento delle competenze professionali sia subordinato all'idoneità del progetto o dell'elaborato tecnico, presentato per la conclusione dell'iter amministrativo. L'articolo 4 rinvia a quanto previsto dalla vigente normativa statale in merito all'equo compenso delle prestazioni professionali e al divieto di inserimento di clausole vessatorie nella predisposizione dei contratti di incarico professionale. Gli ultimi articoli disciplinano la relazione alla commissione consiliare competente sullo stato di attuazione della legge, cui è tenuta annualmente la Giunta regionale, la norma transitoria e la clausola di invarianza finanziaria.

La Prima Commissione consiliare, acquisiti i pareri favorevoli delle Commissioni Terza e Sesta sul testo unificato, per gli aspetti di rispettiva competenza, ha concluso i propri lavori in ordine al provvedimento all'esame di quest'Assemblea nella seduta del 15 maggio 2019, approvandolo a maggioranza.

Hanno espresso voto favorevole i rappresentanti dei gruppi consiliari Liga Veneta-Lega Nord, Zaia Presidente, Fratelli d'Italia-Movimento per la cultura rurale, Siamo Veneto, Movimento 5 stelle, Alessandra Moretti Presidente e Veneto Cuore Autonomo; si sono astenuti i rappresentanti del gruppo consiliare Partito Democratico e le componenti politiche "Liberi e Uguali" e "Italia in Comune" del Gruppo Misto.”;

- Relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatrice la consigliera Francesca Zottis, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

crediamo che il progetto di legge in oggetto affronti una reale criticità che mina il nostro sistema economico, e che sia doveroso creare le condizioni perché ci sia una maggiore certezza di pagamento del lavoro dei liberi professionisti. Pensiamo sia doveroso che la pubblica amministrazione si faccia carico di questa criticità e che tale tema dovrebbe essere affrontato a livello nazionale, così come sarebbe doveroso che i liberi professionisti venissero trattati in termini di diritti come le altre categorie di lavoratori. Pensiamo che la tutela del lavoratore e il contrasto dell'evasione fiscale siano sicuramente temi e obiettivi di interesse pubblico, che devono essere affrontati con leggi di agevole applicazione e quindi certe nell'ambito delle competenze, evitando di appesantire la burocrazia della pubblica amministrazione e limitando al massimo i possibili conflitti legali.

Alcune Regioni sono già intervenute in materia, ma hanno circoscritto l'ambito di intervento ai privati e alle imprese escludendo gli Enti locali. È evidente che anche l'Ente locale debba dare certezza ai liberi professionisti, ma questo per normative nazionali ed europee attuali e in continuo cambiamento non è sempre possibile - pensiamo al patto di stabilità - e il rischio è quello di bloccare alcuni procedimenti danneggiando di fatto l'Ente pubblico, il libero professionista e i cittadini. Abbiamo per questo presentato un emendamento in merito che chiede di circoscrivere la presentazione delle istanze regolamentate da questa proposta di legge ai privati e alle imprese. Crediamo inoltre che proprio per dare certezze e non incorrere in potenziali conflitti che appesantirebbero ulteriormente il sistema, vada fatta piena chiarezza nella relazione annuale sulle funzioni regionali, ivi comprese quelle conferite agli Enti locali. Infine, pensiamo che non possa essere considerata implicita la comunicazione dell'idoneità del progetto, ma che questa debba essere comunicata dall'Ente pubblico al libero professionista e al privato in modo che il procedimento fornisca garanzie sia al pagatore che deve avere certezza sui tempi di esecuzione, che al libero professionista, che deve avere certezza di ricevere il pagamento.

Temiamo che il rischio di questa legge sia quello di rimanere un manifesto d'intenti che, anche per mancanza di chiarezza sui punti sopra descritti, diventi inapplicabile e crei ulteriore delusione in una categoria spesso inascoltata dal mondo della politica. Per questo abbiamo presentato gli emendamenti sopra indicati e ci faremo carico anche del fatto che il tema sia affrontato a livello nazionale. Non basta scrivere le leggi, bisogna che siano di facile esecuzione e comprensione da parte di chi le deve applicare e osservare.”.

### 3. Note agli articoli

#### *Nota all'articolo 4*

Il testo dell'art. 13 bis della legge n. 247/2012 è il seguente:

“Art. 13-bis Equo compenso e clausole vessatorie

1. Il compenso degli avvocati iscritti all'albo, nei rapporti professionali regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento,

anche in forma associata o societaria, delle attività di cui all'articolo 2, commi 5 e 6, primo periodo, in favore di imprese bancarie e assicurative, nonché di imprese non rientranti nelle categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese, come definite nella raccomandazione 2003/361CE della Commissione, del 6 maggio 2003, è disciplinato dalle disposizioni del presente articolo, con riferimento ai casi in cui le convenzioni sono unilateralmente predisposte dalle predette imprese.

2. Ai fini del presente articolo, si considera equo il compenso determinato nelle convenzioni di cui al comma 1 quando risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, e conforme ai parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6.

3. Le convenzioni di cui al comma 1 si presumono unilateralmente predisposte dalle imprese di cui al medesimo comma salva prova contraria.

4. Ai fini del presente articolo si considerano vessatorie le clausole contenute nelle convenzioni di cui al comma 1 che determinano, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato.

5. In particolare si considerano vessatorie le clausole che consistono:

- a) nella riserva al cliente della facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto;
- b) nell'attribuzione al cliente della facoltà di rifiutare la stipulazione in forma scritta degli elementi essenziali del contratto;
- c) nell'attribuzione al cliente della facoltà di pretendere prestazioni aggiuntive che l'avvocato deve eseguire a titolo gratuito;
- d) nell'anticipazione delle spese della controversia a carico dell'avvocato;
- e) nella previsione di clausole che impongono all'avvocato la rinuncia al rimborso delle spese direttamente connesse alla prestazione dell'attività professionale oggetto della convenzione;
- f) nella previsione di termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte del cliente della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente;
- g) nella previsione che, in ipotesi di liquidazione delle spese di lite in favore del cliente, all'avvocato sia riconosciuto solo il minore importo previsto nella convenzione, anche nel caso in cui le spese liquidate siano state interamente o parzialmente corrisposte o recuperate dalla parte;
- h) nella previsione che, in ipotesi di nuova convenzione sostitutiva di altra precedentemente stipulata con il medesimo cliente, la nuova disciplina sui compensi si applichi, se comporta compensi inferiori a quelli previsti nella precedente convenzione, anche agli incarichi pendenti o, comunque, non ancora definiti o fatturati;
- i) nella previsione che il compenso pattuito per l'assistenza e la consulenza in materia contrattuale spetti soltanto in caso di sottoscrizione del contratto.

6. Le clausole di cui al comma 5, lettere a), b), c), d), e), g), h) e i), si considerano vessatorie.

7. Non costituiscono prova della specifica trattativa ed approvazione di cui al comma 5 le dichiarazioni contenute nelle convenzioni che attestano genericamente l'avvenuto svolgimento delle trattative senza specifica indicazione delle modalità con le quali le medesime sono state svolte.

8. Le clausole considerate vessatorie ai sensi dei commi 4, 5 e 6 sono nulle, mentre il contratto rimane valido per il resto. La nullità opera soltanto a vantaggio dell'avvocato.

[9. L'azione diretta alla dichiarazione della nullità di una o più clausole delle convenzioni di cui al comma 1 è proposta, a pena di decadenza, entro ventiquattro mesi dalla data di sottoscrizione delle convenzioni medesime.]

10. Il giudice, accertate la non equità del compenso e la vessatorietà di una clausola a norma dei commi 4, 5 e 6 del presente articolo, dichiara la nullità della clausola e determina il compenso dell'avvocato tenendo conto dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6.

11. Per quanto non previsto dal presente articolo, alle convenzioni di cui al comma 1 si applicano le disposizioni del codice civile.”