

# prospettive della professione

---

ORGANO DELL'UNIONE SINDACATI PROFESSIONISTI PUBBLICO-PRIVATO IMPIEGO – U.S.P.P.I.

Anno XXI – n. 1-2-3-4-5-6 \*Gen. – Giu. 2010\*

VIA GRAMSCI, 34 - 00197 ROMA - TEL. 06780.49.09 Fax 067806288 - Autorizzazione n. 276/86 del 21/7/86 del Tribunale di Roma - Pubblicazione. Mensile

“Poste Italiane S.p.A. Spediz. in Abb. Post. – D.L. 353/2003 (conv. in L- 27/02/2004 n. 46) art. 1 comma 2 – DCB – ROMA.”

---

## LA PROFESSIONE ED IL RAPPORTO DI LAVORO

### 1 – Nozione di “professione” – “Mandato”

La nozione di professione, a carattere prevalentemente intellettuale, trae origine dal diritto romano, che distingueva le opere “illiberales”, compiute sotto lo schema della “locatio”, dalle opere “liberales”, generalmente ricondotte allo schema del “mandato”. Il committente dell’opera meritevole di riconoscimento offriva un “honorarium”, che con il tempo divenne di fatto obbligatorio.

Le moderne legislazioni, ed in particolare quella italiana, riconoscono all’attività professionale le funzioni di pubblico interesse. A queste motivazioni s’ispira il sempre più massiccio intervento statale nella materia, soprattutto finalizzato a garantire l’identità del soggetto dell’esercizio di quella attività professionale, caratteristica indicativa della prevalente funzione sociale della categoria.

L’esercizio delle professioni è stato, pertanto, condizionato all’iscrizione in appositi e specifici “albi” o elenchi, la cui tenuta ed il cui controllo è stato affidato ai corrispondenti ordini ed organizzazioni professionali, regolati da specifiche normative di legge.

Sotto il profilo negoziale, pertanto, l’obbligo dell’iscrizione all’albo costituisce un requisito soggettivo del contratto d’opera e, per conseguenza, la sua carenza produce l’invalidità del medesimo.

A chiarimento dei termini di rapporto negoziale, sembra opportuno specificare la differenza sostanziale tra “mandato d’opera” e “locatio operarum”: nel primo è compreso, nella seconda è escluso l’istituto di rappresentanza del committente. Nel mandato, infatti, il professionista tratta nel nome e nell’interesse del soggetto, dell’impresa o dell’ente rappresentato, e non in proprio, non potendo la persona fisica o la persona giuridica che rappresenta l’impresa o l’ente agire altrimenti che a mezzo di proprio rappresentanti: i professionisti, “autonomi”, o “dipendenti”, i quali, nell’esercizio dei singoli mandati professionali, ad essa direttamente rispondono.

Il mandato ha per oggetto un'attività negoziale, e non è assimilabile al contratto d'impiego, caratterizzato dal vincolo di subordinamento gerarchico e disciplinare che lega il prestatore d'opera all'imprenditore. Così, mentre il lavoro subordinato si esplica alle dipendenze o sotto la direzione di un imprenditore, ed il lavoratore presta un'attività d'indole tecnica, nel mandato l'incaricato deve prestare un'attività negoziale.

In definitiva, il mandato è caratterizzato dal potere, attribuito al mandatario, di sostituire la propria alla determinazione di volontà del mandante, rispondendone anche penalmente; al mandante, inoltre, è riservata la sola facoltà di dare istruzioni, mentre all'impiegato, anche dirigente, il datore di lavoro può impartire ordini circa la conclusione dell'affare. Non è sufficiente, infatti, al dirigente quel margine di discrezionalità e d'autonomia, inseparabili della natura intellettuale della cooperazione, per qualificare la prestazione, obiettivamente compresa nelle normali sue mansioni impiegate.

Si riportano le norme del C.C. che definiscono nozione e contenuto del "mandato"

*Art. 1703 – Nozione:*

*Il mandato è il contratto col quale una parte si obbliga a compiere uno o più atti giuridici per conto dell'altra.*

*Art. 1708 – Contenuto del mandato:*

*Il mandato comprende non solo gli atti per i quali è stato conferito, ma anche quelli che sono necessari al loro compimento.*

( Omissis )

La coesistibilità tra attività professionale intellettuale e attività di lavoro subordinato risulta poi chiarita dall'art. 2238 del C.C., il quale precisa appunto che "se l'esercizio della professione costituisce elemento di una attività organizzata in forma di impresa, si applicano anche le disposizioni del titolo II inerente al lavoro d'impresa".

Per le motivazioni sommariamente esposte, la figura del professionista dipendente non si esaurisce nella tradizionale distinzione posta dall'art. 2095 C.C. fra dirigenti, quadri, impiegati e operai, che si riferisce esclusivamente alla posizione del lavoratore subordinato nell'ambito gerarchico dell'azienda, ente o impresa. Per converso è anche chiara l'identificazione degli atti di carattere professionale, che sono tutti quelli previsti nei singoli ordinamenti professionali.

## **2 – Professionista "libero o indipendente" e professionista "dipendente".**

Pseudo-problema è quello del dubbio tra la coesistibilità del fatto professione con il rapporto di dipendenza, in termini più vigilati dell'esistenza dell'attività professionale oggettiva nel quadro di un lavoro dipendente.

Vi è, infatti, ancora qualche azzecagarbugli di provincia che sostiene esservi incompatibilità proprio ontologica tra lavoro dipendente e professione. Di determinato in diritto positivo, invece, v'è appena una diversità di registrazione e di espansione, che chiaramente non

discende ai contenuti; sociologicamente, per l'attività professionale non v'è nulla. V'è chi fa riferimento, impropriamente, all'autonomia.

Sotto un profilo di stretta semantica giuridica, è errato far ricorso al termine autonomia, perché autonomia è potere precettistico operante in termini di autonomia privata sostitutiva degli schemi legali, ovvero in termini di potere normativo; e allora bisogna ricorrere ad organizzazioni munite di potestà e quindi pubbliche.

Secondo altri, ancora, corrisponderebbe alla scelta libera del soggetto in favore del quale si eroga la prestazione professionale; ed a questo riguardo occorre rilevare che non è proprio libera scelta del soggetto assistendo, quanto opzione per uno stato permanente di scelta libera del soggetto stesso, sorretta tra l'altro, in certi casi, da una legislazione che commina una incompatibilità a carattere protettivo.

Secondo altri, infine, si tratta di libertà rispetto alla fattispecie concreta, all'assunzione o meno del mandato o incarico professionale; è però più esatto – almeno sul piano giuridico – parlare di esentabilità dall'incarico astrattamente insindacabile per il libero professionista, ovvero esercitabile per giustificato motivo dal professionista dipendente.

E' tutta qui la differenza, essendo da escludere che il professionista dipendente perda la discrezionalità nell'esercizio del proprio mandato anche se subiettivamente stabile. Nessuna di queste prospettazioni, in realtà, tocca il confine dell'indipendenza, tanto più che questa indipendenza, non è minacciata in punto di "an" – cioè nell'oggetto dell'esercizio professionale; al più, se una minaccia sussistesse, sarebbe nel "quomodo", cioè nel come.

Anzi, v'è da dire che se proponessimo una equazione rigorosa, un giudizio parametrico in punto di indipendenza tra cliente vitale e organizzazione, avvertiremmo che il cliente vitale esercita sul professionista potere di gran lunga maggiore, più penetrante e condizionante di quanto non eserciti l'organizzazione stabile.

E' quindi ottusa la tesi della incoesistibilità ontologica della professione e del rapporto dipendente; considerato per di più che alcune professioni si svolgono materialmente, e per più aspetti nella loro essenza, esclusivamente o quasi nella cornice del rapporto di lavoro continuativo. Insistere ancora nell'opinione che il dipendente non è un professionista è masochistico anche per chi lo sostiene, poiché si risolve nell'illusione che professionista sia solo chi dispone in termini di imputazione sostanziale ed effettiva di disponibilità degli strumenti di servizio del proprio lavoro; il che riduce la professionalità in un tipo organizzativo subimprenditoriale, in una piccola sottoimpresa, concetto repulso dalla logica, rifiutato dalla storia, estraneo al diritto positivo.

Professione e lavoro dipendente costituiscono invero momenti coesistenti e complementari di determinate attività umane, la prima come attributo, il secondo come fenomeno delle attività stesse, non toglie tuttavia consistenza al problema del ruolo che l'indipendenza stessa, valore sostanziale e non espressione superficiale, gioca dentro l'attività professionale per quanto concerne il modo di espletamento dell'attività medesima.

In realtà, è libera ogni professione non riservata ad organizzazioni pubbliche, sia se svolta in forma "aperta", sia con rapporto di dipendenza, sia a favore di un ente o un'impresa, sia di un privato.

Giuridicamente, quindi, è attività professionale pubblica quella svolta da soggetti riservatari (enti professionali), privata, quella svolta da soggetti autorizzati dallo Stato (professionisti), comunque esplichino la loro attività.

Dalle considerazioni esposte, emerge chiaramente che, sotto un profilo ideologico, culturale, ontologico, per l'aspetto del ruolo politico, sociale ed economico, non può esistere diversità o differenza alcuna tra professionista cosiddetto "libero" e professionista cosiddetto "dipendente".

Il rapporto di lavoro del professionista "dipendente" ed il rapporto con il cliente del professionista "libero" sono entrambi configurati giuridicamente come "mandato d'opera" professionale. E' chiaro che non vi può essere differenza tra il "mandato d'opera professionale a tempo indeterminato o a carattere continuativo" ed "il mandato d'opera professionale a carattere saltuario o discontinuo o a tempo determinato" come si voglia definirlo: sono due forme temporalmente diverse di uno stesso istituto giuridico: il "mandato d'opera" professionale.

E non può esservi incompatibilità tra "mandato d'opera a carattere continuativo" e "mandato d'opera a carattere saltuario", né sotto un profilo ideologico e ontologico, né per l'aspetto politico, né da un punto di vista sociale. In entrambi possono verificarsi incompatibilità di carattere deontologico e con rilevanza penale, che sono previste dalla legislazione vigente: il reato d'interesse privato in atti d'ufficio; mentre il sistema ordinistico prevede norme di deontologia professionale.

Ecco, che qui acquista, per altro verso, validità l'ipotesi di flessibilità del "mandato d'opera" professionale; una rigida formulazione dei relativi vincoli temporali può condurre, in futuro, alla scomparsa de facto della professione, cosiddetta "libera", o "aperta", evolvendosi i due regimi rapportuali verso forme intermedie, ad esempio verso regimi convenzionati.

### 3 – **L'esercizio professionale.**

L'esercizio delle professioni intellettuali è regolato dal Capo II del Titolo III del libro V del Codice Civile, dalle disposizioni del Capo I, in quanto compatibili con le norme del Capo II, e dai singoli ordinamenti professionali, leggi dello Stato.

Esse norme regolano altresì il contratto che ha per oggetto una prestazione d'opera intellettuale, o contratto d'opera professionale.

Il lavoro subordinato, nell'impresa, ed il corrispondente rapporto di lavoro sono regolati dal Capo I del Titolo II del Libro V del C.C., da leggi specifiche e dai contratti collettivi del lavoro.

La fonte del diritto positivo, che regola l'esercizio ed il regime rapportuale (contratto d'opera professionale) delle professioni intellettuali e le prestazioni ed il regime rapportuale contratto di lavoro) del lavoro subordinato, risiede nelle norme citate del C.C.

Sono riportate di seguito le norme più importanti.

#### *Art. 2229 – Esercizio delle professioni intellettuali.*

*La legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria la iscrizione in appositi albi o elenchi.*

( omissis )

#### *Art. 2230 – Prestazione d'opera intellettuale.*

*Il contratto che ha per oggetto una prestazione d'opera intellettuale è regolato dalle norme seguenti e, in quanto compatibili con queste e con la natura del rapporto, dalle disposizioni del capo precedente. ( Capo I, "del lavoro autonomo" )*

( omissis )

*Art. 2223 – Compenso.*

*Il compenso, se non è convenuto dalle parti o non può essere determinato secondo le tariffe o gli usi, è determinato dal giudice, sentito il parere dell'associazione professionale a cui il professionista appartiene.*

*In ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione*

*( omissis )*

- *Del lavoro autonomo.*

*Art. 2222 – Contratto d'opera.*

*Quando una persona si obbliga a compiere verso un corrispettivo un'opera o un servizio, con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente, si applicano le norme di questo capo, salvo che il rapporto abbia una disciplina particolare nel libro IV°.*

*Art. 2225 – Corrispettivo.*

*Il corrispettivo, se non è convenuto dalle parti e non può essere determinato secondo le tariffe professionali o gli usi, è stabilito dal giudice in relazione al risultato ottenuto e al lavoro normalmente necessario per ottenerlo.*

- *Del lavoro nell'impresa.*

-

*Art. 2225 – Prestatore di lavoro subordinato.*

*E' prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga, mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore.*

*Art. 2225 – Categorie dei prestatori di lavoro.*

*I prestatori di lavoro subordinato si distinguono in dirigenti amministrativi o tecnici, impiegati e operai.*

*( omissis )*

*L'art. 2238, in precedenza citato, precisa infine che “se l'esercizio della professione costituisce elemento di una attività organizzata in forma di impresa, si applicano anche le disposizioni del Titolo II “ ( “del lavoro nell'impresa” ).*

**4 – Status e onorario del professionista nell'impresa.**

Dalle considerazioni esposte e dalla lettura della norma emergono alcune osservazioni, rilevanti ai fini di una corretta prospezione della questione.

Emerge anzitutto la netta distinzione soggettiva ed oggettiva tra prestazione d'opera professionale ( mandato d'opera ) e prestazione di lavoro subordinato ( locatio operarum ).

Emerge la coesistibilità soggettiva ed oggettiva dell'esercizio della professione con l'attività organizzata in forma d'impresa; la chiara distinzione tra contratto d'opera professionale e contratto di lavoro subordinato.

Il soggetto dell'esercizio della professione, nel quadro di attività organizzate in forma d'impresa, assomma, alle caratteristiche funzionali del prestatore di lavoro nell'attività d'impresa, i caratteri peculiari e strumentali del prestatore d'opera professionale.

Lo status giuridico del professionista nell'ambito d'impresa è peculiare, in quanto composito e comprensivo del regime rapportuale di "lavoro nell'impresa" e del regime rapportuale di "lavoro autonomo" nell'esercizio della professione intellettuale, né può essere in alternativa all'uno o all'altro meramente ridotto.

Il rapporto contrattuale del professionista nell'ambito d'impresa è speciale e riassuntivo, secondo una varia gamma e misura per le diverse fattispecie, del rapporto contrattuale di lavoro nell'impresa, nonché del rapporto contrattuale d'opera professionale, che a quello si sovrappone.

Lo status giuridico del professionista dipendente, e quindi il regime rapportuale, non si esaurisce nella distinzione operata dall'art. 2095 C.C., ma si basa peculiarmente sull'insieme della sua attività e delle sue prestazioni professionali.

Si rileva, poi, che l'art. 16 dello Statuto dei Lavoratori concretizza in pratica una sperequazione di trattamento, anche sotto forma esteriore di uguaglianza, non creando nessuna particolare forma retributiva, pur dovuta con carattere di specialità al personale professionale.

Si rileva, poi, che l'art. 16 dello Statuto dei Lavoratori concretizza in pratica una sperequazione di trattamento, anche sotto forma esteriore di uguaglianza, non creando nessuna particolare forma retributiva, pur dovuta con carattere di specialità al personale professionale.

Noto è poi il contenuto della norma dell'art. 36 della Carta Costituzionale, che sancisce il principio del rapporto proporzionale della retribuzione alla qualità e quantità di lavoro svolto, ed è anche la base per il riconoscimento del diritto.

Anche dal combinato esame degli artt. 2099 e 2033 del C.C. emerge il diritto ad un giusto compenso dell'attività professionale del professionista dipendente, del quale autonoma, come s'è visto, resta la parte professionale della sua attività, e per la quale continuano ad esistere anche specifici suoi obblighi che esulano dal rapporto d'impiego (iscrizione all'Albo, responsabilità personali, penali, ecc.).

L'art. 2095 si riferisce soltanto alla posizione che il lavoratore subordinato ha nell'ambito gerarchico dell'impresa, laddove il rapporto di lavoro del professionista regolato da una contrattazione collettiva vale per le sole mansioni di carattere strettamente impiegatizio o dirigenziale da lui svolte, ma resta estraneo agli atti di carattere professionale da lui compiuti e regolati da disposizioni legislative sovraordinate rispetto alla regolamentazione di quel rapporto.

In ossequio, infine, al disposto dell'art. 2233 C.C., anche la ricerca della proporzionalità della retribuzione fra la quantità e qualità di lavoro svolto deve avvenire sulla base della tariffa professionale concordata che, comunque, dovrà servire per la determinazione del compenso, laddove la disciplina, economica e normativa, del contratto collettivo è un atto volontario tra la generalità delle parti contraenti, che afferisce esclusivamente al rapporto di lavoro impiegatizio.

Ottavio Mirabelli

---

**Nota USPPI a Rappresentanti di Governo e Istituzioni su riduzione  
incentivo O.P. da 2% a 0,5%**

*A richiesta, riportiamo il testo della nota sulla riduzione dell'incentivo ex art, 5 comma 92 del  
Codice degli appalti pubblici (D. Lgs. n. 163/2006) da 2% a 0.5%, a suo tempo inviata ai  
Rappresentanti del Governo e delle Istituzioni*



**UNIONE SINDACATI PROFESSIONISTI PUBBLICO-PRIVATO IMPIEGO**

**SEGRETERIA GENERALE**  
Via Cesare Baronio 187 - 00179 ROMA

**Tel.: 067804909 Fax: 067806288**  
**e-mail: [usppi@usppi.info](mailto:usppi@usppi.info)**  
**[http: //www.usppi.info](http://www.usppi.info)**

**Al Sig. Presidente del Consiglio dei Ministri**  
**On. Cav. Dott. Silvio BERLUSCONI**  
**Al Sig. Ministro della Pubblica Amministrazione**  
**On. Prof. Renato BRUNETTA**  
**Al Sig. Ministro delle Infrastrutture**  
**On. Altiero MATTEOLI**  
**Al Sig. Ministro dell'Economia e Finanze**  
**On. Prof. Giulio TREMONTI**  
**Ai Sigg.ri Presidenti dei Gruppi**  
**Parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato**  
**p. c.:**  
**Al Sig. Presidente della Camera dei Deputati**  
**On. Gianfranco FINI**  
**Al Sig. Presidente del Senato**  
**Sen. Renato SCHIFANI**

**Oggetto: Incentivo ex art, 5 comma 92 del Codice degli appalti pubblici (D. Lgs. n. 163/2006).**

**Onorevoli Sigg.ri Presidenti della Camera e del Senato, Onorevole Sig. Presidente del Consiglio, Onorevoli Sig.ri Ministri, Onorevoli Sigg.ri Presidenti dei Gruppi Parlamentari,**

**Nel manifestare il nostro apprezzamento per l'intento del Governo e, specificamente, dell'On. Prof. Renato Brunetta di attuare iniziative mirate all'obiettivo di elevare l'efficienza e l'efficacia delle Pubbliche Amministrazioni a livello degli standards europei, è con grande delusione ed altrettanto grande disappunto che dobbiamo rilevare la totale insensibilità che lo stesso Governo, contraddicendo se stesso, manifesta nei confronti del ruolo e dell'attività di lavoro svolti, proprio con efficienza ed efficacia, dai professionisti, e. nel caso particolare da quelli tecnici, dell'apparato tecnico-scientifico dello Stato, i quali, specie nei settori delle Opere Pubbliche, dei Beni e Attività Culturali, dei vari Ministeri e delle Aziende a capitale pubblico, nonché delle Regioni ed Enti Locali, costituiscono un fattore di eccellenza, non solo nell'ambito nazionale.**

**Si tratta, ovunque nella P. A. latu sensu intesa, di dipendenti, professionisti, che, pur tra enormi difficoltà di ordine economico ed organizzativo, con grande impegno personale e con mezzi sempre più scarsi, operano per far procedere l'attività della P. A. nell'attuazione del dettato costituzionale, continuando a svolgere attività lavorative straordinarie e peculiari senza uno specifico compenso.**

**A fronte delle responsabilità civili e penali che ricadono in capo ai singoli professionisti pubblici dipendenti, il Parlamento, su decreto del Governo, ha approvato il provvedimento che, con la Legge di conversione 6 agosto 2008 n. 133 (pubblicata sulla G. U. del 21 agosto 2008) all'art.61 comma 8 modifica il comma 5 dell'art. 92 del D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163, riduce all'aliquota dello 0,5%, comprensiva degli oneri contributivi a carico dell'amministrazione, l'incentivo, stabilito dal D. Lgs. nella misura del 2% dell'importo posto a base di gara d'appalto di un'opera o di un lavoro, da destinare, sulla base di una specifica contrattazione, alle diverse figure professionali dell'Amministrazione appaltante coinvolte nella progettazione, esecuzione e collaudo dell'opera o del lavoro – incentivo già previsto dall'art. 18 comma 1 della Legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994 n. 109, a suo tempo nella misura dello 1,5%.**

**In definitiva, con il disposto approvato, è stato d'un sol colpo praticamente cancellato l'unico riconoscimento ai professionisti tecnici e alle professionalità scientifiche dello Stato per l'elevato apporto del loro lavoro, valutato per obiettivi raggiunti, della loro cultura, etica della responsabilità e deontologia nell'attività delle Pubbliche Amministrazioni, apporto che, anziché valorizzato nell'interesse pubblico, viene per tal via umiliato.**

**Tanto, poi, a gran dispetto degli impegni di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia della P. A., della sbandierata distribuzione di incentivi, ad obiettivi raggiunti, ai dipendenti meritevoli, e quindi in spregio ad ogni criterio di MBO e, infine, alla strategia di Lisbona.**

**La norma sortirà poi il risultato di provocare l'aumento del ricorso alle consulenze e agli affidamenti all'esterno, mentre invece si propagandano l'intento di imporre la riduzione e l'impegno verso obiettivi radicali di riduzione della spesa pubblica; produrrà l'ulteriore impoverimento culturale e professionale delle strutture centrali e periferiche delle P. A., con il personale interno di più elevata professionalità demotivato, emarginato, umiliato; comporterà in definitiva un aumento dei costi ed un peggioramento della produttività, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.**

**Per le considerazioni sommariamente esposte, si chiede l'emendamento del sopra contestato iniquo disposto della Legge 133/2008 ed il ripristino della surrichiamata norma contenuta nel D. Lgs. n. 163/2006. Nel ringraziare per la cortese attenzione, e confidando nell'accoglimento della richiesta, porgiamo con l'occasione i nostri più distinti saluti.**

**Il Segretario Generale reggente  
(dott. ing. Ottavio Mirabelli)**

---

### **Possibile l'incentivo al 2% nelle Regioni e Province Autonome**

La sezione di controllo per la Regione Sardegna della Corte dei Conti, con la deliberazione n. 4 del 30 gennaio 2009, a seguito di quesito di un comune sardo si è pronunciata sulla possibilità di continuare ad applicare l'incentivo per i tecnici delle pubbliche amministrazioni nella misura massima del 2% prevista nell'articolo 92, comma 5 del Codice dei contratti (D.Lgs. n. 163/2006) invece che nella misura ridotta dello 0,50% prevista nell'articolo 18, comma 4-sexies del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

La risposta della magistratura contabile è stata positiva poiché il legislatore regionale ha esercitato una propria prerogativa disciplinando la materia degli appalti pubblici. All'interno della L.R. n. 5/2007 è stata prevista, all'art. 12 comma 1, la misura massima degli incentivi per la progettazione pari al 2% dell'importo posto a base della gara.

La percentuale maggiore stabilita a livello regionale può ben sopravvivere alle previsioni statali perchè:

la riduzione allo 0,5% introdotta con decorrenza 1.1.2009 dal D.L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008 non si estende alla Regione Sardegna trattandosi di materia rientrante nell'ambito della potestà legislativa esclusiva della Regione e dalla stessa esercitata; l'art. 12 comma 1 della L.R. n. 5/2007 nel fissare la misura massima degli incentivi per la progettazione non supera i limiti di cui al 1 comma dell'art. 3 dello Statuto.

La Corte dei Conti aggiunge, anche, che qualora si ritenesse che l'art. 12 comma 1 della L.R. n. 5/2007, con il quale sono state disciplinate la misura degli incentivi per la progettazione, le modalità di corresponsione, l'individuazione dei soggetti percettori, seppur inserito all'interno della più generale disciplina regionale degli appalti pubblici riguardi, forse più correttamente, altre materie, quelle dell'ordinamento degli uffici regionali, dello stato giuridico ed economico del personale regionale, dell'ordinamento degli enti locali, si giungerebbe alle medesime conclusioni. Anche sulle predette materie, infatti, la Regione Sardegna esercita, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. a) e b) dello Statuto, potestà legislativa esclusiva.

Un punto, quindi, a favore dei tecnici ed alla luce della citata deliberazione della Corte dei conti della regione Sardegna sembrerebbe che nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome, anche dopo l'1 gennaio 2009, potrebbe continuare ad essere applicato l'incentivo previsto per i tecnici interni relativo alla progettazione, direzione dei lavori e collaudo nella misura massima del 2% e non nella misura ridotta dello 0,50%.

A cura di Paolo Oretto (LavoriPubblici – lavoripubblici.it – 6/3/2009)

### **Deliberazione Corte dei Conti 11 maggio 2009, n. 7 - Sezione delle Autonomie**

Questione di massima in merito alla corretta applicazione delle disposizioni concernenti l'incentivo per la progettazione di cui all'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, in seguito alle novità introdotte dalla legge di conversione n. 2/2009 che ha aggiunto alla legge 6 agosto 2008, n. 133, il comma 7 bis

#### **RETROATTIVITÀ NON APPLICABILE ALLE ATTIVITÀ REALIZZATE PRIMA DEL 1° GENNAIO 2009**

Incentivi ai tecnici delle pubbliche amministrazioni L'incentivo ai tecnici della pubblica amministrazione, per attività effettuate prima dell'1 gennaio 2009, non può essere modificato per effetto di norme che riducano l'entità della somma da ripartire e resta assoggettato alla previgente disciplina, ossia a quella contenuta nell'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici, prima della modifica apportata con il comma 7 bis, aggiunto all'art. 61 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Lo ha affermato la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti lo scorso 11 maggio 2009 con la deliberazione n. 7, intervenuta nuovamente in merito all'abbattimento dell'incentivo ai tecnici della pubblica amministrazione, portato dal 2% allo 0,5%, ma soprattutto in merito alla questione relativa alla retroattività della norma.

È utile affidare a un breve riassunto il compito di fornire una visione d'insieme dell'andamento a dir poco ondivago del Governo, che ha condotto all'attuale status e a tale decremento degli incentivi: gli incentivi per la progettazione sono stati previsti dall'art. 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, la cui prima formulazione prevedeva che in sede di contrattazione collettiva decentrata, poteva essere individuata una quota non superiore all'1 per cento del costo preventivato di un'opera o di un lavoro, da destinare alla costituzione di un fondo interno da ripartire tra il personale dell'ufficio tecnico dell'amministrazione aggiudicatrice, qualora esso avesse redatto direttamente il progetto esecutivo della medesima opera; con l'art. 13 della legge 17 maggio 1999, n. 144 viene modificata la disciplina dell'incentivo, con l'ampliamento della categoria dei beneficiari e l'aumento delle risorse a ciò destinate all'1,5 per cento (al 2% per gli enti locali dall'art. 3, comma 29, legge 350/2003) dell'importo posto a base d'asta di gara di un'opera o di un lavoro;

con l'art. 92, comma 5, del dlgs 163/2006 (codice dei contratti pubblici) viene fissata nella misura non superiore al 2% dell'importo posta a base di gara di un'opera o di un lavoro, la somma utilizzabile per il pagamento dell'incentivo;

con l'art. 61, comma 8 del decreto legge n. 112 del 25 giugno del 2008, convertito nella legge n.133 del 6/10/2008 l'incentivo viene ridotto allo 0,5% a partire dall'1 gennaio 2009;

con l'art. 1, comma 10-quater del decreto legge 23 ottobre 2008, n.162 convertito dalla legge 22 dicembre 2008, n. 201 l'incentivo viene nuovamente riportato al 2%;

con un emendamento inserito dalle commissioni riunite V e VI Finanze e Bilancio della Camera viene inserito nell'articolo unico di conversione del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (decreto anticrisi), il comma 4-sexies che ripristina definitivamente (fino a prova contraria) a decorrere dall'1 gennaio 2009 la percentuale dello 0,5%;

precedentemente, nel dicembre del 2008, con la circolare n. 36, il Ministero dell'Economia e delle Finanze interpretando il comma 8 del Dl 112/2008, osserva che: “ la riduzione del compenso incentivante, operante a partire dall'1 gennaio 2009, si ritiene debba trovare applicazione a tutti i compensi comunque erogati a decorrere dalla predetta data e non solo ai lavori avviati dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina.”

A questo punto si scatena l'inferno tra i tecnici delle pubbliche amministrazioni e il Governo. Ricordiamo che Corte dei Conti Lombardia con la delibera del 4 marzo 2009, prot. 1277 aveva osservato che i compensi erogati a decorrere dal primo gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, vadano assoggettati alla previgente disciplina, ribadendo che, non essendoci alcun riferimento al valore retroattivo della norma, la stessa non può essere applicata alle attività realizzate prima della sua entrata in vigore.

La Sezione delle Autonomie con la Deliberazione n. 7 ha ribadito il concetto affermando che l'incentivo per la progettazione ha la finalità di accrescere l'efficienza e l'efficacia degli uffici tecnici ed che l'incentivo è direttamente funzionalizzato al risultato, ossia all'effettivo adempimento del concreto compito affidato ai vari soggetti potenziali beneficiari della ripartizione della somma. Come sostenuto dalla Corte di Cassazione (Sez. Lav., sent. N. 13384 del 19/07/2004) il diritto all'incentivo costituisce un vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva che inerisce al rapporto di lavoro in corso, nel cui ambito va individuato l'obbligo per l'Amministrazione di adempiere, a prescindere dalle condizioni e dai presupposti per rendere concreta l'erogazione del compenso.

In definitiva, dal compimento dell'attività nasce il diritto al compenso, intangibile dalle disposizioni riduttive, che non hanno alcuna efficacia retroattiva. Per tale motivazione, il significato della disposizione contenuta nel comma 7-bis del D.L. 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, va inteso nel senso che il “quantum” del diritto al beneficio, quale spettante sulla base della somma da ripartire nella misura vigente al momento in cui questo è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate, non può essere modificato per effetto di norme che riducano per il tempo successivo l'entità della somma da ripartire, per cui i compensi erogati dall'1 gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, restano assoggettati alla previgente disciplina, ossia a quella contenuta nell'art. 92, comma 5, del Dlgs 163/2006, prima della modifica apportata con il comma 7 bis, aggiunto all'art. 61 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

(LavoriPubblici - a cura di Ilenia Cicirello)

**Progetti di legge concernenti professioni e professionisti** (alcuni appaiono ridicoli!)  
presentati al 15/06/2009

XVI Legislatura

- **C. 2404**  
*On. Daniela Sbrollini (PD)*  
Disposizioni per l'accesso delle giovani generazioni al futuro nonché deleghe al Governo in materia di riordino della disciplina delle professioni intellettuali e di istituzione di una "Carta giovani" per la fruizione di servizi culturali  

28/04/2009: Presentato alla Camera

Da assegnare alle commissioni
- **S. 1513**  
*Sen. Leopoldo Di Girolamo (PD)*  
Istituzione degli ordini e albi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione  

21/04/2009: Presentato al Senato

Da assegnare alle commissioni
- **C. 2361**  
*On. Luigi Cesaro (Pdl) e altri*  
Istituzione degli ordini e albi professionali delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico - sanitarie e della prevenzione  

02/04/2009: Presentato alla Camera

11/05/2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)
- **C. 2345**  
*On. Franco Addolorato Giacinto Narducci (PD) e altri*  
Norme in materia di previdenza in favore dei lavoratori autonomi esercenti professioni non regolamentate  

27/03/2009: Presentato alla Camera

14/05/2009: In corso di esame in commissione
- **C. 2312**  
*On. Stefano Saglia (PdL) e altri*  
Disposizioni in materia di previdenza per i lavoratori autonomi non esercenti professioni regolamentate, delega al Governo per il riordino e la razionalizzazione del prelievo contributivo, nonché interpretazione autentica dell'articolo 2116 del codice civile  

19/03/2009: Presentato alla Camera

14/05/2009: In corso di esame in commissione
- **S. 1464**  
*Sen. Anna Rita Fioroni (PD) e altri*  
Disposizioni in materia di professioni non regolamentate

19/03/2009: Presentato al Senato

Da assegnare alle commissioni

• **C. 2293**

On. Gaetano Pecorella (PdL)

Modifiche all'articolo 2 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, in materia di tariffe e compensi per lo svolgimento delle attività professionali e di esercizio delle professioni di avvocato e di notaio in forma associata

13/03/2009: Presentato alla Camera

02/04/2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

• **C. 2239**

On. Pierluigi Mantini (PD)

Principi fondamentali concernenti l'ordinamento delle professioni e delega al Governo in materia di istituzione dell'Ordine dei tecnici e di disciplina delle società tra professionisti

25/02/2009: Presentato alla Camera

11/06/2009: In corso di esame in commissione

• **C. 2202**

On. Amalia Schirru (PD) e altri

Disciplina delle professioni di assistente sociale e di assistente sociale specialista

12/02/2009: Presentato alla Camera

18/05/2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

• **C. 2171**

On. Giovanni Lolli (PD) e altri

Disciplina delle professioni relative alle attività motorie e sportive

09/02/2009: Presentato alla Camera

30/04/2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

• **S. 1329**

Sen. Pierfrancesco Emilio Romano Gamba (PdL) e altri

Disposizioni in materia di professioni non regolamentate e delega al Governo in materia di gestione previdenziale delle medesime professioni

21/01/2009: Presentato al Senato

12/05/2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

• **C. 2077**

On. Anna Teresa Formisano (UdC)

Disposizioni in materia di professioni non regolamentate

20/01/2009: Presentato alla Camera

11/06/2009: In corso di esame in commissione

• **C. 1934**

*On. Laura Froner (PD) e altri*

Disposizioni in materia di professioni non regolamentate

20/11/2008: Presentato alla Camera

11/06/2009: In corso di esame in commissione

• **S. 1142**

*Sen. Rossana Boldi (LNP) e altri*

Istituzione degli ordini e albi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico - sanitarie e della prevenzione

22/10/2008: Presentato al Senato

13/05/2009: In corso di esame in commissione

• **C. 1746**

*On. Roberto Cassinelli (PdL)*

Modifica all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, in materia di esigibilità dell'imposta sul valore aggiunto per le prestazioni di servizi effettuate nell'esercizio di arti e professioni

06/10/2008: Presentato alla Camera

13/11/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

• **S. 1048**

*Sen. Dorina Bianchi (PD)*

Disposizioni in materia di prestazioni aggiuntive dei dipendenti pubblici appartenenti alle professioni sanitarie di cui all'articolo 1 della legge 1° febbraio 2006, n. 43

25/09/2008: Presentato al Senato

28/10/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

• **C. 1614**

*On. Maria Anna Madia (PD) e altri*

Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di professioni dei beni culturali

05/08/2008: Presentato alla Camera

27/10/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

• **C. 1590**

*On. Luigi Vitali (PdL)*

Disciplina delle professioni intellettuali

31/07/2008: Presentato alla Camera

11/06/2009: In corso di esame in commissione

• **C. 1566**

On. Roberto Occhiuto (UdC) e altri

Disposizioni per incentivare l'attività lavorativa dei praticanti o tirocinanti per l'accesso alle professioni di dottore commercialista ed esperto contabile e di avvocato

30/07/2008: Presentato alla Camera

05/01/2009: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

• **C. 1553**

On. Michele Giuseppe Vietti (UdC)

Riforma della disciplina delle professioni intellettuali

29/07/2008: Presentato alla Camera

11/06/2009: In corso di esame in commissione

• **C. 1293**

On. Maria Grazia Siliquini (PdL)

Istituzione degli ordini e albi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico - sanitarie e della prevenzione

12/06/2008: Presentato alla Camera

21/10/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

• **S. 763**

Sen. Rosario Giorgio Costa (PdL)

Disciplina del lavoro dei professionisti dipendenti

11/06/2008: Presentato al Senato

17/09/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

• **C. 1083**

On. Livia Turco (PD)

Istituzione degli ordini e albi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico - sanitarie e della prevenzione

20/05/2008: Presentato alla Camera

14/10/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

• **S. 560**

Sen. Rosario Giorgio Costa (PdL)

Disciplina delle professioni di agente di scorta e di agente di sicurezza privata

15/05/2008: Presentato al Senato

Da assegnare alle commissioni

- **S. 573**  
*Sen. Giuseppe Caforio (IdV) e altri*  
 Nuove norme in materia di ordini ed albi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico - sanitarie e della prevenzione  

15/05/2008: Presentato al Senato

13/05/2009: In corso di esame in commissione
- **S. 443**  
*Sen. Rosario Giorgio Costa (PdL)*  
 Norme a tutela dei mestieri e delle professioni di aiuto alla persona dalla sindrome di burnout  

08/05/2008: Presentato al Senato

02/07/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)
- **S. 359**  
*Sen. Andrea Pastore (PdL) e altri*  
 Disciplina delle professioni intellettuali  

06/05/2008: Presentato al Senato

10/06/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)
- **C. 3**  
*Popolare*  
 Riforma dell'ordinamento delle professioni intellettuali  

29/04/2008: Presentato alla Camera

11/06/2009: In corso di esame in commissione
- **C. 230**  
*On. Paolo Russo (PdL)*  
 Riforma della disciplina delle professioni intellettuali  

29/04/2008: Presentato alla Camera

Da assegnare alle commissioni
- **C. 503**  
*On. Maria Grazia Siliquini (PdL) e altri*  
 Disciplina delle libere professioni  

29/04/2008: Presentato alla Camera

11/06/2009: In corso di esame in commissione
- **C. 579**  
*On. Manuela Ghizzoni (PD)*  
 Disposizioni concernenti l'esercizio delle professioni relative alle attività motorie e sportive

29/04/2008: Presentato alla Camera

Da assegnare alle commissioni

• **S. 177**

Sen. Roberto Castelli (LNP)

Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di disciplina delle professioni intellettuali

29/04/2008: Presentato al Senato

Da assegnare alle commissioni

• **S. 211**

Sen. Francesco Cossiga (UDC-SVP-Aut)

Delega al Governo per la istituzione della Scuola superiore delle professioni legali

29/04/2008: Presentato al Senato

28/05/2008: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)

## USPPI SU INTERNET

**Pagina WEB SERVICE di informazioni e comunicati USPPI.**

La pagina di informazioni pubblicate su INTERNET dall'USPPI in materia sindacale è contenuta nel dominio "**www.usppi.info**", ovvero "**www.usppi.org**", ove, oltre all'attività ed alle eventuali iniziative, è possibile consultare le **news**; è poi possibile inviare posta elettronica (la quale può essere anche separatamente inviata agli indirizzi: e-mail: [usppi@usppi.info](mailto:usppi@usppi.info), [posta@usppi.org](mailto:posta@usppi.org); inoltre, altri siti *alias* raggiungibili sono "**www.usppi.org**" e "**www.usppi.it**".

□ **COLLEGA, ADERISCI ALL'USPPI - COLLABORA PER MIGLIORARE IL PRESTIGIO DELLA CATEGORIA**

**La corrispondenza dovrà essere inviata alla Segreteria Generale U.S.P.P.I. - Via C. Baronio, 187 - 00179 Roma. Tel. 06/7804909 - Fax 06/7806288.**

**prospettive della professione**

ORGANO DELL'UNIONE SINDACATI PROFESSIONISTI PUBBLICO-PRIVATO IMPIEGO – U.S.P.P.I.

Direttore Responsabile: ANTONIO COLOTTA

Direttore Editoriale: VINCENZO PINNA

Stab. Tipolit. Ugo Quintily S.p.A. - Via Enrico Ortolani, 149/151 - Roma Finito di stampare: Giugno 2010