



ROMA CONVENTION CENTER LA NUVOLOA
8 GIUGNO 2017



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

**RELAZIONE DEL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO NAZIONALE
DEI DOTTORI COMMERCIALISTI
E DEGLI ESPERTI CONTABILI**

MASSIMO MIANI

Sommario

<u>Premessa</u>	3
<u>1. Scenario macroeconomico e questione fiscale: spunti per un intervento di riforma</u>	3
<u>2. Scenario macroeconomico e debiti delle famiglie: ambiti di intervento su crediti deteriorati e composizione della crisi da sovraindebitamento</u>	10
<u>3. Ruolo delle professioni regolamentate e sviluppo delle funzioni sussidiarie quale strumento per migliorare l'efficienza delle attività della Pubblica Amministrazione</u>	15
<u> Funzioni sussidiarie</u>	18
<u> Equo compenso</u>	25

Premessa

L'assemblea generale dei Commercialisti cade in un momento particolarmente delicato della vita politica ed economica del Paese. E non può del resto essere definito altrimenti un momento in cui si sviluppano e si intrecciano i temi delle regole e della data delle elezioni politiche con quelli della manovra di bilancio.

In Italia è in atto un miglioramento del quadro macroeconomico: il Governo punta per quest'anno a una crescita del Pil dell'1,1%, certamente un buon obiettivo dopo lo 0,5% del 2015 e lo 0,9% del 2016. Segno che il nostro Paese è in grado di accelerare, seppure moderatamente, il ritmo di sviluppo dell'economia.

Gli stimoli fiscali alla crescita e le riforme economiche degli ultimi Governi, insieme alla politica monetaria accomodante della BCE, stanno contribuendo alla mini ripresa in atto dal 2015, spinta dal ciclo economico globale favorevole e dall'accelerazione del ritmo espansivo in Germania e nell'area dell'euro.

Le famiglie e le imprese italiane, però, stanno ancora facendo i conti con una crisi economica e finanziaria che, se è vero che non ha risparmiato nessuno, ha colpito più di tutti i percettori di reddito di impresa e di lavoro autonomo.

1. Scenario macroeconomico e questione fiscale: spunti per un intervento di riforma

L'Italia è l'unico tra i Paesi fondatori dell'Ue ad avere subito un calo del Pil in valore reale tra il 2007 e il 2016: -7% rispetto a +9,4% della Germania, +8,9% del Regno Unito e +5,2% della Francia. **Abbiamo perso 120 miliardi di euro di Pil reale.**

In termini nominali, a confronto con la crescita media dei paesi dell'area dell'Euro (+16%), **l'Italia ha perso 190 miliardi di euro.**

In valore netto, nello stesso periodo, il volume totale di occupati è calato in Italia di 276 mila (-1,2%) contro un aumento di 2,9 milioni in Germania (+7,6%).

Il Pil pro-capite italiano, tra il 2007 e il 2016, è cresciuto di soli 200 euro in valore contro i +7.000 euro di quello tedesco. Se teniamo conto del potere di acquisto nei due paesi, quello italiano è diminuito di 100 euro, mentre quello tedesco è cresciuto di 5.300 euro.

La conseguenza è che se nel 2007 il nostro Pil pro-capite in euro era pari all'88,4% di quello tedesco, adesso è sceso al 72,6%.

Altro che spread sui titoli del debito pubblico.

La crisi ha distrutto unità produttive, ha tagliato posti di lavoro, ha ridotto i redditi di impresa e quelli di lavoro autonomo e per garantire il sistema pubblico e il sistema sociale ha indotto

un forte peggioramento della situazione finanziaria delle famiglie e delle imprese. Ancora una volta, il Governo ha fatto leva sul debito pubblico. Per l'Italia questo effetto leva è stato pari a +32,8 punti di Pil pari a 612 miliardi di euro. Adesso il rapporto debito/Pil è pari al 132,6%, quasi il doppio di quello tedesco cresciuto di soli 4,6 punti di Pil nello stesso periodo. La distanza con la Germania si sta facendo troppo ampia. Di questo passo, l'Unione europea e l'euro difficilmente potranno reggere. Ad esempio, la Francia e il Regno Unito, che sono riusciti a contenere le perdite economiche, hanno fatto leva sul debito pubblico (+31,7 e + 46,2 punti di Pil rispettivamente) con la Francia che ha fatto leva anche sulla pressione fiscale, cresciuta di 3,2 punti di Pil rispetto a +1,5 della Germania, +0,4 del Regno Unito e +1,4 dell'Italia.

Il debito delle famiglie, storicamente basso in Italia rispetto agli altri paesi, è cresciuto dall'80% all'89% del reddito disponibile netto. Il volume totale di Npe (*non performing exposure*), i crediti deteriorati delle banche, rappresentati prevalentemente da credito alle imprese, è passato da 85 a 321 miliardi di euro, praticamente dal 5 al 20% del Pil.

In tale contesto, **la “questione fiscale” resta centrale in negativo per il Paese nonostante gli sforzi e i proclami.** Certamente in questi ultimi anni sono stati fatti **notevoli passi avanti**: dal 2013 ad oggi la pressione fiscale è diminuita; i 9,5 miliardi di IRPEF in meno sui redditi di lavoro dipendente fino a 26.000 euro lordi annui, a partire da maggio 2014 in forma di una tantum, sono divenuti strutturali a partire dal 2015; dallo stesso anno si rilevano 5,5 miliardi di IRAP in meno sul costo del lavoro delle imprese; a partire dal 2017 3 miliardi di IRES in meno con l'abbattimento dell'aliquota dal 27,5% al 24%; e ancora, a partire dal 2016, 3,5 miliardi di TASI in meno sulle prime case di proprietà.

Questi interventi strutturali hanno ridotto la pressione fiscale dal 43,7% cui si collocava nel 2013 al 41,8% cui dovrebbe attestarsi in questo 2017. In termini di Pil si tratta di quasi due punti, concentrati per la quasi totalità su lavoratori e imprese.

Su questo fronte, l'auspicio non può che essere quello di una azione che prosegua in questa direzione.

Proseguire significa però **concentrare i prossimi interventi di riduzione delle imposte su coloro che, ad oggi, sono stati esclusi dalla platea dei beneficiari e, con piena legittimità, ma anche sempre minore pazienza, stanno attendendo il loro turno.**

E gli esclusi, sino a qui, sono quel **ceto impiegatizio, professionale e imprenditoriale che compone il ceto medio italiano**: gente che vive del proprio lavoro subordinato o autonomo con redditi che superano i 28.000 euro annui, **soglia a partire dalla quale già scatta una aliquota IRPEF al 38% che è espropriativa più che progressiva.**

In altre parole, pur valutando positivamente gli interventi finora effettuati a favore dei lavoratori a basso reddito e dell'impresa medio-grande, si ritiene ora che l'attenzione debba essere posta al ceto medio italiano, altrimenti è inevitabile che **anche ottime misure strutturali e di sistema finiranno per essere percepite come bonus settoriali a favore di alcuni.**

Non altrettanto positivi possono essere i riscontri sul versante della semplificazione fiscale.

Il **"730 precompilato"** è un'operazione positiva che migliorerà di anno in anno, soprattutto grazie al lavoro degli intermediari che ne alimentano i dati e **ai quali poi viene addossata anche l'imposta dovuta, in caso di errori o emissioni, cosa palesemente incostituzionale e francamente inaccettabile.**

Al di fuori di questo, però, gli interventi si sono succeduti in **modo disorganico con alcune timide semplificazioni alla rinfusa e, di contro, in modo assolutamente organico con alcune significative complicazioni tutte concentrate sui titolari di partita Iva.**

L'introduzione delle comunicazioni trimestrali delle liquidazioni IVA, la quadruplicazione dei termini di presentazione dello spesometro, l'ampliamento dello *split payment* e la stretta sulle modalità di compensazione e di detrazione dell'IVA disegnano un quadro insostenibile, nel merito e nel metodo.

Nel merito, perché l'insieme di questi strumenti rende oltre modo gravoso l'esercizio di diritti, come quelli della detrazione e della compensazione, che dovrebbero essere pacifici e anzi resi più accessibili di prima, nell'istante in cui, in parallelo, si stanno intensificando i dati da trasmettere telematicamente e la relativa periodicità.

Nel metodo, perché è impossibile mantenere relazioni positive se tutte queste misure spuntano sistematicamente all'ultimo secondo, senza che mai vi sia stato un confronto prima con le categorie economiche che sono oggetto degli adempimenti e gli intermediari fiscali che sono coloro che le effettuano, nonostante siano istituiti e funzionanti tavoli tecnici con le rappresentanze delle une e degli altri.

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili è istituzione aperta al dialogo, ma di fronte a queste scelte di merito e di metodo nessun argomento contrario può essere opposto a colleghi che invitano a uno sciopero degli intermediari fiscali. È impensabile, infatti, che all'esito di un anno di confronto al cospetto di tavoli tecnici sugli adempimenti fiscali con la prospettiva di una dozzina di semplificazioni micro-settoriali ci si ritrovi, direttamente in Consiglio dei Ministri,

dinanzi a decreti che quadruplicano gli adempimenti con novità di cui non si è mai fatto nemmeno lontanamente cenno.

Così come non si può pensare che da parte del Consiglio Nazionale non ci sarà un **attento monitoraggio** degli effetti di gettito prodotti a consuntivo dai nuovi adempimenti e vincoli.

Le relazioni tecniche parlano **di cifre astronomiche: 2,7 miliardi** dalla trimestralizzazione dello spesometro e delle comunicazioni delle liquidazioni IVA; **quasi 1 miliardo** dall'ampliamento dello spesometro; **1,9 miliardi** dalla stretta sulle compensazioni; **100 milioni dalla stretta sulle detrazioni.**

È comprensibile che la politica, di fronte a questi numeri, possa considerare irrefutabile l'introduzione di ulteriori adempimenti e vincoli in una logica di costo-opportunità, ma **sarebbe auspicabile che la politica capisse che i costi per le partite IVA italiane sono molto più elevati di quelli che crede, ed è proprio per questo che la Fondazione Nazionale Commercialisti ha predisposto un apposito studio.**

Da sempre i Commercialisti hanno espresso perplessità sulle manovre finanziarie in cui le coperture venivano trovate con entrate derivanti da misure di contrasto all'evasione, perché la lotta all'evasione deve produrre un dividendo a consuntivo, non un gettito messo a preventivo. Non solo perché la sua stima in via preventiva è alquanto arbitraria, ma anche perché quel gettito diventa poi un vincolo nell'azione dell'Amministrazione finanziaria, **costringendola a trovare l'evasione, più che cercarla; e si sa che, quando il compito non è cercare, ma trovare, si finisce che, ogni volta che si cerca, qualche cosa deve essere trovato.**

Gli ultimi governi avevano assunto un giusto approccio sul tema, ma con l'ultima manovra del Governo Renzi e con questa manovra si è tornati clamorosamente indietro, cifrando coperture addirittura per miliardi da norme di contrasto all'evasione.

I commercialisti su questo vogliono lanciare un **monito molto chiaro alla politica: bisogna fare attenzione.**

Perché a quel punto, **se la giustissima volontà politica di non aumentare le tasse si accompagna a un massiccio ricorso a norme che moltiplicano adempimenti e vincoli fiscali generosamente cifrati per miliardi e miliardi di coperture, si rischia davvero di fare più danno al comparto produttivo delle partite IVA italiane di quanto non sia il beneficio che deriva dal mancato aumento di un punto percentuale di aliquota.**

Se diventa sistematico, come lo è stato alla fine del 2016 e in queste settimane, il mancato aumento di imposte **accompagnato però dall'aumento esponenziale degli adempimenti e dei vincoli, allora non vi è reale contenimento della pressione fiscale, ma pura e**

semplice concentrazione degli aumenti tutti in capo a chi lavora e produce in un contesto di crescente e preoccupante burocratizzazione del sistema.

Ecco quindi una **richiesta molto chiara e semplice alla politica**: tornare alle buone prassi seguite negli ultimi anni e non usare norme anti-evasione per fare coperture finanziarie.

Le norme anti-evasione vanno varate se si ritiene che possano servire, ma non devono essere cifrate ai fini delle coperture finanziarie: solo così si eviterà di trasformare anche le prossime manovre in una vera e propria **“sagra della complicazione fiscale”**.

Anche perché sull'evasione delle partite IVA c'è una retorica che sta diventando francamente pericolosa. C'è infatti chi pensa che tutti i problemi di bilancio dello Stato possano essere risolti tagliando per decine di miliardi i famosi sprechi della spesa pubblica e c'è chi pensa che tutti i problemi possano essere risolti recuperando le decine di miliardi di evasione delle partite IVA italiane.

Non vi è dubbio che in entrambe le direzioni si possa fare molto, ma le persone di buon senso sanno benissimo che entrambe le posizioni contengono soluzioni miracolistiche sganciate dalla realtà che, se perseguite con l'approccio estremista e ideologico di chi le propugna, portano a non risolvere alcun problema concreto e semmai a mettere in difficoltà sia servizi pubblici essenziali, sia il comparto produttivo privato.

Non sarà sfuggito a molti il Rapporto sull'Economia non Osservata dello scorso settembre 2016, che ha in qualche modo dato il via libera alla successiva campagna di inasprimento degli adempimenti e dei vincoli fiscali. Da questo rapporto emerge che, tra il 2010 e il 2013, la gran parte dell'aumento dell'evasione fiscale stimata è riconducibile all'IRPEF di lavoratori autonomi e piccoli imprenditori: il gap passerebbe infatti dai 20 miliardi stimati per il 2010 ai 28 stimati per il 2013. Un dato impressionante, se non fosse che queste stime, difficili e complesse, cozzano con dati invece oggettivi e certi.

Infatti, se si prende il totale dei redditi dichiarati ai fini IRPEF da lavoratori autonomi e imprenditori, sia in forma individuale che in forma associata, dai dati consuntivi certificati dal Dipartimento delle Finanze emerge che il totale dei redditi dichiarati era di 100,5 miliardi per il 2010 e di 97,5 miliardi per il 2013.

Posto che si tratta di anni di crisi in cui il Pil del nostro Paese ha avuto dinamiche pesantemente recessive, pare francamente difficile conciliare una stima di evasione fiscale del settore data in crescita al 40% nell'arco temporale considerato e risultati delle dichiarazioni dei redditi nel medesimo arco temporale perfettamente in linea con le dinamiche economiche di quegli anni e, anzi, migliori rispetto alla recessione media. Di

fronte a questi dati, è francamente difficile accettare in modo passivo la diffusa lettura dell'evasione in crescita del 40% tra lavoratori autonomi e piccoli imprenditori.

Né aiuta il fatto che questi rapporti vengano elaborati da commissioni composte esclusivamente da rappresentanti delle istituzioni e accademici, senza coinvolgimento alcuno delle categorie economiche. Un po' come se venisse affidato un Rapporto sul tasso di produttività dei dipendenti pubblici a una commissione formata per intero da titolari di partita IVA. Anche qui una maggiore collaborazione e una minore contrapposizione tra pubblico e privato, sotto la regia di una politica attenta nel fare sintesi e ascoltare tutte le campane prima di assumere decisioni, sarebbe sicuramente di aiuto.

Ed è d'altro canto stucchevole ascoltare periodicamente in alcuni dibattiti le affermazioni tese a ribadire che l'82% dell'IRPEF versata è riconducibile a lavoratori dipendenti e pensionati e che il reddito medio dichiarato dai dipendenti è più elevato del reddito medio dichiarato dai lavoratori autonomi, mentre puntualmente si omette di aggiungere due cose fondamentali che renderebbero da subito normale un dato che si vuole vendere come sensazionale.

La prima: che dipendenti e pensionati sono l'84% del totale dei contribuenti.

La seconda: che i grandi manager e i grandi imprenditori sono titolari di redditi di capitale per i dividendi e di redditi di lavoro dipendente per i compensi derivanti dalla loro attività, mentre soltanto i piccoli imprenditori individuali o delle società di persone sono titolari di reddito di impresa.

I Commercialisti non sono e non vogliono dichiararsi contrari rispetto ad una lotta all'evasione che produce recuperi importanti nei confronti di evasori totali e paratotali, né intendono proteggere chi froda il fisco ricorrendo a stratagemmi e false fatturazioni. Vogliono però mettere in guardia rispetto alla retorica sulla lotta all'evasione e alla scorciatoia delle coperture finanziarie facili attraverso la moltiplicazione di adempimenti e vincoli sulle partite IVA italiane.

Gli adempimenti, i vincoli e l'incertezza possono uccidere la produttività più di un'aliquota.

Pertanto, tornando al punto di partenza di queste riflessioni: benissimo le riduzioni di imposte su lavoro e produzione di questi anni, ma attenzione a non vanificarle moltiplicando adempimenti, vincoli e incertezza, perché, se il prezzo per quelle riduzioni sono queste moltiplicazioni, è pacifico che le prime finiranno per essere vanificate.

All'Agenzia delle Entrate i Commercialisti chiedono un cambio di registro vero e un dialogo vero: quello che è avvenuto in questi ultimi mesi è stato talmente

sorprendente che è necessario ripartire da zero e sarebbe ipocrita rappresentare una soddisfazione che nella categoria non c'è minimamente perché, al contrario, c'è profondo disorientamento.

Alla politica si rinnovano con spirito collaborativo segnali che, si spera, sappia cogliere nel suo stesso interesse, oltre che, naturalmente, nell'interesse del Paese: attenti a non passare dalla condivisibile e sacrosanta politica di riduzione della pressione e oppressione fiscale **al tremendo mix della retorica delle tasse che non si aumentano anche a prezzo di trovare coperture finanziarie con la retorica degli adempimenti e dei vincoli nel nome della lotta a una evasione che galoppa e aumenta sempre.**

A livello di priorità negli interventi di politica fiscale, compatibilmente con le risorse disponibili, si ritiene che debbano essere posti anzitutto **quelli sui redditi del ceto medio italiano, vale a dire quella fascia di quadri del settore privato e della pubblica amministrazione e di liberi professionisti e piccolissimi artigiani, commercianti e imprenditori i cui redditi dichiarati tra i 28.000 e i 55.000 euro subiscono oggi un prelievo fiscale che schizza già al 38%, nel nome di una progressività feroce ed espropriativa.**

Sono oltre sei milioni gli italiani che non hanno beneficiato di alcuna delle importanti misure varate dal precedente governo su lavoro e produzione: **non hanno beneficiato degli 80 euro perché sopra l'asticella dei 26.000 euro di reddito e non hanno beneficiato neppure delle misure IRAP e IRES.**

Intervenire ancora sul **cuneo fiscale** è senza dubbio una cosa fondamentale, come giustamente chiede Confindustria, ma il prossimo intervento nell'ordine di qualche miliardo, quando sarà concretamente attuabile, deve andare prima ancora a questa fascia della popolazione, **sia per questioni di ripristino di una progressività fiscale equa, sia per l'aumento della disponibilità di reddito per consumi.**

Pertanto, pur condividendo che si debba andare avanti con la riduzione del costo del lavoro per le imprese, dopo gli ottimi interventi già effettuati su questo fronte negli ultimi anni, la riduzione dell'IRPEF sui redditi del ceto medio deve essere considerata una priorità.

2. Scenario macroeconomico e debiti delle famiglie: ambiti di intervento su crediti deteriorati e composizione della crisi da sovraindebitamento

La descrizione dello scenario macroeconomico italiano deve essere completata con l'esame della **situazione finanziaria delle famiglie**, altra urgenza che deve essere affrontata dopo la riforma del sistema fiscale.

Se, infatti, come si è avuto modo di sottolineare in precedenza, la situazione economica e finanziaria del Paese è in via di lento miglioramento, nel corso degli ultimi dieci anni si è assistito alla **crescita del debito delle famiglie** – storicamente basso in Italia rispetto agli altri paesi – **dall'80% all'89% del reddito disponibile netto**. E al tempo stesso, non si è registrata la dovuta attenzione al conseguente **tema sociale della crisi da sovraindebitamento dei debitori civili e alla prevenzione del futuro sovraindebitamento**.

Accanto al problema delle banche, su cui pesa in maniera preoccupante il macigno di 321 miliardi di crediti deteriorati, che però scendono a 173 se consideriamo le perdite già contabilizzate dalle stesse banche, si pone dunque in maniera più preoccupante il problema **delle famiglie sovraindebitate che non è esploso in tutta la sua drammaticità solo grazie ai bassi tassi di interesse favoriti dalla politica monetaria accomodante della BCE**.

Vorrei darvi ancora due ulteriori dati, entrambi diffusi dalla BCE, per farvi rendere conto della gravità del problema.

Il primo è relativo alla vulnerabilità finanziaria delle famiglie che in Italia è più elevata che in qualsiasi paese europeo e che nel 2016 coinvolge il 7,3% delle famiglie, addirittura superiore a quello della Grecia ferma al 7%. Il secondo è relativo al grave deficit di cultura finanziaria che in Italia risulta particolarmente elevato soprattutto nel dato sulle conoscenze finanziarie. Infine, come evidenziato nella Relazione Annuale sul 2016 della Banca d'Italia, a fronte della crescita del reddito disponibile e dei consumi delle famiglie (+1,3%) e di una decisa ripresa dei mutui per l'acquisto di abitazioni (+2,5%) e del credito al consumo (+9,2%), nel 2016 gli indici di disuguaglianza sono rimasti invariati, mentre resta alto il numero di famiglie in condizioni di disagio economico.

Alla luce dei dati raccolti e dell'esperienza diretta dei Commercialisti è possibile affermare che **il sovraindebitamento delle famiglie italiane**, fino ad oggi contenuto grazie anche ai bassi tassi di interesse, **rischia di esplodere nel corso del 2018, quando la stessa BCE, secondo gli annunci e le previsioni dei principali operatori di mercato, abbandonerà il Quantitative Easing**.

In assenza di dati puntuali relativi al fenomeno del sovraindebitamento, sono state elaborate alcune stime sulla base dei dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie condotta ogni due anni dalla Banca d'Italia e le famiglie sovraindebitate, cioè le famiglie con patrimonio netto disponibile nel breve termine negativo, sono stimate pari a 1,4 milioni cioè il 5% circa del totale.

Banca d'Italia, nella Relazione annuale sul 2016, osserva come a fronte della crescita del reddito disponibile e dei consumi delle famiglie (+1,3%) e di una decisa ripresa dei mutui per l'acquisto di abitazioni (+2,5%) e del credito al consumo (+9,2%), gli indici di disuguaglianza sono rimasti invariati, mentre resta alto il numero di famiglie in condizioni di disagio economico. Nella Relazione si legge come "il permanere della povertà su livelli elevati risente del fatto che la ripresa dell'occupazione ha sinora coinvolto in misura minore le fasce di popolazione più esposte al rischio di marginalizzazione sociale"; la stessa Relazione, infine, mostra come l'Italia presenti, rispetto ai paesi OCSE, un grave deficit di cultura finanziaria tra le famiglie italiane. In particolare, il dato sulle conoscenze finanziarie è in assoluto il più basso tra tutti i paesi considerati.

Tornando ai crediti deteriorati, si osserva che nel panorama europeo, l'Italia è il paese con l'*Npl ratio* 2015 più elevato (16,9%), dopo la Grecia (43,5%) e il Portogallo (18,5%).

Secondo un recente studio della Banca d'Italia, nella media del periodo 2006-2015, il tasso di recupero dei crediti in sofferenza si è attestato al 43%, ma nel solo biennio 2014-2015 i tassi di recupero si sono ridotti in media al 35%. L'incidenza delle posizioni cedute a terzi è salita al 23% contro il 13% nella media del periodo 2006-2013.

All'interno del mix di strumenti a disposizione delle banche per smaltire i crediti deteriorati, la **cessione sul mercato** – ritenuta uno strumento di ultima istanza poiché provoca l'accumularsi di ingenti perdite – **ha registrato un vero e proprio boom nel 2015**, abbassando significativamente i tassi di recupero dei crediti in sofferenza. Nel corso del 2015, infatti, le transazioni totali di Npl in Italia hanno raggiunto il record storico assoluto di 19,1 miliardi di euro pari a 42 *deal*, stimato scendere a 17,3 miliardi di euro nel 2016 per 49 *deal*. Il 35% nel 2015 e il 23% nel 2016 ha riguardato i crediti della clientela *retail*; i *top buyers* 2015 hanno assorbito il 58,1% delle transazioni totali e il 59% nel 2016. La maggior parte degli "*unsecured deal*" chiusi tra il 2016 e il 2017 non è andata oltre il 10% del valore facciale dei crediti.

Pur essendo aumentate, le cessioni di Npl da parte delle banche sono palesemente insufficienti a risolvere il problema. Secondo l'Osservatorio Nazionale Npl Market lanciato recentemente da Crediti Village, ad esempio, il valore totale degli Npl venduti nel corso del

2016 sarebbe pari a 23,9 miliardi di euro, di cui solo 12,6 venduti sul mercato primario, valore all'incirca uguale a quello dei nuovi Npl del 2016.

In realtà, il mercato degli NPL in Italia resta straordinariamente poco trasparente e soprattutto molto rarefatto, favorendo in maniera distorta gli investitori particolarmente speculativi a danno sia delle banche che dei debitori e con grave danno per l'intero sistema economico.

Il tema dello "smaltimento" dei crediti deteriorati è stato ripetutamente all'esame dei vertici delle autorità monetarie nazionali ed europee e dell'Ecofin, mentre il nostro Governo ha assunto, nel corso degli ultimi anni, numerosi provvedimenti per facilitare il processo di dismissione da parte delle banche; da ultimo, l'intervento nella manovrina in questi giorni all'esame del Parlamento consente alle società che cartolarizzano i crediti deteriorati di erogare finanziamenti ai debitori, con l'obiettivo di favorire il ritorno *in bonis* del debitore ceduto.

Come Commercialisti, esprimiamo viva preoccupazione per la situazione debitoria delle famiglie, risultante dall'effetto combinato della crisi economica e del c.d. credito facile concesso dalle banche e concepito come "volano" dell'economia.

Pare evidente che su questo fronte bisogna fare qualcosa di più.

Allo stato attuale **la legge 27 gennaio 2012, n. 3 – relativa alle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento – appare assolutamente insufficiente** a fronteggiare la situazione e, **tantomeno a risolverla**, posto che ci si limita ad intervenire quando la situazione di sovraindebitamento si è già concretamente manifestata. Pur in mancanza ad oggi di dati ufficiali sulle procedure avviate e quelle concluse, sugli importi trattati e sui soggetti coinvolti, **possiamo ritenere con ogni probabilità che il numero non superi le 10 mila e ciò a fronte della stima di 1,4 milioni di famiglie sovraindebitate e di complessivi 44 miliardi di euro di Npl detenuti dalle famiglie italiane.**

Occorrono misure più forti.

Per quanto concerne i debiti di famiglie e imprese verso lo Stato, il legislatore ha fatto la sua parte con i recenti provvedimenti **di definizione agevolata dei carichi iscritti a ruolo e delle liti pendenti in giudizio.**

Secondo i dati riportati dal direttore di Equitalia Ruffini nell'audizione del 5 aprile scorso, al 23 marzo 2017 a fronte di 600 mila domande di adesione ne erano state già lavorate 502 mila, per un controvalore residuo complessivo pari a circa 8,3 miliardi di euro.

Come precisato lo scorso 10 maggio dal direttore dell'Agenzia delle Entrate Rossella Orlandi in audizione alla commissione di vigilanza sull'Anagrafe tributaria, IRPEF e IVA sono le

principali “voci” che hanno interessato la rottamazione delle cartelle, rappresentando oltre il 77% delle domande. Il 41,9% delle cartelle rottamate riguarda infatti l'IRPEF, mentre i debiti IVA rappresentano il 35,7% delle domande. L'8,9% riguarda l'IRES e il 13,1% altri debiti tributari (es. IRAP, imposta di registro e addizione comunale all'IRPEF). Per Riscossione Sicilia, i dati sono invece definitivi e indicano 239.575 istanze per un importo “rottamato” di euro 3.230.877.716,20.

Al riguardo, gli effetti potrebbero **essere ancor più positivi solo se si riuscisse a riaprire la finestra temporale per la rottamazione**, concedendo a tutti (nuovi e vecchi aderenti alla procedura) un periodo più ampio di rateazione degli importi dovuti. Tanti contribuenti che hanno rinunciato alla rottamazione non avendo la possibilità di pagare quanto dovuto nei ristrettissimi termini previsti dalla legge potrebbero, così facendo, rivedere la propria scelta e definire in modo agevolato i debiti a loro carico, con effetti sul gettito probabilmente anche positivi.

Si tratta, allora, di individuare differenti ambiti in cui si può incidere direttamente sulle tematiche del sovraindebitamento delle famiglie e su quelle direttamente correlate, tenendo in considerazione il momento in cui si manifesta l'esigenza di accedere al credito e quello in cui l'accesso al credito ha causato una situazione potenzialmente pericolosa per il debitore, caratterizzata dal rischio di sovraindebitamento. Si è dell'opinione, infatti, che intervenire quando la situazione di sovraindebitamento – secondo la definizione che ne fornisce la legge n. 3/2012 – si è concretamente manifestata **non possa contribuire ad affrontare il tema sociale della crisi dei soggetti non fallibili**.

In sintesi due potrebbero essere gli ambiti di intervento.

Il primo, come detto, attiene al momento in cui il consumatore accede al credito al consumo, con una **più attenta valutazione del merito creditizio**, anche ai fini di prevenire il futuro sovraindebitamento. E con la previsione al contempo di **sanzioni specifiche per arginare il ricorso al credito irresponsabile a carico del finanziatore** che abbia colpevolmente contribuito all'aggravamento della situazione di indebitamento, inducendo il consumatore ad assumere **obbligazioni non proporzionate alle proprie capacità**.

Il secondo ambito di intervento riguarda le crisi da sovraindebitamento provocate da **cause esogene non imputabili a colpa del consumatore finanziato**, vale a dire da avvenimenti imprevedibili che ne hanno causato lo stato di necessità (si pensi a malattie, crisi familiari, perdita di altro componente portatore di reddito, ...).

In tali casi si ritiene che si dovrebbe ipotizzare il **divieto di cessione dei crediti deteriorati che le banche vantano rispetto a queste tipologie di soggetti**, privilegiando la

ristrutturazione del debito e/o la transazione con il debitore stesso, ipotesi avanzata nel corso del vertice Ecofin di Malta dello scorso aprile e considerata percorribile dalla stessa BCE.

Qualora, poi, il consumatore sia titolare di un **solo immobile adibito ad abitazione principale**, si dovrebbe consentire che **l'unico cespite di proprietà non venga liquidato per l'escussione di garanzie e che l'istituto finanziatore accetti la ristrutturazione del debito *sic et simpliciter***.

3. Ruolo delle professioni regolamentate e sviluppo delle funzioni sussidiarie quale strumento per migliorare l'efficienza delle attività della Pubblica Amministrazione

Nell'ambito del quadro macroeconomico descritto e sulla scorta delle problematiche individuate sia con riferimento alle necessarie modifiche del sistema fiscale, sia in relazione al tema del sovraindebitamento dei soggetti non fallibili, una assise come quella dei Commercialisti non può fare a meno di interrogarsi sul **ruolo delle professioni e sul loro contributo al sistema economico nel suo complesso**. Invero il comparto delle professioni svolge fisiologicamente un ruolo di *trait d'union* tra le istituzioni e il tessuto economico, quindi i cittadini. Con riferimento a questi ultimi, in effetti, una maggiore tutela del sistema può senz'altro essere garantita laddove le prestazioni professionali richieste provengano da soggetti competenti e indipendenti, sottoposti a rigorose regole di controllo pubblico sia nella fase di accesso alla professione, sia nella successiva fase di svolgimento dell'attività professionale. Tale garanzia può discendere esclusivamente dall'appartenenza dei professionisti ad un albo tenuto da un Ordine: in tal caso le garanzie di competenza trovano riscontro *in primis* nell'esame di Stato e nel percorso di studi e di tirocinio richiesto dalla legge per ottenere l'iscrizione nell'albo e l'esercizio della professione. L'accesso a una professione regolamentata è infatti subordinato al superamento dell'esame di Stato previsto dall'art. 33 della Costituzione. L'esercizio di una professione regolamentata è poi subordinato all'iscrizione ad un albo professionale e alla conseguente appartenenza ad un Ordine professionale, territorialmente competente. Da tale iscrizione discendono una serie di obblighi (rispetto delle norme dell'ordinamento professionale e deontologiche) sul cui rispetto gli Ordini sono chiamati a vigilare costantemente. Tale attività di vigilanza è rivolta, da un lato, a verificare il mantenimento dei requisiti di iscrizione (mancanza di situazioni di incompatibilità, condotta irreprensibile) e delle conoscenze (rispetto dell'obbligo formativo), nonché il rispetto dei presidi a tutela del cliente (osservanza dell'obbligo assicurativo) e delle regole di condotta (rispetto dell'ordinamento, delle leggi e del codice deontologico); dall'altro, ad esercitare la funzione disciplinare, per il tramite dei Consigli di Disciplina nominati dai Presidenti dei Tribunali, nei confronti dei professionisti che si sono resi inadempienti.

L'attività professionale non si esaurisce nel rapporto fra professionista e cliente, in quanto esiste una dimensione pubblicistica connessa all'impatto sociale che l'attività professionale produce in relazione all'affidamento della tutela dei terzi. È proprio dall'esigenza di tutelare interessi pubblici che discende la differenziazione operata dal nostro ordinamento (art. 2229 c.c.) tra professioni per il cui esercizio è necessaria l'iscrizione in appositi albi e attività intellettuali libere. Il rilievo fondamentale attribuito alla tutela dell'interesse dei terzi spinge

l'ordinamento giuridico a regolamentare con leggi specifiche l'esercizio e l'accesso alla professione, prevedendo norme che garantiscano competenza tecnica e indipendenza, nonché a prevedere l'istituzione di ordini professionali cui compete il controllo sul corretto esercizio della professione nel rispetto di norme deontologiche. Gli Ordini professionali sono chiamati dall'ordinamento giuridico a dare attuazione alla normativa pubblicistica dettata a garanzia dell'interesse pubblico al corretto esercizio della professione. Gli Ordini professionali sono lo "strumento" con cui lo Stato attua i controlli sui professionisti e sul loro corretto esercizio della professione nell'interesse della collettività. Senza trascurare che gli Ordini professionali nella loro veste di enti pubblici non economici sono posti sotto la vigilanza del Ministero della Giustizia, che nei casi più gravi può giungere al commissariamento e allo scioglimento dell'Ordine.

La regolamentazione che la legislazione statale assicura alle professioni, infatti, trova il fondamento nell'esigenza di tutelare, non i professionisti, bensì l'affidamento del pubblico, garantendo che coloro che offrono la propria prestazione professionale possiedano l'indispensabile competenza tecnica ed indipendenza.

L'importanza degli adeguati livelli di qualificazione professionale, la presenza di norme deontologiche poste a garanzia del corretto esercizio dell'attività professionale, e l'esistenza di adeguati sistemi di controllo, viene sottolineata (a differenza di quanto affermato strumentalmente a danno delle professioni ordinistiche) anche in ambito comunitario, talché anche la Direttiva Qualifiche disciplina i percorsi di accesso alle qualifiche professionali così come regolamentate dagli Stati membri.

Il sistema di controlli sopra delineato è labile (per usare un eufemismo) nella disciplina di qualsivoglia attività non organizzata in Ordini e Collegi, che per sua natura non è regolamentata dalla legge né nel momento dell'accesso, né nel suo esercizio. Le norme introdotte con la legge 14 gennaio 2013, n. 4 per le professioni non organizzate in Ordini e Collegi lasciano alle associazioni qualsiasi potere di autoregolamentazione senza fissare per legge alcun requisito di professionalità (titoli di studio, tirocini professionali), alcun elemento di terzietà nella valutazione dei requisiti di iscrizione alle associazioni (i requisiti sono stabiliti dalle singole associazioni e valutati dalle associazioni stesse), alcun obbligo di iscrizione a tali associazioni (l'articolo 2 della legge prevede che le associazioni hanno natura privatistica, fondate su base volontaria, senza alcun obbligo di rappresentanza esclusiva), alcun obbligo assicurativo.

E anche laddove è riconosciuta alle associazioni la possibilità di adottare codici di condotta e di erogare sanzioni, ciò è lasciato all'iniziativa e alle regole che la stessa associazione autonomamente si è data, o non si è data.

Il legislatore, consapevole del fatto che l'iscrizione in tali associazioni non offre garanzie di tutela dell'interesse pubblico, ha ribadito all'art. 1, comma 2 della legge 4/2013 che per «professione non organizzata in ordini o collegi» si intende “l'attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative” e sottolineato all'art. 2, comma 6 della stessa legge che a coloro che sono iscritti alle associazioni “non è consentito l'esercizio delle attività professionali riservate dalla legge a specifiche categorie di soggetti, salvo il caso in cui dimostrino il possesso dei requisiti previsti dalla legge e l'iscrizione al relativo albo professionale”.

Ancorché si possano esprimere non poche critiche in relazione ai contenuti e alla formulazione della legge 4/2013, appare chiaro che l'obiettivo del legislatore non era certamente quello di confondere i professionisti iscritti agli Albi con quelli iscritti alle Associazioni e di sovrapporre le attività degli stessi. Il legislatore ha circoscritto l'ambito di competenza degli iscritti alle associazioni, escludendo la possibilità che gli stessi possano svolgere attività riservate, il cui esercizio può essere rimesso solo agli iscritti in albi. Sul punto, vale la pena richiamare anche la sentenza n. 11545/2012 delle Sezioni Unite Penali della Corte Suprema di Cassazione, sul tema dell'esercizio abusivo della professione di dottore commercialista ed esperto contabile. Le Sezioni Unite, chiamate ad esprimersi in merito alla circostanza “se le attività di tenuta della contabilità aziendale, redazione delle dichiarazioni fiscali ed effettuazione dei relativi pagamenti integrino il reato di esercizio abusivo della professione di ragioniere, perito commerciale o dottore commercialista, se svolte – da chi non sia iscritto al relativo albo professionale – in modo continuativo, organizzato e retribuito”, hanno affermato che “concreta esercizio abusivo di una professione, punibile a norma dell'art. 348 cod. pen., non solo il compimento senza titolo, anche se posto in essere occasionalmente e gratuitamente, di atti da ritenere attribuiti in via esclusiva a una determinata professione, ma anche il compimento senza titolo di atti che, pur non attribuiti singolarmente in via esclusiva, siano univocamente individuati come di competenza specifica di una data professione, allorché lo stesso compimento venga

realizzato con modalità tali, per continuità, onerosità e (almeno minimale) organizzazione, da creare, in assenza di chiare indicazioni diverse, le oggettive apparenze di un'attività professionale svolta da soggetto regolarmente abilitato.”

Funzioni sussidiarie

Pienamente consapevole dei **risvolti di natura pubblicistica delle funzioni attribuite a questi ultimi**, nel corso del tempo **il legislatore** si è rivolto sempre più frequentemente alle **professioni regolamentate per affidare loro compiti particolarmente delicati sotto il profilo della tutela dell'interesse pubblico**. In tal senso, alcune delle funzioni svolte dai professionisti possono essere qualificate senza dubbio alcuno quali **funzioni “sussidiarie”**. In tale ambito, è possibile distinguere **attività professionali “ausiliarie” in senso stretto e attività professionali di “rilevante interesse pubblico”**.

Tramite le prime il professionista viene incaricato da un organo della pubblica amministrazione, solitamente dall'autorità giudiziaria, dello svolgimento di alcune tipiche funzioni, ovvero è indicato dalla legge quale soggetto che, nell'espletamento di altre tipiche funzioni, può validamente sostituire l'organo amministrativo.

Tramite le attività di “rilevante interesse pubblico” il professionista, pur essendo nominato dal cliente, svolge comunque un'attività a sostegno di organi della pubblica amministrazione e di rilevante interesse pubblico per l'affidamento che i terzi ripongono nel diligente e corretto adempimento della medesima.

Negli ultimi anni, specie in relazione alle attività “ausiliarie”, si è registrato un costante spostamento di funzioni dallo Stato ai professionisti iscritti all'albo dei Dottori commercialisti e degli Esperti contabili.

Le rilevanti novità introdotte con la **riforma della legge fallimentare e relative alle attestazioni di fattibilità, attuabilità e ragionevolezza dei piani attestati, concordati preventivi e accordi di ristrutturazione e, recentemente, la svolta epocale impressa con la mediazione civile e commerciale confermano tale tendenza**. Anche la normativa **antiriciclaggio**, ponendo in capo ai professionisti l'obbligo di segnalare alle autorità di vigilanza le operazioni del proprio cliente sospette di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, ha di fatto affidato loro un importante ruolo di ausilio allo Stato nelle attività di contrasto ad illeciti deprecabili.

Nella seguente tabella sono brevemente richiamate le funzioni sussidiarie (ausiliarie) già svolte dai Commercialisti:

FUNZIONI AUSILIARIE CONTEMPLATE IN NORME VIGENTI

<i>Curatore fallimentare, commissario giudiziale e commissario liquidatore nelle procedure concorsuali, giudiziarie e amministrative, e nelle procedure di amministrazione straordinaria</i>
Amministratore e liquidatore nelle procedure giudiziali
<i>Ispettore e amministratore giudiziario ex art. 2409 c.c.</i>
<i>Operazioni di vendita di beni mobili e immobili, nonché formazione del progetto di distribuzione, su delega del giudice dell'esecuzione</i>
Attività di mediazione
<i>Giudice commissioni tributarie regionali</i>
<i>Rilascio dei visti di conformità, asseverazione ai fini degli studi di settore e certificazione tributaria, nonché esecuzione - Attività di attestazione prevista da leggi fiscali</i>
<i>Relazione estimativa nel concordato fallimentare</i>
<i>Relazione estimativa nel concordato preventivo</i>
<i>Relazione di attestazione della veridicità dei dati aziendali e della fattibilità del piano di concordato preventivo</i>
<i>Relazione di attestazione dell'accordo di ristrutturazione</i>
<i>Dichiarazione di idoneità della proposta dell'imprenditore ai sensi dell'art. 182-bis, sesto comma, L.F.</i>
<i>Accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari e convenzione di moratoria</i>
<i>Intermediario per la trasmissione delle dichiarazioni fiscali</i>
<i>Intermediario per la presentazione del piano di emersione del lavoro sommerso</i>
<i>Funzioni relative alla gestione delle crisi da sovraindebitamento</i>

De jure condendo, potrebbero essere individuati alcuni settori dell'ordinamento **positivo** in relazione ai quali i professionisti iscritti al nostro albo sviluppino **nuovi e significativi ruoli**.

In tal senso si è mosso recentemente anche il legislatore che, **all'articolo 5 del D.D.L. 2233B** (Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato), ha delegato il Governo ad individuare una serie di **atti pubblici che possono essere rimessi anche alle professioni organizzate in Ordini o Collegi** in relazione al carattere di terzietà di queste. L'attività dei professionisti diviene, dunque, uno strumento fondamentale per semplificare l'attività delle amministrazioni pubbliche e di ridurre i tempi di produzione.

In tale ambito, nel comparto della pubblica amministrazione potrebbero essere individuati alcuni atti in relazione ai quali delegare ai Commercialisti la gestione dei relativi processi amministrativi:

a) **Rilascio del DURC fiscale (DURF)**

Per quanto concerne **l'ambito tributario**, tra gli atti delle amministrazioni pubbliche che possono essere rimessi ai Commercialisti in relazione al carattere di terzietà della professione, atti che ai sensi dell'art. 5 del c.d. *jobs act* sul lavoro autonomo il Governo è delegato ad individuare al fine di semplificare l'attività delle amministrazioni pubbliche e di ridurre i tempi di produzione, potrebbe immaginarsi un documento attestante il regolare assolvimento, da parte del contribuente, dei propri obblighi fiscali. In particolare, il documento attesterebbe la correttezza dei versamenti e degli adempimenti, nonché di tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente riferiti all'intera situazione fiscale del contribuente.

Un "DURF", parafrasando l'acronimo già in uso per l'analogo documento in materia contributiva, che potrebbe essere rilasciato dai Commercialisti, previo espletamento dei necessari controlli da effettuarsi anche tramite la consultazione dei dati presenti in Anagrafe tributaria.

In tale contesto, l'accesso del Professionista alle banche-dati dell'A.T. dovrebbe essere naturalmente accompagnato dalle misure necessarie a garantire il rispetto della disciplina in materia di tutela dei dati personali, come del resto espressamente previsto tra i principi e criteri direttivi della delega conferita al Governo dal citato art. 5.

Il DURF potrebbe essere utilizzato per garantire ai contribuenti un trattamento di maggior favore nell'accesso al credito, ovvero nell'erogazione dei rimborsi e nella possibilità di compensazione dei crediti d'imposta, ma che potrebbe essere richiesto dal legislatore anche al fine di assicurare ai contribuenti l'accesso ad ulteriori premialità, anche di natura extra-fiscale, da individuare espressamente.

Il DURF rappresenterebbe dunque un'evoluzione del certificato, attualmente previsto dall'art. 14 del D.Lgs. n. 472 del 1997, rilasciato dagli uffici dell'amministrazione finanziaria su richiesta del cessionario/conferitario di azienda, che attesta l'esistenza di contestazioni in corso e di quelle già definite per le quali i debiti non sono stati soddisfatti e che, se negativo, ha pieno effetto liberatorio del soggetto avente causa del trasferimento. Al riguardo, va infatti ricordato che il cessionario/conferitario di azienda è responsabile in solido, fatto salvo il beneficio della preventiva escussione del dante causa ed entro i limiti del valore dell'azienda trasferita, per il pagamento dell'imposta e delle sanzioni riferibili alle

violazioni commesse nell'anno in cui è avvenuta la cessione/conferimento e nei due precedenti, nonché per quelle già irrogate e contestate nel medesimo periodo anche se riferite a violazioni commesse in epoca anteriore.

b) Gestione del registro dei revisori legali

L'attività dei professionisti e degli enti esponenziali di categoria assume un ruolo fondamentale nella gestione di alcuni procedimenti amministrativi al fine del contenimento della spesa pubblica e della riduzione dei tempi di adozione dei provvedimenti.

Con riferimento alla revisione legale, la possibilità di delegare i compiti ad essa connessi è consentita dall'art. 32, paragrafo 4-ter, della direttiva 2014/56/UE; nonché dall'art. 21, comma 2 del D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39.

L'art. 32, paragrafo 4-ter, della direttiva 2014/56/UE consente agli Stati membri o all'autorità competente di delegare i suoi compiti ad altre autorità od organismi designati o altrimenti autorizzati dalla legge a svolgere tali compiti, prevedendo che la delega debba specificare i compiti delegati e le condizioni alle quali devono essere svolti. Le autorità o gli organismi delegati devono organizzarsi in modo tale da evitare conflitti di interessi.

La norma comunitaria consente, dunque, all'autorità competente (nel nostro caso il MEF), pur conservando la responsabilità finale per il controllo, di delegare i compiti relativi:

- a) all'abilitazione e all'iscrizione nel registro dei revisori legali e delle imprese di revisione contabile;
- b) all'adozione dei principi di deontologia professionale, dei principi di controllo interno della qualità delle imprese di revisione contabile e dei principi di revisione, tranne nei casi in cui tali principi sono adottati o approvati dalle autorità di altri Stati membri;
- c) alla formazione continua;
- d) ai sistemi di controllo della qualità;
- e) ai sistemi investigativi e ai sistemi disciplinari di tipo amministrativo.

Pur avendo le nuove disposizioni comunitarie chiarito meglio i confini della delega delle funzioni (parlando espressamente di "altre autorità od organismi designati", senza più operare alcun richiamo alle associazioni), il legislatore italiano non ha operato alcuna modifica a quanto già previsto dall'art. 21 del D.Lgs. 39/2010. In virtù di tale disposizione il MEF "può avvalersi su base convenzionale di enti pubblici o privati per lo svolgimento dei compiti, anche di indagine e accertamento, connessi all'abilitazione dei revisori legali e delle società di revisione legale e alla tenuta del Registro e del registro del tirocinio".

L'impianto normativo consente, pertanto, di delegare fin da subito agli Ordini professionali,

attraverso il sistema delle convenzioni, alcune delle competenze attribuite dalla direttiva all'Autorità pubblica di vigilanza sulla revisione.

c) Attestazione degli adempimenti previsti dalla normativa anticorruzione

In materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, la normativa di cui alla legge n. 190/2012 e ai decreti legislativi n. 33/2013 e n. 39/2013 impone alle pubbliche amministrazioni una serie di adempimenti, dalla predisposizione e attuazione di un piano triennale per la prevenzione della corruzione alla pubblicazione nei rispettivi siti istituzionali di una serie di informazioni in merito all'organizzazione e agli atti che sottendano l'utilizzo del denaro pubblico. L'applicazione di questa normativa è estesa a tutte le "pubbliche amministrazioni" di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, nonché, in quanto compatibile, agli enti pubblici economici e agli ordini professionali, alle società in controllo pubblico, alle associazioni, alle fondazioni e agli enti di diritto privato comunque denominati, anche privi di personalità giuridica, in quest'ultimo caso in subordine al verificarsi di determinati presupposti (bilancio superiore a cinquecentomila euro, attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni, totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni).

All'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sono rimessi i poteri di vigilanza sul corretto adempimento degli obblighi in materia di trasparenza e anticorruzione da parte dei soggetti tenuti al loro rispetto. Attesa la complessità degli adempimenti e la numerosità dei soggetti obbligati, in ausilio a tali funzioni di vigilanza, posto che ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. c) del d.lgs. 139/2005 rientrano nell'oggetto della professione di dottore commercialista e di esperto contabile anche "le ispezioni e le revisioni amministrative", ai Commercialisti potrebbero essere affidate le seguenti attività:

- verifica e attestazione della redazione e dell'aggiornamento dei piani triennali di prevenzione della corruzione elaborati dalle pubbliche amministrazioni, dagli enti pubblici e dagli enti di diritto privato in controllo pubblico;
- verifica e attestazione del rispetto delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico;
- verifica e attestazione del corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013 da parte delle pubbliche amministrazioni, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico.

d) Certificazione nell'ambito dei finanziamenti comunitari

Nel comparto dei finanziamenti pubblici, il rilascio ai Commercialisti di alcuni atti della P.A. può senz'altro condurre a una semplificazione, riducendo i tempi di concessione, monitoraggio e controllo dei finanziamenti a giovani, donne, professionisti, imprese, enti pubblici e privati, nell'ottica di una più efficiente ed efficace gestione dei fondi pubblici e di prevenzione delle frodi comunitarie.

I principi generali a cui devono attenersi gli Stati membri nell'attività di gestione e controllo dei programmi operativi (documenti predisposti dallo Stato o dalle regioni, approvati dalla Commissione europea al fine dell'attuazione della programmazione comunitaria) sono formulati in maniera puntuale dall'art. 58 del Regolamento CE n. 1083/2006, abrogato dal successivo Regolamento UE n. 1303/2013, che conferma la struttura organizzativa dei sistemi di gestione e controllo del precedente Regolamento.

In particolare, per ciascun programma operativo, ogni Stato membro designa un'autorità pubblica o un organismo pubblico nazionale, regionale o locale (o un organismo privato - solo per l'Autorità di Gestione) quale Autorità di Gestione, di Certificazione e quale Autorità di Audit, ognuna funzionalmente indipendente dalle altre. Lo Stato membro può inoltre designare uno o più Organismi intermedi per lo svolgimento di determinati compiti dell'Autorità di Gestione o di Certificazione sotto la responsabilità di detta Autorità.

L'Autorità di Certificazione di un programma operativo è incaricata in particolare di:

- a) elaborare e trasmettere alla Commissione le domande di pagamento e certificare che provengano da sistemi di contabilità affidabili, sono basate su documenti giustificativi verificabili e sono state oggetto di verifiche da parte dell'autorità di gestione;
- b) preparare i bilanci di cui all'art. 59, paragrafo 5, lettera a), del regolamento finanziario UE (n. 966/2012);
- c) certificare la completezza, esattezza e veridicità dei bilanci e che le spese in essi iscritte sono conformi al diritto applicabile e sono state sostenute in rapporto ad operazioni selezionate per il finanziamento conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e nel rispetto del diritto applicabile;
- d) garantire l'esistenza di un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati contabili per ciascuna operazione, che gestisce tutti i dati necessari per la preparazione delle domande di pagamento e dei bilanci, compresi i dati degli importi recuperabili, recuperati e ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a favore di un'operazione o di un programma operativo;

- e) garantire, ai fini della presentazione delle domande di pagamento, di aver ricevuto informazioni adeguate dall'autorità di gestione in merito alle procedure seguite e alle verifiche effettuate in relazione alle spese;
- f) tenere conto, nel preparare e presentare le domande di pagamento, dei risultati di tutte le attività di audit svolte dall'autorità audit sotto la sua responsabilità;
- g) mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione e del corrispondente contributo pubblico versato ai beneficiari;
- h) tenere una contabilità degli importi recuperabili e degli importi ritirati a seguito della soppressione totale o parziale del contributo a un'operazione. Gli importi recuperati sono restituiti al bilancio dell'Unione prima della chiusura del programma operativo detraendoli dalla dichiarazione di spesa successiva.

Nella fase di certificazione dei finanziamenti comunitari, ma anche nella fase di istruttoria della domanda e nell'attività di audit, una serie di atti, attualmente di competenza delle amministrazioni pubbliche, possono essere rimessi agli iscritti all'Ordine dei dottori commercialisti.

L'art. 1, comma 3, del d.lgs. 139/2005, elenca infatti le materie per il cui espletamento è riconosciuta competenza tecnica agli iscritti nella Sezione A - Commercialisti dell'Albo e tra queste rientrano anche:

- a) la revisione e la formulazione di giudizi o attestazioni in merito ai bilanci di imprese ed enti, pubblici e privati, non soggetti al controllo legale dei conti, ove prevista dalla legge o richiesta dall'autorità giudiziaria, amministrativa o da privati, anche ai fini dell'accesso e del riconoscimento di contributi o finanziamenti pubblici, anche comunitari, nonché l'asseverazione della rendicontazione dell'impiego di risorse finanziarie pubbliche;
- m) l'attività di valutazione tecnica dell'iniziativa di impresa e di asseverazione dei business plan per l'accesso a finanziamenti pubblici;
- n) il monitoraggio e il tutoraggio dell'utilizzo dei finanziamenti pubblici erogati alle imprese;
- p) la certificazione degli investimenti ambientali ai fini delle agevolazioni previste dalle normative vigenti.

La sussidiarietà in questo settore di attività è utile per migliorare l'efficacia complessiva dei controlli, riducendo altresì i tempi di concessione dei contributi e contribuendo a garantire la massima legalità nell'erogazione e nell'utilizzo dei fondi comunitari. Poiché la norma prevede che le modifiche procedurali siano ad invarianza di spesa, i compensi per le attività rimesse agli iscritti alla Sezione A dell'Albo potrebbero essere coperti attingendo dalle spese di gestione previste nei contributi europei.

Equo compenso

Il D.D.L. 2233B sul lavoro autonomo, tra le diverse disposizioni importanti, contiene anche quella relativa al divieto di abuso da dipendenza economica.

L'articolo 3 della legge, rubricato «Clausole e condotte abusive», sancisce il carattere abusivo e, quindi, l'inefficacia di alcune clausole che oggettivamente determinano uno squilibrio sostanziale del rapporto contrattuale.

Si tratta, in particolare delle clausole che consentono al committente di modificare unilateralmente le condizioni del contratto, di recedere senza congruo preavviso nel caso di contratto avente ad oggetto una prestazione continuativa, nonché delle clausole mediante le quali le parti concordano termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data del ricevimento da parte del committente della fattura o della richiesta di pagamento. La legge, inoltre, considera abusivo il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta.

In presenza delle ipotesi di abuso la legge, oltre a disporre l'inefficacia delle suddette clausole, riconosce non solo al lavoratore autonomo il diritto al risarcimento del danno, con la possibilità di avvalersi anche del tentativo di conciliazione innanzi agli organismi abilitati, ma prevede anche l'applicazione dell'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, in materia di abuso di dipendenza economica.

La norma ribadisce per i lavoratori autonomi e quindi per i professionisti quanto già affermato per le imprese e vieta l'abuso da parte di uno o più soggetti dello stato di dipendenza economica nel quale si trova, nei suoi o nei loro riguardi, un lavoratore autonomo. Dipendenza economica che si realizza nei casi in cui un soggetto sia in grado di determinare, nei rapporti contrattuali con un altro soggetto, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi, e che deve essere valutata tenendo conto anche della reale possibilità per la parte che abbia subito l'abuso di reperire sul mercato alternative soddisfacenti.

Le situazioni di dipendenza economica tendono a configurarsi in presenza di committenti o clienti per definizione forti come le banche, le assicurazioni e le grandi imprese; di rapporti di natura continuativa solitamente di lunga durata; di rapporti lavorativi con la committenza pubblica e nei casi di mono-committenza.

La norma dello statuto dei lavoratori autonomi non individua espressamente tra le clausole vessatorie quelle che determinano il compenso in maniera non adeguata alla quantità e qualità della prestazione lavorativa effettuata dal lavoratore autonomo.

Certamente l'introduzione del divieto di abuso di dipendenza economica ha aperto uno spiraglio importante al riconoscimento del diritto del lavoratore autonomo ad un "equo compenso", tenuto conto anche delle previsioni dell'art. 36 della Costituzione, le quali

sanciscono in termini generali che “Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa”.

In questo senso, devono essere valutate positivamente le recenti aperture del Governo in merito all’istituzione di un tavolo di confronto con i professionisti per l’individuazione di norme volte a garantire, nel rispetto del dettato costituzionale, un equo compenso a tutti i liberi professionisti. In un contesto di crisi economica le norme a tutela della retribuzione dei professionisti assumono particolare rilevanza. L’abrogazione delle tariffe professionali non ha certamente avuto l’effetto di ampliare il mercato dei servizi professionali, quanto piuttosto di lasciare senza alcuna protezione, spesso nei confronti di clienti forti, una marea di professionisti. L’obiettivo non è certo quello di reintrodurre tariffe obbligatorie, ma sicuramente parametri di riferimento, liberamente derogabili dalle parti, a cui si possa far riferimento per quantificare il valore della prestazione professionale.

Le norme definite dal governo nel disegno di legge relativo all’equo compenso degli avvocati dovrebbero trovare applicazione nei confronti di tutte le categorie professionali, al fine di garantire per tutti i professionisti che vertono in una posizione di debolezza economica e contrattuale il principio secondo il quale il compenso debba essere sempre proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione. Allo stesso modo sarebbe auspicabile un’ampia riformulazione dei parametri in base ai quali il giudice può procedere alla liquidazione giudiziale dei compensi prevedendo espressamente che gli stessi rappresentano l’elemento principale per valutare l’equità del medesimo.

La sentenza della Corte di Giustizia UE n. C-532/15 del 08.12.2016 ha, peraltro, sostanzialmente affermato la legittimità dell’ambito europeo delle previsioni normative nazionali che stabiliscono l’esistenza di minimi tariffari inderogabili.

