



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

PROFESSIONI

CONFCOMMERCIO PROFESSIONI

**OSSERVAZIONI IN TEMA DI EQUO COMPENSO PER LE PROFESSIONI NON
ORGANIZZATE IN ORDINI O COLLEGI**

**Audizione in Commissione II (Giustizia)
Camera dei Deputati**

**Proposte di legge C. 301 Meloni, C. 1979 Mandelli e C. 2192 Morrone, recanti
disposizioni in materia di equo compenso e di clausole vessatorie nelle
convenzioni relative allo svolgimento di attività professionali in favore delle
banche, delle assicurazioni e delle imprese di maggiori dimensioni.**

18 maggio 2021



Le proposte di legge in esame, Atto Camera 301 a prima firma Meloni, Atto Camera 1979 a prima firma Mandelli e Atto Camera 2192 a prima firma Morrone, recanti disposizioni in materia di equo compenso e di clausole vessatorie relative allo svolgimento di attività professionali sono finalizzate a tutelare l'equità del compenso con riferimento, in particolare, ai professionisti iscritti ad un Ordine o Collegio professionale. In ragione di ciò, preme sottoporre alcune osservazioni.

In Italia e in Europa è cresciuto nel tempo il bisogno dei servizi e l'esigenza di specializzazione, ma soprattutto sono aumentati i servizi professionali. Il quadro di contesto ci disegna una realtà fatta da professioni organizzate in Ordini o Collegi, da professioni regolamentate e da nuove professioni che nascono e si sviluppano sulla base delle esigenze del mercato e che, in continua evoluzione, acquisiscono nel tempo identità, caratteristiche peculiari e distinguibili.

Al centro delle nostre preoccupazioni in materia di equo compenso, vi sono in particolare i professionisti che prestano i loro servizi in forma di lavoro autonomo genuino, con partita IVA, ed iscritti alla Gestione separata INPS. Differentemente da quanto sostenuto da una semplicista retorica convinta che i lavoratori autonomi siano in questi ambiti più che altro "involontari", i professionisti con i quali tutti i giorni dialoghiamo scelgono consapevolmente di mettersi in proprio ed esigono di esercitare senza ostacoli normativi questa loro scelta, sovente resa possibile e sostenibile dal sapiente possesso di competenze distintive altamente qualificate e costantemente aggiornate, particolarmente apprezzate dalle imprese private e dalla Pubblica Amministrazione. Non sempre le condizioni di contesto garantiscono vera libertà al lavoratore autonomo, poiché ancora mancano adeguate tutele: dal welfare integrativo al sostegno al reddito in via strutturale (con la Legge di Bilancio 2021 è stata introdotta in via sperimentale fino al 2023 l'Indennità Straordinaria di Continuità Reddittuale ed Operativa - ISCRO - per i professionisti iscritti alla gestione separata INPS).

Un primo passo verso il superamento di questi anacronismi e verso la tutela di questi lavoratori lo ha compiuto la legge 22 maggio 2017 n. 81, cosiddetto Jobs act degli autonomi che si rivolge a tutti lavoratori autonomi professionali (ordinistici e non) considerandoli soggetti deboli. Tale legge ha introdotto un quadro di tutele attraverso una speciale normativa di protezione, a partire dal rapporto contrattuale tra committente e professionista, con la previsione di abusività di clausole che conferiscono poteri sperequati a favore del committente e disponendo l'applicabilità anche ai lavoratori autonomi professionali delle disposizioni sull'abuso di dipendenza economica (articolo 9 della Legge 92/1998).

Sempre in tema di tutele, alla Legge 81/2017, si aggiunge il Decreto Legge 16 ottobre 2017, n. 148 collegato alla Legge di bilancio 2018, che all'articolo 19-quaterdecies introduce il principio dell'equo compenso per i professionisti ed un nuovo regime delle clausole vessatorie. In particolare, il provvedimento integra l'articolo 13 della Legge 31 dicembre 2012 n. 247 con l'articolo 13-bis che fa riferimento al compenso degli Avvocati iscritti all'albo nei rapporti professionali regolati da convenzioni in favore di imprese bancarie e assicurative nonché di imprese non rientranti nelle categorie delle MPMI, come definite dalla Raccomandazione 2003/361/CE della Commissione del 6 maggio 2003.



Il comma 2 dell'articolo 19-quaterdecies stabilisce, inoltre, che le stesse disposizioni si applichino in quanto compatibili alle prestazioni rese da tutti professionisti come definiti dall'articolo 1 della Legge 81/2017 (ordinistici e non ordinistici).

Per quanto riguarda, quindi, il principio del compenso equo, che costituisce attuazione per il lavoratore autonomo professionale del diritto sancito dall'articolo 36 della Costituzione ad una "retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro ed in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa", non possiamo che condividere l'intento di fondo delle proposte di legge in esame, che mirano a riformare la disciplina esistente frammentata e scarsamente applicabile. Tuttavia, non tutte si estendono anche ai professionisti non organizzati in Ordini o Collegi. Un'estensione in tal senso è rinvenibile solo nell'Atto Camera 1979 a prima firma Mandelli che, al suo articolo 1, richiama comunque la definizione onnicomprensiva prevista all'articolo 1 della Legge 81/2017.

1) Il ruolo del Tavolo Tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo e l'opportunità di un rafforzamento della Legge n. 4/2013

Il primo problema che nasce dalla legislazione vigente sopra richiamata è proprio legato alla individuazione dei parametri per la determinazione del compenso soprattutto per le professioni non organizzate in Ordini o Collegi cui non si applicano i Decreti ministeriali per la liquidazione giudiziale dei compensi (richiamati dall'articolo 13-bis della Legge 247/2012). Questo problema non viene risolto dalle proposte di legge oggetto di esame.

Riteniamo che, per la determinazione dell'equo compenso delle professioni non organizzate in Ordini o Collegi, può essere riconosciuto un ruolo fondamentale al Tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo di cui all'articolo 17 della legge 22 maggio 2017, n. 81. Con tale soluzione, si può, infatti, valorizzare in maniera opportuna anche la funzione delle associazioni di rappresentanza quali imprescindibili strumenti per i professionisti per dare riconoscibilità nel mercato anche alle prestazioni qualificate che essi rendono. Molte di queste associazioni elaborano, oltretutto, linee guida e tabelle di riferimento per i compensi professionali, aventi valore di prassi meramente orientativa, in conformità alle norme che regolano la libera concorrenza.

Se si volesse optare in alternativa con una soluzione normativa per la definizione dei parametri per i professionisti non organizzati in Ordini o Collegi, si potrebbero richiamare gli usi che il Ministero dello sviluppo economico può rilevare e accertare con Decreto, anche attraverso il sistema delle Camere di Commercio che fino alla Riforma del 2016, erano investite di uno specifico ruolo nell'accertamento e alla pubblicazione degli usi e delle consuetudini relativi alle attività economiche e commerciali nella provincia di riferimento. Anche in questo caso si può riconoscere un opportuno coinvolgimento delle associazioni professionali di rappresentanza che, in relazione agli usi rilevati e accertati, andrebbero comunque sentite.

A questo proposito, infatti, ricordiamo che, con particolare riferimento alle professioni non regolamentate, il legislatore per la prima volta con la Legge 4/2013 ha dato rilievo alle loro associazioni di rappresentanza riconoscendone il ruolo. Nella stessa Legge citata, la professione non organizzata in Ordini o Collegi è definita «attività economica,



CONFCOMMERCIO

IMPRESE PER L'ITALIA

PROFESSIONI

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». Proprio perché regolante un numero di professioni potenzialmente molto ampio, nel campo di applicazione della legge non rientrano le attività riservate alle professioni ordinistiche (sono escluse dalla Legge 4/2013 le professioni sanitarie e attività e mestieri artigianali e commerciali e di pubblico esercizio). La norma si propone l'obiettivo di costituire un sistema trasparente e concorrenziale, a tutela dei cittadini che fruiscono dei servizi e delle prestazioni dei professionisti.

La legge 4/2013, che è un punto di riferimento normativo per la maggioranza delle attività professionali non ordinistiche, ha l'obiettivo di promuovere la qualità delle prestazioni professionali, anche attraverso la formazione e la partecipazione alle associazioni professionali iscritte in un apposito elenco tenuto dal Ministero dello Sviluppo Economico. Le associazioni iscritte all'elenco sono impegnate nel valorizzare le competenze degli associati e nel garantire il rispetto delle regole deontologiche per agevolare la scelta e la tutela degli utenti, in osservanza delle regole, per una sana concorrenza (ferma restando l'assoluta facoltatività dell'iscrizione alle associazioni, proprio per non intralciare la libertà dei professionisti).

La rinnovata attenzione del legislatore verso il mondo del lavoro autonomo non può che comportare un ulteriore potenziamento della legge n. 4/2013, perché si possano meglio valorizzare le prospettive occupazionali delle professioni, puntando non tanto sulla mera appartenenza dell'iscritto all'associazione stessa ma sul valore della qualificazione di cui le associazioni si fanno garanti, tramite la loro funzione di attestazione dei servizi resi dagli iscritti e vigilando sulla loro condotta professionale.

2) L'Equo compenso dei professionisti nei rapporti con la Pubblica Amministrazione

Le principali difficoltà, relativamente ai compensi dei professionisti non ordinistici, attengono ai rapporti con la Pubblica Amministrazione, sia nel caso di affidamento diretto che tramite gare pubbliche. Va rilevato, infatti, come la necessità di regolare per legge questi aspetti sia avvertita soprattutto nei rapporti con il committente pubblico. Nell'ambito dei contratti e bandi pubblici, si può notare come vi sia la tendenza ad un progressivo e rilevante ridimensionamento dei compensi, anche per prestazioni estremamente qualificate. Del resto, nel caso degli appalti e degli incarichi della Pubblica Amministrazione, non può essere valorizzato il solo criterio del prezzo a cui vengono offerti i servizi sul mercato, ma occorre dare rilevanza ai criteri che valutino anche la qualità, il merito, l'efficienza nella prestazione. Tra i criteri di aggiudicazione, la lettera della legge, oltre al criterio dell'economicità, annovera anche il criterio della qualità, quale principio cardine nell'affidamento delle opere pubbliche: principio che, tuttavia, rischia di essere posto nel nulla attraverso gare costantemente al ribasso, senza riferimenti economici parametranti e gare pubbliche ove sia richiesta la presentazione di un'offerta tecnica progettuale a fronte di nessun compenso.

Ricordiamo anche che la Pubblica Amministrazione è chiamata già a garantire l'applicazione del principio dell'equo compenso, sempre sulla base dell'articolo



19-quaterdecies, comma 3, del decreto legge 148/2017 (cfr. sopra) convertito dalla legge 172/2017, in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività e in relazione alle prestazioni rese dai professionisti in esecuzione di incarichi conferiti dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del Decreto. Come detto per le convenzioni di natura privata, anche per i rapporti con la Pubblica Amministrazione è necessario che si chiarisca, tramite l'intervento del Legislatore, l'ambito di applicazione di questa norma e con particolare riguardo alle professioni non organizzate in Ordini o Collegi, cui come già detto non risultano nemmeno applicabili i parametri richiamati per le professioni ordinistiche e individuati dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto legge n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

Con riferimento a quanto enunciato, il Codice dei contratti pubblici, per i professionisti destinatari di incarichi o aggiudicatari di appalti per prestazioni professionali, dovrebbe richiamare espressamente il principio dell'equo compenso, quale stabilito dall'articolo 19-quaterdecies oltre a prevederne le modalità applicative anche sulla base di quanto già disciplinato per i rapporti con i cosiddetti committenti forti privati. La Pubblica Amministrazione è, infatti, un committente forte a tutti gli effetti.

I problemi, inoltre, riguardano tuttora gli insostenibili ritardi di pagamento che i professionisti devono subire nel rapporto con la Pubblica Amministrazione. Quanto disposto dall'articolo 3 della Legge 81/2017 (clausole e condotte abusive) e dallo stesso articolo 13-bis della Legge 31 dicembre 2012 n. 247 è certamente importante, ma rischia di non essere effettivo, soprattutto nel rapporto con i committenti pubblici, al riparo da qualsiasi sanzione nonostante i costanti ritardi nei pagamenti.

Per questo, tra le proposte di legge presentate, apprezziamo, in particolare, la disposizione contenuta nell'Atto Camera 2192 a prima firma Morrone, che prevede la prescrizione del diritto al pagamento dell'onorario decorrere dal momento in cui cessa il rapporto con l'impresa o dall'ultima prestazione, che riteniamo si debba applicare anche alla Pubblica Amministrazione.

È, inoltre, importante ricordare che la Legge 81/2017 ha previsto l'obbligo per la Pubblica Amministrazione di promuovere la partecipazione dei lavoratori autonomi agli appalti e ai bandi per l'assegnazione di incarichi personali di consulenza. Di conseguenza, occorre intervenire per evitare che la P.A. sia un committente incapace di valorizzare la qualità a scapito e detrimento non solo dei professionisti, ma dell'intera comunità dei cittadini.

A tal proposito, a fronte delle considerazioni sopra indicate, è positivo il fatto che molte Regioni tentino di applicare il principio dell'equo compenso nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, sulla base di Leggi regionali da considerarsi riferite anche ai professionisti non organizzati in Ordini o Collegi. Tuttavia, la soluzione individuata in alcune di queste Leggi regionali, nel caso di professioni per le quali non siano approvati specifici parametri, può essere solo transitoria. Infatti, per la determinazione del compenso si fa riferimento a prestazioni similari a quelle effettuate dai professionisti non organizzati o ad omologhe attività svolte da altre categorie professionali. Ne deriva



CONFCOMMERCIO

IMPRESE PER L'ITALIA

PROFESSIONI

l'assoluta genericità dei parametri legata alla difficoltà di definire quali prestazioni sono di fatto "similari" od "omologhe" e sulla base di quali criteri¹.

In ragione di quanto finora descritto, si segnala che nell'Atto Camera 2192 a prima firma Morrone non risulta condivisibile la previsione per cui la Pubblica Amministrazione applica in relazione alle prestazioni rese dai professionisti le disposizioni in materia di equo compenso, disponendo che i compensi siano ridotti della metà, salvo che l'articolo vada diversamente interpretato.

In conclusione, sottolineiamo, quindi, nuovamente che il diritto all'equo compenso potrà trovare effettiva applicazione anche per i professionisti non organizzati in Ordini o Collegi soltanto una volta che verrà colmata la lacuna normativa con riferimento all'individuazione dei relativi parametri per la determinazione dell'equo compenso, attraverso una previsione certa e univoca a livello nazionale. E non sarà sufficiente garantire l'equo compenso ai professionisti nei confronti della Pubblica Amministrazione e dei grandi committenti privati, senza risolvere i tanti problemi pratici connessi alla sua individuazione, considerata l'estrema varietà delle professioni, la diversa concentrazione di professionisti sul territorio e i diversi costi della vita nelle Regioni italiane.

¹ In via esemplificativa fa riferimento alle "prestazioni similari", per la Regione Toscana, la legge regionale 5 giugno 2020, n. 35, recante "Disposizioni per la tutela delle prestazioni professionali rese a favore dell'amministrazione regionale e locale e della committenza privata nell'ambito di procedimenti amministrativi. Modifiche alla l.r. 73/2008", mentre la legge della Regione Lazio 12/04/2019, n. 6 prevede di tenere conto, ove possibile, di omologhe attività svolte da altre categorie professionali.