



## SENATO DELLA REPUBBLICA

### Audizione XI Commissione Lavoro

#### **Progetto di legge S. 2858, recante “Disposizioni in materia di equità del compenso e responsabilità professionale delle professioni regolamentate”**

#### **Intervento del Presidente di ConfProfessioni dott. Gaetano Stella**

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

il disegno di legge oggi al Vostro esame prosegue il percorso avviato con l’approvazione della legge sul “lavoro autonomo”<sup>1</sup> e destinato ad essere completato con i relativi decreti delegati. Questi provvedimenti legislativi rappresentano, nel loro complesso, un importante segno di attenzione e apertura nei confronti della categoria dei liberi professionisti.

Un’attenzione che è ulteriormente testimoniata dalla recentissima presentazione di altre proposte di legge, dedicate al medesimo tema o a temi affini, su cui anche la Camera dei Deputati sta avviando il suo esame. Peraltro, pur nel doveroso ossequio per l’autonomia dei due rami del Parlamento, dobbiamo osservare che sarebbe preferibile semplificare e unificare l’esame parlamentare. Anche il disegno di legge presentato dal Governo alla Camera dei Deputati (AC 4631) andrebbe meglio ponderato e fatto convergere in un disegno più ampio, perché una linea legislativa che regoli la materia per singole professioni rischia di arrecare confusione negli utenti e disagio tra i professionisti.

L’ipotesi dell’introduzione di un principio di «equo compenso» delle prestazioni professionali è da tempo oggetto di un vasto dibattito, che ha coinvolto politica, sindacati, e rappresentanze istituzionali e associative del mondo professionale. Un dibattito che è partito con la legislazione introdotta per i giornalisti nel 2012<sup>2</sup>, e che per larghi tratti ha intersecato l’iter

---

<sup>1</sup> L. n. 81/2017, art. 3.

<sup>2</sup> L. n. 233/2012 («Equo compenso nel settore giornalistico»). All’art. 1 si legge: «1. In attuazione dell’articolo 36, comma 1, della Costituzione, la presente legge è finalizzata a promuovere l’equità retributiva dei giornalisti iscritti all’albo di cui all’articolo 27 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, e successive modificazioni, titolari di un rapporto di lavoro non subordinato in quotidiani e periodici, anche telematici, nelle agenzie di stampa e nelle emittenti radiotelevisive. 2. Ai fini della presente legge, per equo

del ddl “lavoro autonomo”, nel quale – ad avviso di molti – tale principio normativo avrebbe dovuto trovare collocazione. Tuttavia, la legge sul lavoro autonomo definitivamente approvata dalle Camere, ed oggi in vigore, pur contemplando diverse misure che mirano a tutelare il libero professionista e il lavoratore autonomo allorché operino in situazioni di particolare debolezza<sup>3</sup>, non ha menzionato un principio generale di equità del compenso della prestazione professionale. Il perdurante interesse della politica e delle istituzioni per questo tema dipende da due distinti, ma convergenti, fenomeni – entrambi molto critici per la categoria dei liberi professionisti e per l’economia italiana nel suo complesso –, che possono essere corretti ed arginati dall’introduzione del principio dell’equo compenso. Ci riferiamo:

- a) al pesante ridimensionamento dei redditi medi dei professionisti, che, come dirò meglio a breve, hanno subito una riduzione del 18% di reddito reale nel decennio 2005-2015;
- b) al verificarsi di situazioni di squilibrio nell’ambito di rapporti continuativi e strutturati specie fra professionisti e soggetti economici più rilevanti.

Permettetemi di prendere le mosse da alcuni dati, che potranno rendere più chiara la gravità del ridimensionamento dei redditi dei professionisti.

L’AdEPP ha calcolato la variazione media dei **redditi reali dei liberi professionisti**, evidenziando una **riduzione di oltre 18 punti percentuali** nell’arco del decennio 2005-2015, con picchi particolarmente significativi in coincidenza della crisi economica. Anche i valori nominali fanno registrare un decremento, seppure ovviamente più contenuto (-2,14% nel decennio 2005-2015)<sup>4</sup>.

Una sintesi molto accurata, anche con riferimento ai dati reddituali, è ora contenuta nello studio dell’Osservatorio permanente sulle professioni, coordinato da Paolo Feltrin per ConfProfessioni e presentato nel 2016. L’analisi ha ulteriormente disaggregato i dati per professione, genere, regione ed età, attestando, tra l’altro, una situazione di particolare disagio per i giovani professionisti che operano nelle regioni meridionali, e per le professioniste. Con riferimento alle specifiche professioni, si registrano cali drastici del reddito medio nelle professioni dell’area giuridica e tecnica, mentre tengono maggiormente quelli nell’area sanitaria.

È necessario sottolineare che nel medesimo arco di tempo il reddito medio della popolazione italiana fiscalmente attiva (in valori nominali) è cresciuto di circa il 5%, secondo i dati delle dichiarazioni Irpef diffusi dal MEF. Un dato che indica con incisività la peculiare condizione di disagio dei liberi professionisti nel contesto economico generale.

---

*compenso si intende la corresponsione di una remunerazione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contenuto e delle caratteristiche della prestazione nonché della coerenza con i trattamenti previsti dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria in favore dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato».*

<sup>3</sup> *Nell’ambito di un più vasto orientamento per la tutela del lavoratore “soggetto debole” nel rapporto di lavoro autonomo, l’art. 3 della legge sul lavoro autonomo prevede in particolare che «1. Si considerano abusive e prive di effetto le clausole che attribuiscono al committente la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto o, nel caso di contratto avente ad oggetto una prestazione continuativa, di recedere da esso senza congruo preavviso nonché le 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. 2. Si considera abusivo il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta. [Omissis...].».*

<sup>4</sup> VI Rapporto AdEPP 2016.

Siamo consapevoli che le cause di questa crisi vadano ricercate nella contestuale condizione di crisi dell'economia reale del Paese, così come nell'aumento della platea dei liberi professionisti attivi: nel quindicennio 1995-2010 gli iscritti ad ordini, albi o collegi sono passati da 1 milione e 399 mila (dati Censis) a 2 milioni e 108 mila (dati Cresme), con un tasso di crescita medio del 3,5% per anno.

Non può, tuttavia, passare in secondo piano la connessione tra il ridimensionamento del reddito dei professionisti e l'abolizione delle tariffe professionali<sup>5</sup>, che ha determinato per i servizi professionali una dinamica di mercato spesso improntata a una sfrenata corsa al ribasso.

La seconda esigenza che sostiene la proposta di legge sull'equo compenso è quella di offrire **regole e tutele per la platea dei lavoratori autonomi e liberi professionisti che operino in rapporti sovente strutturati e continuativi** con imprese e altri enti. Il crescente ricorso da parte delle aziende al lavoro autonomo in luogo del tradizionale lavoro subordinato rientra in un processo di esternalizzazione che a sua volta discende da una molteplicità di cause. Nella maggior parte dei casi si tratta di integrazioni aziendali del tutto lecite, composte da soggetti che mantengono una loro individualità economica e giuridica. Tuttavia, il rischio che queste forme di esternalizzazione che coinvolgono il lavoratore autonomo degenerino è evidente.

La proposta dell'equo compenso vuole dunque reagire a questi fenomeni, che rischiano di svilire e impoverire il lavoro professionale. Eppure, per noi l'equo compenso rappresenta qualcosa di più di un mero argine a processi degenerativi nei rapporti di lavoro: esso rappresenta il giusto riconoscimento del nostro costante e crescente investimento sulla **qualità dei servizi professionali**, che in Italia è ai massimi livelli. I professionisti italiani investono quotidianamente il loro tempo e le loro risorse nella formazione continua e nell'innovazione tecnologica, e sono soggetti a obblighi deontologici ed assicurativi, a vantaggio dell'utenza.

L'equo compenso non deve dunque essere concepito come una sorta di "minimo sindacale" a tutela dei professionisti, ma piuttosto come il giusto corrispettivo di un impegno sempre più intenso sulla qualità dei servizi professionali, rispetto alla quale i professionisti italiani possono a pieno titolo definirsi all'avanguardia.

### **Ambito oggettivo**

Con riferimento all'**ambito oggettivo** cui la normativa proposta si rivolge, l'ampio ed articolato dibattito che si è aperto all'interno della nostra Confederazione ha condotto a formulare alcune precisazioni e distinzioni, pur nella **generale condivisione dello spirito della proposta**.

### **I rapporti tra il professionista e la Pubblica Amministrazione**

Il principale settore di **criticità**, meritevole di un intervento legislativo puntuale per arginare le ricadute dell'abolizione delle tariffe, è quello dei servizi professionali resi a favore della **pubblica amministrazione**, anche all'interno di appalti pubblici.

---

<sup>5</sup> *Dapprima con il d.lgs. n. 223/2006 (c.d. "decreto Bersani"), quindi con l'art. 9 del d.l. 1/2012 (c.d. "cresci Italia").*

In questo ambito assistiamo ad un sistematico ridimensionamento dei compensi professionali riconosciuti dalla P.A. purtroppo tale pessima pratica sfocia sempre più spesso in richieste di prestazioni professionali, anche estremamente qualificate, da svolgere a titolo gratuito. A questo vanno aggiunti gli aggravii ora introdotti con l'estensione dello *split payment* anche ai professionisti<sup>6</sup>. Tra riduzione del valore lordo e aumento delle trattenute alla fonte, lavorare per la P.A. diventa una nuova forma di sfruttamento, specie in professioni in cui l'amministrazione pubblica, anche a livello locale, rappresenta un committente privilegiato.

Quando si versa all'interno di opere soggette a procedure d'appalto, il problema è costituito dalle offerte al ribasso per aggiudicarsi l'appalto che intervengono decurtando i costi per servizi professionali. Il Codice degli appalti è intervenuto per cercare di porre un freno a queste prassi, con la determinazione dei parametri per il compenso dei servizi di ingegneria e architettura<sup>7</sup>. Tuttavia, tali parametri rappresentano soltanto una base d'asta, soggetta a significativi ridimensionamenti, mentre il Codice non contempla un metodo equivalente per le prestazioni degli altri professionisti che saranno coinvolti nelle procedure conseguenti all'aggiudicazione della gara (notai, avvocati, ecc.).

Occorre pertanto individuare dei parametri vincolanti, al di sotto dei quali le P.A. non possono affidare incarichi, pena l'illegittimità del procedimento amministrativo e del relativo contratto. Parallelamente, occorre un'apposita integrazione e revisione del Codice degli appalti per impedire lo svuotamento dei compensi professionali inerenti le opere pubbliche. Tale operazione contribuirebbe a risolvere *ab origine* molte delle problematiche relative alla determinazione dei compensi nei rapporti tra professionisti e pubblica amministrazione.

Questa è forse la rivendicazione maggiormente sentita e condivisa dalla platea dei professionisti, e riteniamo che sia un elemento imprescindibile di ogni intervento in materia. Lo stesso ddl governativo relativo alla professione forense ignora il punto, che invece rileva anche per la categoria degli avvocati.

### **I rapporti tra il professionista e i grandi soggetti economici**

Come è noto, per i liberi professionisti un problema riguarda **i rapporti assunti in regime di "convenzione" o "forfettario" con grandi soggetti economici**. La garanzia dell'esclusività e l'asimmetria della forza contrattuale delle parti possono ridurre la capacità negoziale del professionista inducendo i professionisti ad accettare forti ridimensionamenti dei compensi. Con riferimento a questi rapporti, è possibile prevedere, oltre alla garanzia dell'equo compenso come formalizzato nel progetto di legge, anche cause di nullità del contratto ove esso preveda clausole vessatorie, in continuità e ulteriormente articolando quanto già previsto, *in nuce*, nella legge sul "lavoro autonomo".

A questo proposito, è stata di recente avanzata una lettura dell'art. 3 della legge sul lavoro autonomo, e del rinvio ivi contenuto alla figura dell'**abuso di posizione dominante** (art. 9 l. n. 192/1998), che non convince appieno: la forzatura di questa interpretazione non sta solo nell'equiparazione tra soggetti che certamente presentano specificità e qualità del tutto disomogenee; ma soprattutto nell'esito che se ne ricaverebbe, con la delega alla giurisdizione di

---

<sup>6</sup> Cfr. d.l. n. 50/2017.

<sup>7</sup> Art. 24, co. 8, d.lgs. n. 50 del 2016.

qualificare in autonomia i rapporti abusivi e i relativi indici. A noi questo esito non soddisfa: la regolazione dell'equo compenso non può essere trattata come una rivendicazione sindacale; essa costituisce un problema complesso che richiede cautela; le sfaccettature del fenomeno sociale sono molteplici e compete al legislatore operare le dovute differenziazioni, nel rispetto dei lavoratori e dell'identità del lavoro libero-professionale.

### **I rapporti tra professionista e utente finale**

**Occorre rendere più chiaro se l'ambito di applicazione delle disposizioni riguardi anche i rapporti intercorrenti tra il professionista e l'utente finale "persona fisica".**

Segnaliamo che l'estensione del principio dell'equo compenso a tutti i rapporti, anche con consumatori e utenti, risulterebbe antinomica con il dato legislativo di cui al comma 3 dell'art. 9 del decreto-legge n. 1/2012, che ha introdotto l'obbligo per il professionista di presentare un preventivo al cliente, sancendo il principio della pattuizione del compenso. È noto peraltro che la legge annuale per la concorrenza approvata dalle Camere prima dell'estate impone l'obbligo della forma scritta per il preventivo, con ciò rafforzando la sua centralità nel rapporto tra professionista e utente.

### **I rapporti tra il professionista e gli altri soggetti professionali**

Riteniamo utile al fine di arricchire il dibattito sui possibili effetti della proposta in commento che si effettui una riflessione su alcuni dei rapporti che potrebbero essere contemplati dalla stessa. In particolare occorre soffermarsi sui **rapporti di collaborazione c.d. "orizzontale" tra professionisti e altri soggetti professionali, quali studi professionali, Società tra professionisti e Società di servizio all'attività professionale.**

Nell'ambiente professionale, la collaborazione – occasionale, strutturata o anche permanente – con altri liberi professionisti rappresenta da sempre una modalità tipica di organizzazione del lavoro. Le collaborazioni orizzontali consentono il confronto e l'approfondimento di tematiche specifiche che richiedono competenze approfondite, accompagnano molti giovani professionisti anche dopo il breve periodo di tirocinio nel percorso di crescita e indipendenza, e contribuiscono a rafforzare la capacità degli studi professionali, senza con ciò intaccare l'indipendenza e l'autonomia del professionista. Inoltre, vengono spesso strutturate in termini di corrispettivo e modalità dell'organizzazione del lavoro, con possibilità di avvalersi dei mezzi dello studio principale e con reciproco vantaggio economico.

ConfProfessioni è da sempre in prima linea nel sostenere i processi di rafforzamento ed espansione degli studi professionali italiani, la cui dimensione mono-professionale implica una loro debolezza nella competizione con gli studi professionali europei in un mercato sempre più integrato. Gli strumenti per raggiungere questo traguardo sono l'accesso agevolato al credito, lo sviluppo delle infrastrutture tecnologiche degli studi, lo strumento societario e le altre forme normative che consentono la costituzione di reti imprese-professionisti, le competenze dello *staff* di supporto, e, ovviamente, il materiale umano, ovvero i professionisti collaboratori.

Manifestiamo l'esigenza, considerato l'alto valore strategico di tali forme collaborative, che vengano adeguatamente approfondite le ricadute operative delle norme in commento in questi ambiti.

### **Come quantificare l'equo compenso**

Con riferimento al metodo di quantificazione dell'equo compenso, in questo momento il riferimento ai parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi è condivisibile. Riteniamo però che in una fase di aggiornamento di questi ultimi debbano essere presi in considerazione più ampi fattori di definizione quali i costi produzione (specialmente nelle professioni tecniche) che possono impattare in maniera determinante sui compensi.

Il nostro osservatorio attiverà una specifica attività di indagine in questo senso, i cui esiti verranno messi a disposizione delle Istituzioni competenti.

Più in generale, anche reagendo a quanto ipotizzato in altri progetti di legge e in alcune risoluzioni sul tema del c.d. "salario minimo", ribadiamo che i livelli di equità del compenso professionale non possono essere oggetto di alcuna forma di contrattazione tra parti sociali. Anche tenendo da parte per un attimo il parametro giuridico rappresentato dalla giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia sul punto, è chiaro che la fissazione dei minimi tariffari non può dipendere dai rapporti di forza tra le parti sociali, o da un processo di neo-concertazione di cui il Governo si faccia mediatore, ma deve discendere da una valutazione tecnica rigorosa dei costi di produzione che il professionista sostiene per poter offrire la propria prestazione.

Il ruolo delle parti sociali nel settore delle professioni deve piuttosto essere orientato – come nel caso dei recenti sforzi di ConfProfessioni – a sostenere i professionisti e le loro famiglie tramite iniziative di sviluppo del welfare in forma solidale e cooperativa. Le nostre richieste di sgravio fiscale per tali investimenti non hanno, in recenti occasioni, intercettato l'interesse degli interlocutori politici.

### **Le professioni non organizzate in ordini e collegi**

Un'ulteriore esigenza che sento di dover rappresentare a questa Commissione riguarda l'**ambito soggettivo** di operatività della norma.

Occorre riflettere sulla posizione dei **professionisti delle c.d. nuove professioni e ai lavoratori autonomi**. È importante, in altre parole, che il bacino di riferimento del "lavoro autonomo", che è stato coinvolto nelle prime misure di sostegno, riceva ora una disciplina omogenea anche con riferimento all'equo compenso.

È evidente che per questa diversa categoria di professionisti occorrerà individuare metodi diversi da quelli impostati qui, mancando per costoro parametri prestabiliti con decreti ministeriali.

## La responsabilità professionale

Un ultimo tema merita di essere trattato, perché inserito nella proposta di legge all'esame di questa Commissione, e ad esso in parte connesso. Ci riferiamo al regime della **responsabilità professionale**, ed in particolare ai termini di prescrizione per l'esercizio della relativa azione: ai sensi dell'art. 3 del testo in esame, «il termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità professionale decorre dal giorno del compimento della prestazione da parte del professionista iscritto all'ordine o al collegio professionale».

La proposta risulta innovativa rispetto ad un orientamento giurisprudenziale che vorrebbe i termini di prescrizione dell'azione decorrenti dall'emergenza del danno prodotto. Una diversità di regime che è rilevante soprattutto per attività professionali che possono causare danni con lunghi tempi di latenza (in campo medico, per esempio, ma anche nell'architettura e nell'ingegneria, o nelle professioni di notaio, avvocato, commercialista).

Diventa essenziale che la responsabilità del professionista venga circoscritta entro un confine temporale ragionevole, e comunque coincidente con la durata della copertura offerta dalle compagnie assicuratrici. In questo senso, ribadiamo la nostra contrarietà, già a suo tempo manifestata, alla possibile riduzione del termine decennale di ultrattività della copertura assicurativa prevista dal ddl "concorrenza", e al contempo manifestiamo il nostro favore per una più sicura identificazione del momento iniziale del computo dei termini per l'esperimento dell'azione di responsabilità, come prospettato in questo progetto di legge.

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

ConfProfessioni è convinta che il necessario recupero della capacità reddituale dei professionisti debba passare per l'ampliamento delle competenze dei professionisti, anche in base alla delega ora contenuta nel ddl lavoro autonomo, in tema di atti pubblici da rimettere alle professioni ordinistiche<sup>8</sup>; per lo sviluppo dell'imprenditorialità e della competitività degli studi professionali; per un improcrastinabile taglio della pressione fiscale, che sul lavoro professionale incide per quote gravosissime.

In questo solco, l'introduzione del principio dell'equo compenso delle prestazioni professionali può contribuire a contenere taluni processi degenerativi innescati da fughe in avanti "mercaticiste" e dalla crisi economica; ma soprattutto, esso rappresenta il doveroso riconoscimento degli investimenti dei liberi professionisti sulla qualità dei servizi erogati.

Apprezziamo dunque l'odierno lavoro del Parlamento italiano e confidiamo in un esito positivo.

Roma, 19 settembre 2017

---

<sup>8</sup> Art. 5 l. n. 81/2017.