

CNEL

Consulta per il lavoro autonomo

**Linee programmatiche per una proposta di legge
in tema di equo compenso delle prestazioni professionali**

La Consulta per il lavoro autonomo condivide l'urgenza, espressa da tutto il mondo delle professioni e recepita dalle forze politiche in Parlamento, di una riforma – da lungo tempo attesa – della disciplina in materia di equo compenso delle prestazioni professionali.

La disciplina attualmente vigente risulta infatti complessa, anche in ragione della sua conformazione mediante rinvio alla legge forense, limitata sotto il profilo del campo di applicazione, irragionevolmente discriminatoria nella differenziazione che introduce tra professioni ordinistiche e non ordinistiche, ed inefficace, in ragione della carenza di strumenti di controllo e sanzione.

Muovendo dal presupposto che il diritto all'equo compenso rappresenta un ineludibile strumento di attuazione della Costituzione nella prospettiva dell'uguaglianza tra lavoratori, la Consulta intende contribuire all'avanzamento del processo legislativo in corso attraverso la formulazione di proposte di revisione del testo unificato attualmente all'esame della Commissione competente per materia della Camera dei deputati.

1. **L'equiparazione professioni ordinistiche/non ordinistiche.** La Consulta condivide l'intento generale dei progetti di legge all'esame delle Camere di operare una più completa equiparazione tra le due tipologie delle professioni italiane.

Con riferimento alla individuazione della platea delle professioni non regolamentate, l'art. 1, co. 1, lett. c) del testo unificato rinvia alla definizione della legge 4/2013: tale tecnica di definizione potrebbe essere resa più comprensiva menzionando, oltre alle fonti già citate, l'ambito del lavoro autonomo professionale di cui all'art. 1 della legge 81/2017, e ribadendo, in ogni caso, l'esclusione dalle prestazioni svolte da lavoratori non titolari di partita IVA.

2. **I parametri.** La nozione di equo compenso rinvia a parametri economici, che ne divengono parte integrante.

Tali parametri sono identificati, per le professioni ordinistiche, nei parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi, identificati con D.M. e aggiornati periodicamente, in base alla legislazione vigente.

Con riferimento alle professioni non regolamentate in forma ordinistica, non esistono parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi. Pertanto, occorre individuare una modalità di "parametrizzazione". Il testo unificato all'esame della Camera prevede a tal proposito (art. 1, co. 1, lett. c)) l'adozione di un Decreto del MISE, adottato previa consultazione con le associazioni costituite in base alla legge 4/2013 ed iscritte nell'elenco ivi previsto.

Si osserva a tal proposito che la metodologia di un tavolo ministeriale preordinato alla redazione dei parametri risulta convincente, mentre è più problematica l'identificazione dei soggetti interlocutori attraverso il rinvio all'elenco di cui alla legge 4, la quale, come è noto,

CONFPROFESSIONI

Viale Pasteur 65 00144 Roma
Tel: 06/54220278 Fax: 06/54229876
info@confprofessioni.eu
www.confprofessioni.eu

implica un processo volontario che non comprende necessariamente i soggetti della rappresentanza delle professioni. I soggetti rappresentativi da coinvolgere nell'interlocuzione con il Ministero andrebbero dunque identificati attraverso la riproposizione dei medesimi requisiti previsti dall'art. 17 della legge 22 maggio 2017, n. 81, per la costituzione del Tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo.

Sarebbe inoltre opportuno specificare, già nel testo della legge, che i parametri dovranno essere articolati per categorie omogenee di attività professionali, allo scopo di impedire che il decreto risulti generico, e quindi inefficace. Resta fermo, in ogni caso, un metodo di identificazione dei parametri che presenti caratteri comuni e applicabili, in via automatica, alle professioni non espressamente contemplate, specie per tutelare le nuove professioni che dovessero sorgere nel corso del tempo.

Altrettanto cruciale il meccanismo di aggiornamento costante dei parametri, che andrebbe assicurato sempre tramite il confronto periodico tra il Ministero e le associazioni rappresentative, identificate tramite i medesimi requisiti stabiliti per la costituzione del Tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo di cui all'articolo 17 della l. 81/2017.

- 3. Le clausole vessatorie.** La disciplina dell'equo compenso è integrata anche dalla previsione di una serie molto stesa di clausole vessatorie nel rapporto contrattuale tra committente e professionista, che sono definite nulle.

In termini generali, è opportuna la previsione di clausole vessatorie. Andrebbe tuttavia integrato l'elenco attualmente previsto nel testo della proposta unificata all'esame della Camera dei Deputati attraverso ipotesi di clausole vessatorie tipiche dei rapporti contrattuali nel mondo delle professioni non regolamentate, giacché come è noto l'attuale elencazione è stata codificata avendo a mente la professione forense.

- 4. Il perimetro di applicazione.** La Consulta – pur riconoscendo l'esistenza di un grave problema generalizzato di abbassamento dei compensi professionali, che tende ad avere effetti negativi sulla qualità delle prestazioni stesse, con danni per clienti e interessi pubblici – condivide la scelta di non estendere l'applicazione dell'equo compenso a tutti i rapporti professionali. Il ritorno ad un sistema "tariffario", peraltro esteso a tutte le professioni, anche non ordinistiche, sarebbe infatti incompatibile con le scelte a suo tempo operate a favore del principio della libera pattuizione dei compensi, e contrasterebbe con gli orientamenti consolidati della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, che sono vincolanti per il nostro legislatore.

Occorre dunque muovere dalla consapevolezza che la giustificazione dell'equo compenso si basa sullo squilibrio contrattuale esistente tra professionista e committenti "forti", squilibrio che, in una prospettiva di mercato concorrenziale regolato, deve essere contrastato da apposite garanzie giuridiche a beneficio del contraente debole. Ciò pone, tuttavia, il problema della definizione di "committente forte" e dunque del perimetro di applicazione dell'equo compenso.

A tal fine, la Camera dei Deputati sta analizzando un testo unificato che intende estendere l'attuale perimetro di applicazione dell'equo compenso. Secondo la disciplina vigente, infatti, l'equo compenso si applica solo ai contratti: a) con banche, assicurazione e grandi imprese; b) aventi natura "convenzionale"; c) proposti in modo unilaterale dal committente.

Il progetto esaminato dalla Camera intende estendere il campo di applicazione ai contratti: a) con grandi e medie imprese e con la P.A.; b) aventi natura convenzionale. Il progetto parlamentare propone pertanto di escludere il criterio, che ha dato adito a molteplici problematiche applicative, della predisposizione unilaterale della convenzione, ma conferma il criterio della natura "convenzionale" del rapporto contrattuale con il committente.

A tal proposito, la Consulta propone di eliminare il criterio della natura convenzionale del rapporto contrattuale. Sebbene sia vero che l'imposizione di compensi ridotti avvenga più frequentemente in rapporti a carattere convenzionale, non si vede la ragione per cui la medesima protezione non possa aver luogo anche in rapporti limitati alla singola prestazione, nei quali pure potrebbe configurarsi la situazione di squilibrio tra le parti.

5. **L'estensione alla P.A.** La Consulta esprime il suo convincimento che la nuova disciplina debba includere le prestazioni professionali con la P.A., in ogni sua declinazione, ivi incluse le società partecipate, gli agenti della riscossione, e i soggetti che operano nell'ambito dei contratti pubblici. In questo campo, infatti, si sono verificati i principali squilibri contrattuali, fino ai ben noti casi di bandi a costo zero che hanno rappresentato il punto più basso del rapporto tra professioni e amministrazione pubblica.

A tal fine, la Consulta ritiene altresì essenziale integrare la clausola generale che include la P.A. nel perimetro di applicazione con specifici interventi correttivi del T.U. in tema di lavoro alle dipendenze della P.A. – con particolare riferimento agli incarichi conferiti ex art. 7 – e del T.U. dei contratti pubblici per impedire che in questi campi permangano interpretazioni elusive dell'intento della riforma dell'equo compenso.

6. **Strumenti di controllo e sanzione.** La Consulta muove dal presupposto che l'equo compenso è anzitutto un diritto soggettivo del professionista e una tutela a suo favore nei confronti di committenti forti.

- È dunque da confermare il principio secondo cui l'azione in giudizio debba spettare al solo professionista, parte lesa del rapporto contrattuale.
- Per la stessa ragione, è altresì da respingere l'impostazione che ravviserebbe nella violazione dell'equo compenso una causa di illecito disciplinare deontologico a carico dei professionisti iscritti agli ordini. Anche a prescindere dall'evidente paradosso, una simile previsione determinerebbe una discriminazione irragionevole tra professionisti iscritti agli ordini e professionisti privi di ordine, pur in presenza di un quadro regolativo divenuto omogeneo.
- È invece apprezzabile la previsione di un indennizzo a carico dell'impresa, che può essere stabilito dal giudice in caso di lite.

- Non si ravvisa l'utilità della previsione di una *class action* in capo ad ordini o associazioni rappresentative. In primo luogo perché l'ordinamento contiene già, nel codice di procedura civile, una normativa generale in tema di *class action*, pienamente applicabile anche nel caso di specie a fronte di diritti collettivi omogenei. Quindi, per l'evidente incongruenza di una espressa previsione di un'azione giudiziaria degli ordini professionali, che per legge e per definizione non sono soggetti chiamati a tutelare gli interessi economici dei professionisti.
- Del tutto incongrua, per la stessa ragione, la previsione di un potere in capo agli ordini di predisposizione di modelli di convenzione assistiti da presunzione di legittimità. In primo luogo perché, ancora una volta, si vuole attribuire agli ordini compiti di tutela degli interessi economici della categoria che sono estranei alle sue funzioni, che sono invece da identificare nella tutela del legittimo affidamento e degli interessi pubblici connessi all'esercizio delle professioni; in secondo luogo, perché la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE è unanime nel contestare poteri in qualsiasi modo restrittivi della libertà contrattuale in capo a soggetti quali gli ordini professionali; in terzo luogo, perché ancora una volta simile previsione andrebbe a differenziare le tutele dei professionisti organizzati in ordini dalle tutele previste per i professionisti non iscritti ad ordini.
- È opportuno, invece, prevedere una procedura accelerata, di risoluzione alternativa delle controversie aventi ad oggetto la violazione del principio di equo compenso, in modo da favorire una più rapida definizione di tali controversie, a beneficio del professionista. All'interno dell'Osservatorio potrebbe essere costituita una sezione specializzata con funzioni di mediazione preliminare.

7. **L'Osservatorio.** Strumenti di controllo e contrasto di pratiche scorrette andrebbero introdotti ed affidati ad organi posti a tutela della concorrenza, quali l'Autorità antitrust, o l'Osservatorio sull'equo compenso, che pure si prevede di costituire.

A tal fine, occorre in primo luogo configurare la composizione dell'Osservatorio in modo da rispecchiare l'universo della rappresentanza del mondo professionale, utilizzando i medesimi criteri già utilizzati per la composizione del Tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo, di cui all'art. 17 della l. 81/2017.

Andrebbe poi identificato uno strumento di controllo ed inibizione di pratiche contrattuali elusive dell'equo compenso in capo a questa struttura. Come anticipato nel punto precedente, si ritiene che all'interno dell'Osservatorio dovrebbe essere costituita una sezione specializzata con funzioni di mediazione preliminare delle controversie aventi ad oggetto la violazione dell'equo compenso.