



**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)  
Senato della Repubblica**

**Atto Senato 2419, MELONI e altri - Disposizioni in materia di equo compenso  
delle prestazioni professionali – *approvato dalla Camera dei Deputati***

**Atto Senato 1425, SANTILLO ed altri - Norme in materia di tutela delle  
prestazioni professionali per attività espletate per conto dei  
committenti privati e di contrasto all'evasione fiscale**

**24 novembre 2021**

Abbiamo apprezzato la volontà parlamentare di riportare al centro del dibattito il tema dell'equo compenso per i professionisti, che costituisce un modo per dare attuazione anche 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 della proposta di legge approvata da parte della Camera dei Deputati, ora all'esame in seconda lettura del Senato (**Atto Senato 2419**).

E' necessario, infatti, riformare l'attuale disciplina frammentata e scarsamente applicabile in materia, ma per farlo occorre che al disegno di legge 2419 siano apportati dei correttivi per operare una completa e appropriata equiparazione tra professionisti ordinistici e non ordinistici (professionisti che prestano i loro servizi in forma di lavoro autonomo genuino, con partita IVA, ed iscritti alla Gestione separata INPS). 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 professionale, 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 una maggiore tutela del lavoro autonomo lo ha compiuto la legge 22 maggio 2017 n. 81, cosiddetto Jobs act degli autonomi, che si rivolge a tutti i 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, prevedendo l'abusività delle 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 successivamente 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).

Con riferimento al disegno di legge in esame (A.S. 2419), riteniamo, innanzitutto, opportuno che sia modificato l'articolo 1 per estendere il perimetro applicativo all'insieme del lavoro autonomo professionale. In particolare, è essenziale che vengano individuati ed inseriti criteri specifici e distinti per la determinazione del compenso equo anche per le professioni regolamentate ma per cui non è prevista l'iscrizione ad Albi, Ordini o Collegi (come le guide turistiche, ad esempio) e che, secondo l'interpretazione prevalente e nelle more di un intervento normativo che chiarisca espressamente tale aspetto, si ritengono escluse alla definizione di cui alla Legge 4/2013. Ciò consentirebbe di evitare il rischio di incorrere in criticità interpretative e, soprattutto, difformità applicative della nuova disciplina che comprometterebbero il raggiungimento dei suoi stessi obiettivi: garantire l'equo compenso a tutti i professionisti, nessuno escluso.

Il primo problema che nasce dalla legislazione vigente sopra richiamata è infatti legato alla individuazione dei parametri per la determinazione del compenso 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 viene risolto dal disegno di legge oggetto di esame all'articolo 1, comma 1, lett. c, che demanda al Ministero dello sviluppo economico la determinazione dei criteri del compenso equo, sentite le associazioni iscritte all'elenco tenuto dallo stesso Ministero ai sensi della legge 4/2013.

Riteniamo che i soggetti rappresentativi da coinvolgere nell'interlocuzione con il Ministero dello sviluppo economico andrebbero identificati attraverso la riproposizione dei medesimi requisiti e modalità attuative di cui all'articolo 17 della legge 22 maggio 2017, n. 81<sup>1</sup>, per la costituzione del Tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo. Questo per evitare una parcellizzazione dei criteri. Occorre far sì che i parametri siano articolati per categorie omogenee di attività professionali, garantendo pure che siano tenute in considerazione le professioni non contemplate dalle rappresentanze, in quanto nuove, con criteri applicabili anche in via automatica. Deve, inoltre, essere previsto un meccanismo di aggiornamento periodico dei parametri di riferimento.

---

<sup>1</sup> L'articolo 17 della legge 81/2017 prevede che il tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo sia composto da rappresentanti designati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e dalle associazioni di settore comparativamente più rappresentative a livello nazionale. Il tavolo ha il compito di formulare proposte e indirizzi operativi in materia di politiche del lavoro autonomo, con particolare riferimento a modelli previdenziali e di welfare e formazione professionale.

Come soluzione alternativa, potrebbe altrimenti essere conferito un ruolo al medesimo Tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo di cui all'articolo 17 della legge 22 maggio 2017, n. 81, con eventuale coinvolgimento del Ministero dello sviluppo economico (competente per le professioni ex legge 4/2013).

Si ritiene in ogni caso fondamentale che la tutela introdotta dal disegno di legge non riguardi solo le prestazioni in rapporti di natura convenzionale ma che debba riguardare anche rapporti non in convenzione per singole prestazioni, qualora si possa configurare una situazione di squilibrio tra le parti.

Rispetto agli strumenti di sanzione e controllo che sono pensati nel disegno di legge sulla base del modello delle professioni ordinistiche, si osserva, inoltre, come tali strumenti andrebbero introdotti *ad hoc* per tutti i professionisti ed affidati ad organi posti a tutela della concorrenza. Questo per comprendere le professioni non organizzate in Ordini o Collegi, che peraltro non sempre hanno associazioni di riferimento ai sensi della Legge 4/2013.

Infine, con riferimento all'istituzione di un Osservatorio nazionale sull'equo compenso, occorre, in primo luogo, configurare la composizione dell'Osservatorio in modo da rispecchiare l'universo della rappresentanza del mondo del lavoro autonomo professionale, utilizzando anche in questo caso i medesimi criteri già previsti per la composizione del Tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo, di cui all'articolo 17 della legge 81/2017.

Si precisa che le osservazioni che precedono sono anche state condivise in un documento elaborato all'interno della Consulta per il lavoro autonomo e le professioni costituita in seno al CNEL.

## **L'EQUO COMPENSO DEI PROFESSIONISTI NEI RAPPORTI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Il **disegno di legge n. 2419** prevede l'estensione della disciplina dell'equo compenso anche alle prestazioni rese dal professionista nei rapporti con la P.A. e questo non può essere che positivo, ma occorrono ulteriori integrazioni a quanto previsto.

E' noto come le principali difficoltà, relativamente ai compensi dei professionisti non ordinistici, attengano ai rapporti con la Pubblica Amministrazione, sia nel caso di affidamento diretto che tramite gare pubbliche, e come, conseguentemente, 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, infatti, 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 (*cf.* 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, infatti, necessario che si chiarisca, tramite l'intervento del Legislatore, l'ambito di applicazione di questa norma.

Con riferimento a quanto enunciato, si dovrebbe prevedere, in primo luogo, un intervento correttivo all'interno del Codice dei contratti pubblici (anche in vista della legge di delega al Governo per la riforma della materia), per i professionisti destinatari di incarichi o aggiudicatari di appalti per prestazioni professionali, al fine di garantire l'effettiva estensione del principio dell'equo compenso, oltre a prevederne le modalità applicative anche sulla base di quanto previsto per i rapporti con i cosiddetti committenti forti privati. Analogamente, andrebbe modificato il Testo Unico recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, con riferimento agli incarichi ex articolo 7 del d.lgs. 165/2001.

Inoltre, i problemi nel rapporto con la Pubblica Amministrazione riguardano tuttora gli insostenibili ritardi di pagamento che i professionisti devono subire, e 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 efficace, soprattutto nel rapporto con i committenti pubblici, al riparo da qualsiasi sanzione nonostante i costanti ritardi nei pagamenti.

È, quindi, evidente che una norma certa è quanto più necessaria alla luce di orientamenti giurisprudenziali secondo cui per la pubblica amministrazione il concetto di equo compenso non trova applicazione entro i parametri stabiliti con decreto ministeriale, ma si deve invece ancorare a parametri di maggiore

flessibilità legati, da un lato, ad esigenze di contenimento della spesa pubblica e, dall'altro lato, alla natura ed alla complessità delle attività da svolgere in concreto.

Occorre, inoltre, ricordare, a tal proposito, 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 e che i professionisti lavoratori autonomi sono ora potenziali destinatari di incarichi di collaborazione tramite il portale del reclutamento inPA per la realizzazione dei progetti connessi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. 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 fronte delle considerazioni sopra indicate, è positivo, infine, 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 l'assoluta genericità dei parametri legata alla difficoltà di definire quali prestazioni sono di fatto "similari" od "omologhe" e sulla base di quali criteri<sup>2</sup>.

## **ALCUNE OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1425**

Il disegno di legge **Atto Senato n. 1425**, di iniziativa dei senatori Santillo e altri, è volto "a contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale nonché a dare completa attuazione, allargandone al contempo il perimetro di applicazione, all'istituto dell'equo compenso, espressione del precetto costituzionale di cui all'articolo 36 della nostra Carta fondamentale". Rispetto al meccanismo di garanzia individuato dal disegno di legge richiamato, si nota che molte Regioni hanno già legiferato in modo simile (quali, a titolo di esempio, Toscana, Lazio, Abruzzo, Piemonte, Basilicata, Campania, Calabria, Puglia)<sup>3</sup> e che

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Per la Regione Toscana, si fa riferimento alla legge regionale n. 35/2020; per la Regione Lazio, alla L.R. Lazio n. 6/2019; per la Regione Abruzzo, alla legge regionale n. 15/2019; per la Regione Piemonte, alla legge regionale 17/12/2018, n. 19; per la Regione Basilicata, alla L. R. Basilicata 30/11/2018, n. 41; per

riteniamo positivo. Altrettanto positiva è la finalità di tutelare il lavoro svolto dai professionisti, e di contribuire contestualmente alla riduzione e al contrasto dell'evasione fiscale, fenomeno che aggrava la situazione delle libere professioni in Italia, per le conseguenze che determina, prima fra tutte l'aumento della pressione fiscale, a fronte del periodo di grave crisi che ha visto ridurre drasticamente i redditi delle professioni intellettuali. Preme rilevare, tuttavia, che il meccanismo individuato dal disegno di legge in effetti ha un'incidenza sulla tutela del professionista in relazione alle prestazioni rese sulla base di istanze presentate alla pubblica amministrazione per conto dei privati o delle imprese, risolvendo quindi il problema dell'equo compenso nei rapporti tra privati, più che nei confronti della Pubblica Amministrazione.