

## Il lavoro libero professionale: verso l'universalizzazione delle tutele?\*

*Freelance work: on the way to universal protection?*

**Domenico Garofalo**

già Professore ordinario nell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro"

**SOMMARIO:** 1. Premessa metodologica. – PARTE PRIMA – LA LEGGE N. 81/2017 [C.D. JOBS ACT DEL LAVORO AUTONOMO]. – 2. La tutela del lavoro autonomo ha referenti costituzionali e unionali? – 3. La pandemia da Covid-19 ha messo definitivamente in luce il problema della protezione sociale dei lavoratori autonomi e in particolare dei liberi professionisti. Quali sono stati gli interventi del nostro legislatore e qual è stato il livello di effettività degli stessi? – 4. Le Casse libero professionali e gli enti bilaterali previsti dal CCNL Confprofessioni si occupano entrambi della tutela dei liberi professionisti. Ci sono somiglianze e differenze tra i due sistemi? – 5. La proliferazione dei contratti collettivi comporta anche per il lavoro negli studi professionali il concorso di numerosi enti bilaterali. Con specifico riguardo al profilo della bilateralità come si sceglie il CCNL più idoneo? – 6. Quali sono le misure di welfare previste dal CCNL Confprofessioni? Ce ne sono alcune di particolare interesse e che rispondono a bisogni peculiari dei liberi professionisti? – 7. Il sostengo al reddito rappresenta probabilmente il *punctum dolens* del sistema di protezione sociale dei liberi professionisti. Esistono misure specifiche volte a rispondere a questo bisogno? Quali? – PARTE SECONDA – LA LEGGE N. 49/2023 [LEGGE SULL'EQUO COMPENSO] – 8. Come si è arrivati alla legge sull'equo compenso? – 9. Ci sono differenze tra equo compenso e tariffe? – 10. Quali sono le novità e le criticità della legge sull'equo compenso? – 11. Quale è la disciplina dell'Equo Compenso degli ingegneri?

\* Il presente contributo riproduce la relazione svolta nella Sessione dedicata a "La professione tra competitività e criticità: dal codice dei contratti all'equo compenso" del Congresso nazionale degli Ordini degli ingegneri d'Italia, tenutosi a Catania nei giorni 27-28-29 settembre 2023 per il centenario dell'Albo degli ingegneri.

*Sinossi:* Il saggio si propone di analizzare, dall'angolo di visuale del giuslavorista, le tutele approntate nell'ultimo sessennio dal legislatore in favore del lavoro libero professionale, assumendo come punto di partenza la legge 22 maggio 2017, n. 81 (c.d. Jobs Act del lavoro autonomo) e come punto di arrivo la legge 21 aprile 2023, n. 49, sull'equo compenso. Partendo dalle indicazioni sovranazionali e da una rinnovata attenzione ai principi costituzionali, la riflessione si concentra non solo sul profilo remunerativo, ma anche sulle misure di welfare destinate al lavoratore autonomo nell'acquisita consapevolezza della necessità di un processo di universalizzazione delle tutele nel rapporto e nel mercato del lavoro.

*Abstract: The essay aims to analyze, from the perspective of labor law, the protections implemented in the last six years by the legislature in favor of freelance work, starting from the law of May 22, 2017, no. 81 (the so-called Jobs Act for self-employment) and ending with the law of April 21, 2023, no. 49, on fair compensation. Starting from supranational indications and a renewed attention to constitutional principles, the reflection focuses not only on the remunerative aspect but also on welfare measures for the freelance worker, recognizing the need for a process of universalization of protections in the relationship and in the labor market.*

**Parole chiave:** Lavoratore autonomo – Libero professionista – Protezione sociale – Compensazione – Welfare

**Keywords:** Freelancer – Self-employed – Social protection – Compensation – Welfare

## 1. Premessa metodologica

La competitività e le criticità che connotano oggi l'attività libero professionale impongono, dall'angolo di visuale del giuslavorista, una riflessione sulla tutela del professionista che coinvolge non solo il profilo prettamente remunerativo, ma anche le misure di protezione “nel mercato” ad egli destinate. L'approccio giuridico al fenomeno non può che tenere conto dell'intervento del legislatore condensato, sul piano temporale, nell'ultimo sessennio, assumendo come punto di partenza la legge 22 maggio 2017, n. 81 (c.d. Jobs Act del lavoro autonomo) e come punto di arrivo – allo stato attuale – la legge 21 aprile 2023, n. 49, sull'equo compenso.

Sempre sul piano metodologico si è scelto di strutturare la trattazione dei singoli profili a modo’ di interrogativi al quale fornire una risposta.

Il contributo è articolato in due parti, di cui la prima dedicata alla legge n. 81/2017 e la seconda alla legge n.49/2023.

### PARTE PRIMA

#### LA LEGGE N. 81/2017 [C.D. JOBS ACT DEL LAVORO AUTONOMO]

## 2. La tutela del lavoro autonomo ha referenti costituzionali e unionali?

Contrariamente a quanto possa ipotizzarsi, il tema della protezione sociale del lavoratore autonomo, e in particolare dei liberi professionisti, non è sconosciuto ai nostri padri

constituenti. Circoscrivendo la riflessione a partire dal periodo repubblicano<sup>1</sup>, gli atti della *Commissione per la riforma della previdenza sociale*, istituita allo scopo di costruire un rinnovato sistema di sicurezza sociale fondato sull'eliminazione dello "stato di bisogno", denunciato nel famoso "Piano Beveridge", dimostrano come i lavoratori autonomi non fossero esclusi dal dibattito. Purtuttavia trasparivano disparate posizioni circa l'ambito soggettivo di applicazione del sistema di protezione sociale: alla possibilità di estenderlo alle categorie di lavoratori indipendenti in condizioni di debolezza economica, dunque "con scarsa o inesistente capacità di risparmio da destinare alla propria previdenza", si affiancava l'idea di ammettere tutti i lavoratori autonomi, in ossequio ai principi costituzionali di tutela del lavoro in tutte le sue forme (art. 35, comma 1) e di solidarietà sociale (art. 2 Cost.)<sup>2</sup>, con l'obiettivo altresì di garantire la sopravvivenza del sistema attraverso una maggior contribuzione. Questa seconda tesi si scontrava tuttavia con due difficoltà pratiche di attuazione: da un lato, il difficile accertamento del reddito imponibile, e dall'altro lato i controlli sui soggetti contribuenti e beneficiari.

Per quanto riguarda le libere professioni, la diatriba si risolse erigendo il sistema previdenziale pubblico, ma di categoria (*rectius*, di categorie), delle Casse di previdenza professionale. A riguardo, non appare superfluo sottolineare come le Casse rappresentassero una soluzione di sintesi tra responsabilità individuale e collettiva del professionista, tra "tradizione personalista" del lavoratore autonomo, propenso ad accantonare i risparmi necessari per garantirsi l'adeguatezza dei "mezzi necessari alle proprie esigenze di vita" anche nella fase della vita inattiva, e solidarietà sociale, in questo caso endocategoriale<sup>3</sup>.

Solo agli inizi degli anni Settanta è rintracciabile un'apertura verso un sistema universalistico di sicurezza sociale per alcune categorie di lavoratori autonomi<sup>4</sup>, mentre, come noto, i liberi professionisti continueranno a trovare protezione attraverso le casse previdenziali professionali.

Questo passaggio storico supporta l'analisi che segue per una serie di ragioni.

In primo luogo, si vuole evidenziare come oggi si ripresenti, e in forme più acute, la questione della protezione sociale dei lavoratori autonomi e, in particolar modo dei liberi professionisti, tanto da poter mutuare l'espressione "questione sociale", tipica della condi-

<sup>1</sup> Dunque, escludendo il ventennio corporativo, durante il quale può rintracciarsi un particolare interesse verso questa categoria di lavoratori, anche sul versante della "protezione sociale"; sul tema DELEONARDIS, *La libera professione nel ventennio del corporativismo fascista*, in *MGL*, 2020, 4, 855 ss.

<sup>2</sup> Si veda Min. Lav., *Relazione della Commissione per la riforma della previdenza sociale*, II ed., Roma, Milano, Tip. INAIL, 1949, 8-10.

<sup>3</sup> V. specialmente Confederazione italiana professionisti e artisti, *La protezione sociale del lavoro autonomo nei suoi aspetti costituzionali e nei riflessi della economia del Mezzogiorno. 5º Convegno nazionale, Napoli, 18-19 giugno 1955*, L'Arco, 1956, rispettivamente 84 ss. e 118 ss.

<sup>4</sup> Come è stato rilevato da SANDULLI, *Sulle linee di sviluppo del sistema di previdenza per i lavoratori autonomi*, in ZANGARI (a cura di), *Studi in onore di G. Chiarelli*, Giuffrè, 1974, 2838 «da l. 25 novembre 1971 n. 1088, che novella la l. n. 1397/1960, estendendo il suo ambito di applicazione a ulteriori categorie di lavoratori autonomi, in questo caso gli esercenti attività commerciali, segna un principio che tende a soddisfare il bisogno di sicurezza sociale della fatispecie».

zione dei lavoratori delle fabbriche di fine XIX secolo, affiancando l'aggettivo "nuova", per porre in evidenza le condizioni attuali di insicurezza economica in cui si trovano anche i lavoratori autonomi, soprattutto quelli privi di dipendenti<sup>5</sup>.

Inoltre, come si vedrà meglio successivamente, ancora oggi la solidarietà endocategoriale – pur se in forme del tutto peculiari – rappresenta il principio ispiratore del modello di protezione sociale del lavoro libero professionale, attraverso le Casse di previdenza dei professionisti, ma anche gli enti bilaterali.

L'emergenza epidemiologica prima, e la guerra russo-ucraina al presente, ci consegnano una pressante crisi economico-sociale che azzerà definitivamente, anche nell'opinione pubblica, il pregiudizio che vede i lavoratori autonomi vivere in floride condizioni economiche.

Ad esempio, alcune ricerche sottolineano che nel 2020 il 68% dei lavoratori subordinati dichiara di aver percepito la retribuzione per intero, mentre solo il 31,7% dei lavoratori autonomi ha mantenuto invariato il proprio reddito da lavoro<sup>6</sup>.

Invero, il disagio economico di una parte dei lavoratori autonomi è stato solo acuito dall'emergenza pandemica, essendosi radicato già sul finire del XX secolo, come comprovato da studi di respiro europeo o nazionale<sup>7</sup>.

Già nel rapporto Eurofound del 2017 emerge che il rischio di *in-work poverty* riguardi essenzialmente tre gruppi di lavoratori, quali i *part time workers* (involontari), gli occupati in *temporary jobs* e i lavoratori autonomi privi di dipendenti<sup>8</sup>.

Alcune ricerche affermano che il rischio di povertà per i lavoratori autonomi nell'UE tende ad essere triplicato, o addirittura sestuplicato in alcune aree, rispetto ai lavoratori dipendenti<sup>9</sup>.

Secondo uno studio del 2015, quasi la metà (45,7%) dei lavoratori autonomi in Italia percepiva fino a 15mila euro l'anno, mentre coloro i quali vivevano in condizioni economiche più vantaggiose, oltre i 30mila euro l'anno, erano il 21,7% del campione. Limitandoci ai liberi professionisti iscritti presso ordini e collegi, lo stesso studio evidenziava che il 40,9% percepiva un reddito inferiore ai 15.000 euro, il 25,4% tra i 15.000 euro e i 25.000 euro, mentre solo il 33,7% raggiungeva un reddito superiore ai 25.000.

Questi dati avallano l'indirizzo intrapreso dall'OIL e dall'Unione Europea, volto a ripensare il sistema di protezione sociale dei lavoratori autonomi connotandolo come universale.

<sup>5</sup> D. GAROFALO, *La dottrina giuslavoristica alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, 5, 2020, 429 ss.

<sup>6</sup> DE VITA, LUCCARINI, *Il lavoro autonomo alla prova della pandemia in Italia*, in CARRIERI, DAMIANO (a cura di), *Come cambia il lavoro nell'era del Covid. Quarta edizione sui lavoratori italiani*, Arcadia Edizioni, 2020, 183 ss.

<sup>7</sup> PAPA, *Working poor. Dualizzazione del mercato e lavoro autonomo povero nell'UE*, in *RDSS*, 2021, 1, 49 ss.

<sup>8</sup> EUROFOUND, *In-work poverty in the EU*, 2017, 26.

<sup>9</sup> EUROFOUND, *In-work poverty in the EU*, 25; v. anche MCKNIGHT, STEWART, MOHUN HIMMELWEIT, PALILLO, *Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches*, European Union, 2016, 57; MARX, HOREMANS, *Poverty and Material Deprivation among the Self-Employed in Europe: An Exploration of a Relatively Uncharted Landscape*, IZA DP, 2017, 11007, 14.

Quest'ultimo è uno dei punti fondamentali del Rapporto ILO “*Lavorare per un futuro migliore*”<sup>10</sup>, nel quale la necessaria protezione di tutte le forme di lavoro, compreso il lavoro autonomo, è oggetto di una specifica menzione.

Limitando il richiamo agli atti normativi dell'UE, emblematico è il *Principio 12 del Pilastro europeo dei diritti sociali del 2017*, che postula “il diritto ad un'adeguata protezione sociale” dei lavoratori autonomi, in virtù del quale il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato la *Raccomandazione del Consiglio Europeo dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi*. La Raccomandazione, evidenziando la necessità di fronteggiare le perdite di reddito del lavoratore autonomo e di favorirne il ritorno sul mercato del lavoro (Punto 17), auspica un'estensione della protezione sociale a tutti i lavoratori su più versanti: prestazioni di disoccupazione; prestazioni per malattia e assistenza sanitaria; prestazioni di maternità e di paternità; prestazioni d'invalidità; prestazioni di vecchiaia e prestazioni ai superstiti; prestazioni in caso di infortuni sul lavoro e malattie professionali (R. 3.2)<sup>11</sup>.

In sostanza, l'Europa chiede ad ogni Stato membro un rinnovamento del proprio sistema di *welfare* che sia inclusivo del lavoro autonomo, ossia una serie di interventi erogati dalle istituzioni pubbliche, destinati a tutelare le condizioni di bisogno rispetto a determinati rischi, migliorando la qualità della vita e il benessere, garantendo la previdenza pensionistica, la formazione professionale e il sostegno al lavoro e all'imprenditorialità, in attuazione dei diritti di cittadinanza.

La rinnovata attenzione verso i lavoratori autonomi da parte dell'Unione Europea si evince anche dagli *Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione europea agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali*, approvati dalla Commissione Europea in data 9 dicembre 2021. Secondo la Comunicazione, la Corte di Giustizia riterrà legittimi, così non violando la normativa *antitrust* in materia di libera concorrenza tra le imprese (art. 101 TFUE), gli accordi collettivi che “*mirano a correggere un evidente squilibrio nel potere contrattuale dei lavoratori autonomi individuali rispetto alle loro controparti, e si pongono come obiettivo [...] il miglioramento delle condizioni di lavoro*” (Punto 32). Tali orientamenti sembrano aprire scenari inediti e solo in parte esplorati, in particolare rispetto ai due profili che verranno affrontati nel prosieguo della riflessione, quali il compenso e il *welfare*<sup>12</sup>; in quest'ultimo caso si vedrà come la contrattazione collettiva abbia già superato i confini della subordinazione.

<sup>10</sup> ILO, *Lavorare per un futuro migliore - Rapporto della Commissione mondiale sul futuro del lavoro*, 2019, su [https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS\\_703633/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/pubblicazioni/WCMS_703633/lang--it/index.htm).

<sup>11</sup> ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove “debolezze” e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in RDSS, 2021, 2, 209 ss.

<sup>12</sup> DELEONARDIS, *La disciplina del lavoro autonomo e il ruolo dell'autonomia collettiva*, in VTDL, 2023, 3, 750 ss. nonché DESSI, *Antitrust, accordi collettivi e lavoro autonomo: le linee guida della Commissione Europea*, in MGL, 2023, 3, 481 ss.

### **3. La pandemia da Covid-19 ha messo definitivamente in luce il problema della protezione sociale dei lavoratori autonomi e in particolare dei liberi professionisti. Quali sono stati gli interventi del nostro legislatore e qual è stato il livello di effettività degli stessi?**

Le indicazioni sovranazionali e una rinnovata attenzione ai principi costituzionali, prima richiamati, trovano una significativa proiezione negli interventi legislativi degli ultimi sei anni a tutela dei lavoratori autonomi, attuativi di una riforma del sistema di protezione sociale degli stessi.

Il primo importante intervento del legislatore sul lavoro autonomo è recato dalla l. 22 maggio 2017, n. 81, meglio noto come “*Jobs act del lavoro autonomo*”, che attesta una rinnovata sensibilità della politica verso la “*multiforme e complessa morfologia*”<sup>13</sup> dei lavoratori genuinamente autonomi, ritenuta sino ad allora una fattispecie ontologicamente estranea al campo di applicazione del diritto del lavoro<sup>14</sup>.

È proprio la complessa morfologia del lavoro autonomo che induce il legislatore a delimitare il campo di applicazione del provvedimento alle sole *sub-specie* rientranti nel Libro V, Titolo III del Codice civile, dunque i lavoratori autonomi manuali (art. 2222 ss. c.c.) e i liberi professionisti (art. 2229 c.c.)<sup>15</sup>. Ed infatti, bypassato il modello fondato sull'estensione delle tutele per cerchi concentrici e secondo il metodo della modulazione selettiva<sup>16</sup>, glissata la prospettiva di ripensare ad un sistema di protezione fondato non tanto sulla qualificazione giuridica del rapporto, quanto sul rischio sociale al lavoratore connesso, la l.

<sup>13</sup> GIUBBONI, *Il Jobs act del lavoro autonomo: commento al capo I della legge n. 81/2017*, in *DLRI*, 2017, 155, 471 ss. spec. 472.

<sup>14</sup> Vedi l'intervento di ICHINO al Senato del 5 settembre 2017, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it).

<sup>15</sup> Tra le numerose proposte di legge, merita una menzione quella presentata su iniziativa dei deputati Damiano, Fassina ed altri il 30 gennaio 2014, n.2017 che, sulla scorta delle precedenti proposte, prevedeva una serie di misure in tema di autoimprenditorialità, tutela della salute e sicurezza, promozione del mutualismo, toccando parimenti temi quali la dimensione collettiva e il sostegno del lavoratore in periodi di crisi. Sul tema v. MAURO, TIRABOSCHI, *Lavoro autonomo: il nuovo quadro legale*, in *Boll. Spec. ADAPT*, 10, 2017.

<sup>16</sup> PERULLI, *Il Jobs Act degli autonomi. Nuove (e vecchie) tutele per il lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *RIDL*, 2017, 2, I, 173 ss., il quale ritiene che «un serio processo legislativo di tutela del lavoro autonomo dovrebbe tenere conto, almeno, di una peculiare esigenza di modulazione selettiva delle tutele nella zona grigia tra subordinazione e autonomia nonché, più in generale, nell'ambito di quelle «relazioni personali di lavoro» che la migliore dottrina, evocando il concetto di “dipendenza”, colloca a mezza via tra il lavoro subordinato standard e il lavoro completamente autonomo». D'altronde la norma si era esposta già alle critiche della Cgil che recriminava, sul piano del metodo, la mancanza di una visione unitaria dei diritti in capo alla persona che lavora, a prescindere dal tipo di rapporto instaurato con il datore di lavoro o committente; nel merito, invece, si evidenziava l'assenza di misure a tutela soprattutto di quella parte di lavoratori autonomi più deboli (oppure economicamente dipendenti), come al contrario aveva previsto il d.d.l. Damiano-Fassina. Cfr. CGIL, *Osservazioni al Disegno di legge: S. 2233. “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”* (Atto n. 4135). In questo senso v. anche D. GAROFALO, *La tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale*, in *Id* (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo-agile-occasionale*, Adapt University Press, 2018, 119 secondo il quale la l. n. 81/2017 «sembra fornire un ombrello protettivo meno ampio di quello che avrebbe potuto garantire la Carta dei diritti universali dei lavoratori promossa dalla Cgil».

n. 81/2017 persiste nella formula dicotomica “autonomia *versus* subordinazione”, approntando una serie di tutele dalle quali emerge la “natura ondivaga” del lavoro autonomo, proiettato ora verso il piccolo imprenditore, ora verso il lavoratore subordinato, espressa dal bilanciamento tra norme di matrice civilistica e altre prettamente lavoristiche, secondo la duplice prospettiva costituzionale delineata dagli artt. 35 e 41.

Per scelta di campo l’analisi viene circoscritta, sul piano oggettivo, alle misure di natura welfaristica e, su quello soggettivo, ai soli liberi professionisti, escludendo altresì le deleghe legislative rimaste inattuate (artt. 5, 6 e 11), su cui si dirà qualcosa successivamente. Partendo dal piano oggettivo, le misure più interessanti si riscontrano sul versante della “tutela attiva” dell’attività libero professionale, attraverso un embrionale sistema che ne rilanci l’occupazione in linea con gli auspici del Pilastro europeo dei diritti sociali, proiettati ad estendere le politiche attive del lavoro anche alle attività di lavoro autonomo<sup>17</sup>. L’art. 10 prevede la costituzione di sportelli dedicati alla raccolta di domande e richieste di lavoro, promozione e orientamento del lavoratore autonomo, presso i Centri per l’Impiego, gli enti autorizzati e accreditati, ma anche attraverso convenzioni con ordini e collegi, associazioni dei professionisti privi di ordini e collegi (come regolate dalla l. 14 gennaio 2013, n.4) e sindacati comparativamente più rappresentativi, concedendo a tale strumentazione cittadinanza costituzionale nella dimensione tutelata dall’art. 4 Cost.<sup>18</sup>, all’interno del ben più ampio riordino delle politiche attive del lavoro realizzato – sulla carta - con il d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150. Sotto questo profilo, quindi, sembra ridursi la predetta dicotomia “autonomia *versus* subordinazione”, trovando alcuni punti di contatto nella tutela nel mercato del lavoro, ossia nella fase che precede l’avvio di una attività lavorativa. Ciononostante, l’art. 10, comma 5, prevede l’ormai ben nota formula dell’*“invarianza degli oneri per la finanza pubblica”*, col risultato che difficilmente i CPI o gli altri soggetti autorizzati potranno essere in grado di assolvere ai nuovi compiti senza un’adeguata formazione; né, allo stesso tempo, le convenzioni potranno gravare economicamente su una sola parte stipulante, data la non onerosità delle stesse per lo Stato e le Regioni, con risultati in prospettiva poco soddisfacenti. A quanto consta, l’unico accordo stipulato è quello tra Anpal e Confprofessioni nel febbraio 2019.

Nella medesima ottica dell’autoimpiego si muove l’art. 12, che promuove non solo la partecipazione dei lavoratori autonomi agli appalti pubblici (comma 1), ma anche agli appalti privati nelle forme della rete di professionisti, consorzi, associazioni temporanee, da cui precedentemente potevano dirsi esclusi<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Pilastro n. 4., lett. a): «*Ogni persona ha diritto a un’assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma*».

<sup>18</sup> CANAVESI, *Mercato del lavoro, servizi per l’impiego e lavoro autonomo. Un gap difficile da colmare*, in *ADL*, 2018, 3, 685 ss.

<sup>19</sup> CAFFIO, *La protezione “nel mercato” per i lavoratori autonomi: accesso alle informazioni e nuove forme di aggregazione*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera*, cit., 227 ss. Nello specifico l’A. nega che i liberi professionisti potessero accedere alle varie forme associative dell’art. 46, comma 1, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (salvo i servizi di ingegneria e architettura e nell’ambito delle commesse pubbliche), in ragione della precisa esclusione enunciata dall’art. 45 commi 2 e 3 dello stesso

Un breve cenno meritano, inoltre, le disposizioni in materia fiscale, se non altro perché contribuiscono a comporre il quadro di tutele approntato dalla l. n. 81/2017. In particolare, l'art. 9, l. n. 81/2017, interviene a modifica dell'art. 54, comma, 5, T.U.I.R. (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), prevedendo la deducibilità integrale delle spese entro il limite annuo di 10.000 e 5.000 euro, e non più al 50% come era precedentemente previsto (comma 1), relative rispettivamente alla formazione e all'aggiornamento professionale, agli sbocchi occupazionali e ad oneri relativi ad assicurazioni stipulate in caso di insolvenza del committente. Si tratta di un modello sicuramente innovativo, che tuttavia manifesta la dichiarata sfiducia del legislatore verso lo sportello del lavoro autonomo di cui all'art. 10, che dovrebbe occuparsi anche della formazione professionale<sup>20</sup>.

Le politiche del legislatore assumono una piega diversa, maggiormente orientata alla tutela del reddito dei liberi professionisti, a seguito della pandemia da Covid-19. A questo riguardo è sufficiente segnalare solo alcuni interventi del legislatore che comprovano una rinnovata attenzione verso i liberi professionisti. L'art. 27 d. l. 17 marzo 2020, n. 18 (decreto "Cura Italia") ha previsto un'indennità di 600 euro per i liberi professionisti, titolari di partita IVA, successivamente aumentata a 1.000 euro solo per gli autonomi per i quali vi sia stata una riduzione del reddito almeno del 33% nel secondo bimestre 2020 rispetto al reddito del secondo bimestre 2019 (art. 84, comma 2, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77, c.d. decreto "Rilancio"). Si è trattato di una misura straordinaria che ha cercato di colmare la drastica riduzione dell'attività professionale dovuta prima al *lockdown* e alla chiusura di gran parte delle attività e, successivamente, alle misure restrittive adottate durante il periodo della "seconda ondata". Per completezza, si segnala che il legislatore, con il c.d. decreto Ristori (art. 1, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137) ha escluso i liberi professionisti dall'indennità, salvo poi ritornare sui propri passi con il decreto "Sostegni" (art. 1, d.l. 22 marzo 2021, n. 41, conv. con mod. in l. 21 maggio 2021, n. 69) ampliando nuovamente la platea dei beneficiari dell'ammortizzatore sociale<sup>21</sup>.

Al di là della lacuna appena rilevata, i provvedimenti attestano l'acquisita consapevolezza della necessità di un processo di universalizzazione delle tutele; passaggio non solo auspicato ma necessario e obbligato in virtù dello stato di bisogno in cui versava una parte dei lavoratori autonomi a seguito della pandemia.

Di seguito per la crisi causata dalla guerra russo-ucraina, il legislatore è nuovamente intervenuto a sostegno dei liberi professionisti a basso reddito, istituendo un Fondo per il sostegno del potere d'acquisto dei lavoratori autonomi (v. art. 33, d.l. 17 maggio 2022, n. 50, conv. con modificazioni nella l. 15 luglio 2022, n. 91, c.d. decreto "Aiuti") con l'obiettivo di contrastare, almeno parzialmente, l'aumento dell'inflazione, corrispondendo una inden-

Codice degli appalti.

<sup>20</sup> LAMONACA, *Agevolazioni fiscali per i lavoratori autonomi vecchie (rivisitate) e nuove*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro*, cit., 201 ss.

<sup>21</sup> C. GAROFALO, *I lavoratori autonomi durante l'emergenza Covid-19*, in *LG*, 2020, 11, 1009 ss.

nità *una tantum*, pari a 200 euro<sup>22</sup>. Infine, il Governo con l'art. 20, d.l. 23 settembre 2022, n. 144, (c.d. decreto "Aiuti-ter") è intervenuto nuovamente a sostegno del reddito dei lavoratori autonomi, incrementando di 150 euro l'indennità *una tantum*. La norma prevede che l'incremento debba essere corrisposto solo ai lavoratori autonomi, ivi compresi i liberi professionisti iscritti alle casse di previdenza professionale privatizzate, che nel periodo d'imposta 2021 abbiano percepito un reddito complessivo non superiore a 20.000 euro. Su un altro piano si pone, invece, la protezione della maternità delle libere professioniste, già prevista dagli artt. 70 ss., d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 e implementata nel corso del biennio 2021-2022. Rispetto al periodo *post-partum*, l'art. 1, comma 239, l. n. 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), ha esteso l'indennità di maternità per ulteriori tre mesi a decorrere dalla fine del periodo ordinario (di 5 mesi, di cui 2 *ante-partum* e 3 *post-partum*) qualora la lavoratrice autonoma abbia dichiarato nell'anno precedente l'evento protetto un reddito inferiore a 8.145 euro<sup>23</sup>. Il periodo indennizzabile è stato successivamente esteso anche alla fase che precede gli ordinari due mesi antecedenti la data del parto, qualora siano accertate gravi complicanze o malattie morbose che possano compromettere la salute della lavoratrice e del nascituro. L'art. 70, d.lgs. n. 151/2001, come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. v), d.lgs. 30 giugno 2022, n. 105, è di particolare rilievo non solo per l'entità della misura, ma soprattutto perché il legislatore, recependo la Dir. 2019/1158/UE in materia di conciliazione vita-lavoro, ha agito oltre le soglie minime di intervento previste dalla stessa, comprovando la rinnovata attenzione verso i liberi professionisti, seppur in questo caso nella prospettiva di una maggior tutela dell'evento della maternità (art. 31 Cost.).

La carrellata di tali misure consente alcune considerazioni. In primo luogo, sembra ormai sfumare – purtuttavia senza annullarsi – la dialettica tra capitale e lavoro: nel momento in cui ci si avvede che il possesso di un capitale – inteso come fattore di produzione (seppur minimo o, c.d. "inespressivo", come un *personal computer*) – non sia più rivelatore di una solida condizione economica, nell'ordinarietà della vita quotidiana e nella straordinarietà dell'emergenza pandemica, la conflittualità storicitistica tra chi detiene i mezzi di produzione e chi dispone solo della propria forza-lavoro si ridefinisce, richiedendo che le istanze di tutela vengano modulate non più sul piano oggettivo (del contratto di lavoro) ma su quello soggettivo (della persona che lavora).

Di ciò è consapevole il legislatore, che tuttavia si muove cautamente rispetto all'armonizzazione – in senso universalistico – del sistema di protezione sociale anche a causa dei pressanti vincoli di bilancio che incombono, come una spada di Damocle, sulle casse dello Stato, messe già a dura prova dalla pandemia. Ad esempio, l'estensione della protezione della maternità nel caso di "gravidanza a rischio", come introdotto dal d.lgs. n. 105/2022,

<sup>22</sup> V. il Decreto 19 agosto 2022 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

<sup>23</sup> V. circ. INPS 3 gennaio 2022, n. 1.

ha trovato conforto (economico-finanziario) nella Relazione tecnica curata della Commissione bilancio del Senato<sup>24</sup>, dalla quale emerge che la platea delle possibili beneficiarie sia quantificabile in un 10% delle lavoratrici autonome, comprese le iscritte alla Gestione separata, fugando il rischio che la provvidenza economica potesse sovraccaricare ulteriormente il sistema previdenziale.

Tali vincoli portano così ad introdurre misure di *welfare* a favore dei liberi professionisti solo qualora non siano impattanti sull'erario o quando strettamente necessarie. È appunto il caso degli interventi, non strutturali e di carattere assistenziale (la corresponsione dei sussidi non è basata su pregresse contribuzioni), varati dal legislatore a partire dal 2020, che tentano di mitigare le condizioni di debolezza economica dei liberi professionisti causate dalle recenti crisi economiche. Infatti, ad eccezione della tutela della maternità, che comunque grava sulle casse di previdenza professionali, le misure intendono rispondere ad uno stato di bisogno eccezionalmente prodotto dalla difficile situazione economica che deve affrontare l'intero Paese.

A titolo esemplificativo, i liberi professionisti (assicurati presso altre forme previdenziali obbligatorie) sono stati esclusi dall'Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale e Operativa (la c.d. ISCRO), introdotta dal legislatore in via sperimentale per il triennio 2021-2023 (art. 1, commi 386-401, l. 30 dicembre 2020, n. 178) e poi resa strutturale a partire dal 2024 dall'art.1, comma 142 e ss. della l. 30 dicembre 2023, n. 213 (Legge di bilancio 2024), allo scopo di ristorare i lavoratori autonomi titolari di partita IVA da almeno 3 anni<sup>25</sup>, per i quali è stata ravvisata un'importante riduzione del reddito<sup>26</sup>.

Tale scenario, dunque, comprova la necessità che il *welfare* dei liberi professionisti trovi risposta non solo nella forma ordinaria delle Casse professionali, ma anche nel *welfare* negoziale previsto, soprattutto negli ultimi anni, dagli enti bilaterali. È infatti nell'ambito della «*realità giuridica fattuale*<sup>27</sup>» che emergono importanti soluzioni innovative, sia nei regolamenti delle casse professionali, sia nella forma negoziale e bilaterale, mostrando

<sup>24</sup> Servizi Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, *Dossier aprile 2022 “Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE”* (A.G. n. 378), 8.

<sup>25</sup> Requisito ridotto dagli originari 4 anni ex art. 1, comma 388, lett. f), l. n. 178/2020 agli attuali 3 dall'art. 1, comma 144, lett. f), l. n. 213/2023.

<sup>26</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 144 della Legge di bilancio 2024 l'indennità è riconosciuta ai soggetti che: c) hanno prodotto un reddito di lavoro autonomo, nell'anno precedente la presentazione della domanda, inferiore al 70% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei due anni precedenti all'anno precedente a quello di presentazione della domanda [l'art. 1, comma 388, lett. c) e lett. d), l. 30 dicembre 2020, n. 178 faceva invece riferimento alla produzione di un reddito di lavoro autonomo, nell'anno precedente la presentazione della domanda, inferiore al 50% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei 3 anni precedenti all'anno precedente a quello di presentazione della domanda]; d) hanno dichiarato, nell'anno precedente alla presentazione della domanda, un reddito non superiore a 12.000 euro annualmente rivalutato sulla base della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati rispetto all'anno precedente. Tale limite reddituale era stato fissato in 8.145,00 euro, poi elevato per il 2023 a 8.972,04 euro (INPS, circolare n. 14/2023).

<sup>27</sup> TIRABOSCHI, *Appunti per una ricerca sulla contrattazione collettiva in Italia: il contributo del giurista del lavoro*, in *DRI*, 2021, 1, 599 ss.

un ampio raggio di misure adeguate ai singoli contesti di lavoro, tese a tutelare specifici bisogni, in alcuni casi strutturali e in altri legati ai cicli economici del lavoratore.

Sulle prime, non vi è bisogno, in questa sede, di un'analisi approfondita. Basta qui rilevare che, con il d.lgs. 30 giugno 1994 n. 509 le Casse dei liberi professionisti sono divenute associazioni o fondazioni con personalità giuridica di diritto privato aventi compiti di natura pubblicistica, tra cui quello prioritario di gestire la previdenza degli iscritti mediante regolamenti autonomi, nei limiti dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 2.

Gli enti bilaterali sono strutture predisposte al *welfare* e istituite dalla contrattazione collettiva. La loro specificità, dunque, non si esaurisce nella fonte contrattuale, ma nella costruzione di un sistema strutturato di enti e fondi bilaterali che erogano i servizi e le prestazioni negoziate dalle parti, sulla base della condivisione di un comune interesse tra le rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro. La fonte contrattuale, quale sintesi di un processo di scontro/incontro che coinvolge le rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori, rende ancor più interessante l'analisi delle misure di *welfare* a favore di liberi professionisti, soprattutto quando considerati nella primigenia accezione codicistica di lavoratori autonomi intellettuali privi di dipendenti (art. 2229 c.c.).

#### **4. Le Casse libero professionali e gli enti bilaterali previsti dal CCNL Confprofessioni si occupano entrambi della tutela dei liberi professionisti. Ci sono somiglianze e differenze tra i due sistemi?**

Prima di esaminare nel dettaglio le misure di *welfare* previste per i liberi professionisti è opportuno inquadrare i principi costituzionali ad esse sottesi, sia sul piano teleologico, avendo riguardo alle misure previste, sia sul piano della *governance* delle Casse professionali e degli enti bilaterali, per evidenziarne somiglianze e differenze.

Secondo un approccio teleologico, le Casse privatizzate e gli enti bilaterali, perseguono un interesse pubblico, tentando di rispondere prioritariamente al bisogno di protezione sociale di cui all'art. 38 Cost., al fine di garantire ai lavoratori il «*diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*». Tuttavia, il sistema di protezione sociale previsto dalle Casse privatizzate e dagli enti bilaterali si estende ben oltre l'erogazione di indennità economiche da corrispondere quando si manifesta la situazione di bisogno e nella fase di quiescenza, contemplando altresì misure volte a proteggere l'iscritto durante la vita professionale al fine di garantirne un benessere immediato, con riguardo sia al profilo della salute sia a quello formativo. A titolo esemplificativo, alle prestazioni – integrative nel caso degli enti bilaterali – di carattere previdenziale, si affiancano prestazioni in natura come servizi di assistenza sanitaria o corsi di formazione professionale, che trovano collocazione negli artt. 32 e 35, comma 2, Cost., ossia relativi al diritto alla salute

e alla formazione professionale del lavoratore, nel segno di quell'adeguatezza sistemica prospettata dalla dottrina<sup>28</sup>.

Guardando poi al modello di *governance* degli enti citati, in entrambi i casi lo Stato non conferisce risorse proprie attraverso la fiscalità generale, bensì sono gli stessi lavoratori (nel nostro caso, i liberi professionisti) a sostenere lo sforzo economico necessario ad assicurarsi il proprio sistema di *welfare*, riconducibile ai principi di solidarietà endocategoriale (art. 2 Cost.) e di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost).

Tra le due forme di previdenza si possono cogliere alcune differenze. A seguito del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509 le Casse dei liberi professionisti sono divenute associazioni o fondazioni con personalità giuridica di diritto privato aventi compiti di natura pubblicistica, tra cui quello prioritario di gestire la previdenza degli iscritti mediante regolamenti autonomi. Nonostante il carattere “anfibio” dei suddetti enti, la dottrina ha ritenuto che essi siano meritevoli di protezione ai sensi dell’art. 18 Cost.<sup>29</sup>, rilevando che in più di una circostanza la Corte costituzionale avesse ritenuto sempre compatibili con la disciplina costituzionale della libertà di associazione i casi di iscrizione obbligatoria ad associazioni, qualora giustificati dalla necessità di protezione di interessi pubblici meritevoli di tutela<sup>30</sup>: la libertà associativa, dunque, copre non solo i fenomeni meramente privatistici, ma anche quelli “assistiti” dall’attore pubblico; supporto che si manifesta nell’obbligo di iscrizione sancito dall’art. 1, comma 3, d.lgs. n. 509/1994.

Ed è secondo questa prospettiva che emerge la principale differenza rispetto agli enti bilaterali. Mentre, nel caso delle Casse professionali, sorge in capo ai soggetti beneficiari un obbligo di iscrizione, quale prerequisito fondamentale da soddisfare al fine di beneficiare delle prestazioni essenziali di base offerte, nel caso degli enti bilaterali sorge nei datori di lavoro – comunque beneficiari in prima persona dei servizi, come si vedrà meglio successivamente – un onere di iscriversi, derivante dall’applicazione del contratto collettivo di riferimento e che offre prestazioni di carattere integrativo.

<sup>28</sup> ALES, *La garanzia dei mezzi adeguati alle esigenze di vita dei disoccupati ovvero dell'adeguatezza sistemica*, in *VTDL*, 2022, numero straordinario, 277 ss., dove l’A. sottolinea che «L’adeguatezza sistemica è fondata sul nesso, inscindibile e direttamente proporzionale in termini di efficacia, tra politiche, servizi e prestazioni monetarie, basato sul felice connubio tra diritto al lavoro, diritto a una retribuzione proporzionata e sufficiente, diritto ai mezzi adeguati».

<sup>29</sup> COLAVITTI, *Le Casse professionali tra autonomia e controllo pubblico*, in *Federalismi.it*, 2021, 11, 47.

<sup>30</sup> Si veda Corte cost. 23 gennaio 1975, n. 20 in *Dejure*. Il tribunale di Ascoli Piceno aveva rimesso alla Corte la questione concernente la pretesa illegittimità della norma istitutiva del Consorzio obbligatorio, denominato “Associazione per il controllo della combustione” (art. 1 d.l. 9 luglio 1926, n. 1331), rilevando che l’obbligatorietà sarebbe incompatibile con l’art. 18 Cost., secondo cui al cittadino verrebbe garantita, in via assoluta, non solo la libertà positiva di associazione, ma, altresì, quella, negativa, di non partecipare, se non volontariamente, ad associazioni di qualsiasi natura. La Corte ha rilevato che il preccetto costituzionale del quale si discute, si risolve anche nella libertà del singolo di non partecipare ad associazioni se non di sua libera e volontaria scelta, precisando, tuttavia, «che ciò non esclude per lo Stato la facoltà di assicurare il raggiungimento di determinati fini pubblici attraverso l’istituzione di enti del tipo suddetto, sempreché l’associazione coattiva non violi un diritto, una libertà o un principio costituzionalmente garantito, ed il fine pubblico che si dichiara di perseguire non sia palesemente arbitrario, pretestuoso o artificioso». Conforme C. cost., 22 gennaio 1982, n. 40 in *Dejure*.

Nel primo caso, il professionista deve necessariamente versare la contribuzione dovuta alla Cassa professionale, pena l'applicazione di una sanzione; nel caso degli enti bilaterali, l'onere non comporta alcuna sanzione, ma non consente l'esercizio delle facoltà ad essa correlate, in questo caso di beneficiare delle prestazioni erogate dall'ente.

Il sistema di finanziamento degli enti bilaterali è tuttavia caratterizzato da una particolare "spontaneità": qualora il datore di lavoro non versi la quota prevista dal contratto collettivo di riferimento, è obbligato a versare al lavoratore l'Elemento Distinto della Retribuzione (come nel caso del Contratto collettivo degli studi professionali stipulato da Confrprofes-sioni e dalle associazioni di categoria CGIL, CISL e UIL<sup>31</sup>). Viene così a configurarsi un sistema di organizzazione degli interessi che si radica in quella libertà sindacale di stampo privatistico di cui all'art.39 Cost.<sup>32</sup>, ossia nella volontà di soggetti privati di costituire un ente che risponda ai bisogni dei lavoratori, ma dalla quale prende, tuttavia, anche le distanze rispetto alla dimensione conflittuale di cui è portatrice la contrattazione collettiva, a vantaggio di una cultura maggiormente partecipativa<sup>33</sup>. In sostanza, gli enti bilaterali sono espressione della libertà sindacale di superare, rispetto ad alcuni specifici profili, il conflitto, per spostarsi verso un approccio maggiormente partecipativo.

Emerge così il carattere prettamente privatistico del *welfare* negoziale, o "bilaterale"<sup>34</sup>, che diventa particolarmente importante in un settore, come quello degli studi professionali, che deve sopportare il peso della progressiva universalizzazione delle tutele verso il professionista intellettuale, nella sua triplice veste di libero professionista datore di lavoro, autonomo "puro" privo di dipendenti e di professionista che svolge la prestazione in qualità di lavoratore subordinato.

## **5. La proliferazione dei contratti collettivi comporta anche per il lavoro negli studi professionali il concorso di numerosi enti bilaterali. Con specifico riguardo al profilo della bilateralità come si sceglie il CCNL più idoneo?**

Prima di svolgere alcune riflessioni sulle funzioni svolte dagli enti bilaterali è opportuno perimetrare l'ambito dell'indagine, sottolineando in prima battuta che la scelta è ricaduta

<sup>31</sup> D. GAROFALO, *Il modello di welfare contrattuale negli studi professionali: vecchie e nuove problematiche*, in *DLM*, 2022, 2, 280.

<sup>32</sup> Si veda Corte cost. 14 maggio 2010, n. 176 in *DeJure*, che definisce gli enti bilaterali come «organismi privati istituiti dalla contrattazione collettiva».

<sup>33</sup> D. GAROFALO, *Il modello di welfare contrattuale negli studi professionali: vecchie e nuove problematiche*, cit., 276.

<sup>34</sup> Come definito in MASSAGLI, SPATTINI, *Cosa intendiamo quando parliamo di welfare aziendale?* in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it), 23 gennaio 2017, inteso come il «welfare sviluppato dalla contrattazione collettiva a qualsiasi livello, nell'ambito di un sistema strutturato di enti e fondi bilaterali che erogano i servizi e le prestazioni negoziati».

sull'analisi di uno specifico contratto collettivo, e dei relativi enti bilaterali connessi, che offre un migliore sistema di *welfare* per i liberi professionisti.

Infatti, come precedentemente rilevato, gli enti bilaterali trovano nella contrattazione collettiva la propria fonte costitutiva e regolamentare. Conseguentemente, di fronte alla proliferazione di numerosi contratti collettivi, anche per una stessa categoria professionale, possono costituirsi differenti enti bilaterali. Ciò impone di fare una scelta fondata, tuttavia, su ragioni che non attengono al piano formale della rappresentatività del soggetto stipulante il contratto collettivo applicato (il c.d. contratto *leader*), ma a quello dei contenuti del contratto collettivo e, nel nostro caso specifico, delle prestazioni erogate dall'ente bilaterale<sup>35</sup>.

I contratti collettivi selezionati sono due: da un lato, il CCNL per i lavoratori degli studi professionali e delle strutture che svolgono attività professionali siglato tra la Confprofessioni (Confederazione italiana libere professioni) e Filcams – Cgil, Fisascat – Cisl, Uiltucs – Uil in vigore dal 17 aprile 2015 (e in attesa di rinnovo); dall'altro lato, il CCNL per i dipendenti da studi professionali firmato da F.i.s.a.p.i., Assimea, Assimpresa e F.i.s.a.l.p – Confsal, Siaso in vigore dal 1° dicembre 2020.

Analizzando nel loro complesso le due fonti contrattuali emerge chiaramente come il CCNL stipulato da Confprofessioni con i confederali presenti un trattamento economico e normativo più favorevole rispetto al secondo. Con specifico riguardo alla bilateralità, si consideri, ad esempio, che nel caso in cui il datore di lavoro non decida di aderire al sistema bilaterale, l'Elemento Distinto della Retribuzione è di euro 32 per 14 mensilità nel caso del CCNL Confprofessioni e di euro 28 per 13 mensilità nel caso del CCNL Confsal. Diversamente, qualora aderisca, la somma da corrispondere è di 22 euro (di cui 2 a carico del lavoratore) per il CCNL Confprofessioni (art. 13) e di 16 per il CCNL Confsal (art. 153). Tuttavia, è soprattutto sul piano dei servizi offerti e della platea dei beneficiari che emerge una profonda differenza tale da far propendere verso il CCNL Confprofessioni. Sul piano oggettivo, infatti, il ventaglio di prestazioni previste, come si dirà di seguito, appare più ampio, ma soprattutto ponderato.

Sul piano dei soggetti beneficiari, invece, occorre fare immediatamente ulteriori precisazioni.

IL CCNL Conprofessioni estende in maniera automatica il sistema di *welfare* integrativo ai datori di lavoro liberi professionisti, qualora aderiscano, versando il citato contributo economico, al sistema della bilateralità, mentre l'adesione al sistema di *welfare* integrativo per i liberi professionisti privi di dipendenti è su base volontaria a fronte del versamento di un contributo di euro 4 o 6 mensili (a seconda che si scelga il sistema di protezione "base" o quello "premium")<sup>36</sup>. Il CCNL Confsal, invece, prevede che il versamento di 16 euro corri-

<sup>35</sup> D. Garofalo, *Il modello di welfare contrattuale negli studi professionali: vecchie e nuove problematiche*, cit., 301.

<sup>36</sup> <https://www.gestioneprofessionisti.it/coperture/coperture-volontarie-principali/>.

sponda alla cifra necessaria per offrire i servizi ai soli dipendenti degli studi professionali, a cui aggiungere un versamento facoltativo pari a 12 euro mensili, nell'eventualità in cui i liberi professionisti, datori di lavoro e non, decidano di beneficiare dei servizi offerti dall'ente (art. 153).

La differenza tra le formule previste nei due CCNL, e nei rispetti regolamenti, appare evidente non solo rispetto all'ammontare della contribuzione annuale, ma soprattutto in ragione di una più congeniale modulazione selettiva dei soggetti da tutelare.

Il CCNL Confsal, infatti, sembra porre una netta cesura tra i professionisti dipendenti degli studi professionali e i liberi professionisti, in questo caso soprattutto datori di lavoro, svalutando il minimo comune denominatore dell'attività libero professionale, a prescindere dalla forma giuridica rivestita dal singolo soggetto, che è quella di erogare comunque una prestazione di lavoro (o un servizio), sia nella forma di lavoro autonomo di cui all'art. 2229 c.c., sia qualora ad essa si affianchi il prevalente coordinamento e controllo del processo produttivo<sup>37</sup>, tale da qualificarlo come imprenditore e, dunque, datore di lavoro.

Diversamente, il CCNL Confprofessioni estende automaticamente già ai liberi professionisti datori di lavoro il sistema di *welfare* predisposto a favore dei lavoratori dipendenti, ancorché con alcuni specifici accorgimenti di cui si dirà a breve. Il versamento della contribuzione a favore della bilateralità, infatti, diventa l'occasione per introdurre una serie di provvidenze dirette e indirette a favore di chi, pur organizzando anche l'attività economica ai fini produttivi, condivide con il proprio dipendente l'erogazione di una prestazione di lavoro (o di un servizio). E sarebbe sterile l'obiezione secondo cui i liberi professionisti privi di dipendenti sono esclusi dall'automaticità dell'erogazione dei servizi di *welfare*, giacché in questo caso essa non deriva dalla considerazione – appunto, errata – che non eroghino anch'essi una prestazione di lavoro, ma dall'impossibilità di coinvolgere *de plano* tale categoria di lavoratori, che (allo stato attuale) non stipula contratti collettivi<sup>38</sup>.

Il meccanismo di estensione del sistema della bilateralità è differente, date le distinte posizioni che possono rivestire i liberi professionisti, ma non il risultato. Infatti, l'art. 14 del CCNL Confprofessioni, sottolinea che «Le Parti intendono garantire ai liberi professionisti, datori di lavoro e non, forme di assistenza sanitaria integrativa» (ma non solo), meglio regolate nell'allegato in calce al contratto collettivo. Il sistema, dunque, tenta di superare un limite peculiare degli enti bilaterali: trattandosi di un fenomeno contrattuale, la sua efficacia è limitata alle aziende iscritte alle parti sociali stipulanti e aderenti all'ente, sulle quali grava il connesso onere contributivo<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> D. GAROFALO, *La tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo-agile-occasionale*, cit., 130.

<sup>38</sup> Il riferimento, ancora una volta, è alla *Comunicazione della Commissione Europea sugli orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione europea agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali, approvata dalla Commissione Europea in data 9 dicembre 2021*, che apre scenari futuri rispetto alla contrattazione collettiva dei lavoratori autonomi.

<sup>39</sup> RENGA, *Bilateralità e sostegno del reddito*, in RDSS, 2018, 3, 433 ss.

Rispetto alla categoria dei liberi professionisti privi di dipendenti potrebbe sorgere il dubbio che possa parlarsi concretamente di *welfare* negoziale o bilaterale, poiché la loro adesione non consegue alla stipula di un contratto collettivo ma discende da un atto volontario. Tuttavia, il contratto collettivo ne è la fonte, rappresentativa di interessi collettivi che, nel nostro caso specifico, si sostanziano nella costituzione di enti bilaterali a cui i liberi professionisti aderiscono.

Su quest'ultimo profilo possono farsi alcune considerazioni. Su un piano prettamente welfaristico, l'estensione della platea dei beneficiari ai liberi professionisti privi di dipendenti risponde ad un bisogno generalizzato di tutela che compensi le lacune del sistema pubblico di sicurezza sociale.

Tale estensione può apparire particolarmente lungimirante se letta anche alla luce dei mercati transizionali del lavoro. La teoria dei *Transitional Labour Market* (TLM), presuppone – sintetizzando al massimo – l'abbandono della vecchia dicotomia barassiana “autonomia *versus* subordinazione”, a favore di una nozione ampia di “status professionale”<sup>40</sup> in grado di favorire il soggetto nelle fasi transizionali in un mercato del lavoro fluido, frammentato e flessibile. Il sistema di protezione sociale, dunque, dovrebbe evolversi al fine di fornire una protezione continua ai lavoratori che si spostano dal lavoro salariato al lavoro autonomo, tra imprese e settori dell'economia, «assicurando che i diritti e i benefici siano accessibili e portabili»<sup>41</sup>. L'estensione dei beneficiari dei servizi offerti dagli enti bilaterali permetterebbe così al professionista di essere tutelato a prescindere dalla posizione giuridica che riveste nel sistema produttivo ed economico, ma secondo il proprio *status* professionale, garantendone così la “portabilità”.

Guardando alla realtà regolamentare degli enti bilaterali previsti dal CCNL Confprofessioni secondo la prospettiva dei TLM, il professionista che esercita un'attività intellettuale, fermo restando i vincoli di cui agli artt. 2229 ss. c.c., può ricevere protezione quando riveste la qualifica di libero professionista privo di dipendenti (ancorché a propria discrezione) e qualora decida, per ragioni personali di qualsiasi natura, di chiudere la propria partita IVA e vestire i panni del professionista dipendente; ancora, la protezione è garantita anche qualora l'incremento dei volumi di attività gli consentano di assumere dipendenti, vestendo così i panni del professionista che esercita attività organizzata in forma di impresa, come previsto dall'art. 2238 c.c. In sostanza, la meritevolezza della protezione non deriva dalla posizione giuridica che il lavoratore riveste nel settore produttivo, ma dal suo *status* professionale, cioè dal complesso di competenze e capacità possedute e dall'erogazione

<sup>40</sup> SCHMID, *Dalla flexicurity ai mercati transizionali del lavoro. Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *DRI*, 2011, 1, 1 ss.

<sup>41</sup> V. OIL, *Lavorare per un futuro migliore*, cit., 38, dove si legge: «i sistemi di protezione sociale dovranno evolversi al fine di fornire una protezione continua ai lavoratori che si spostano dal lavoro salariato al lavoro autonomo, tra imprese e settori dell'economia o tra paesi differenti, assicurando che i diritti e benefici siano accessibili e portabili».

di una specifica prestazione di lavoro professionale, che gli consentono di inserirsi in un determinato ambito lavorativo.

Il Regolamento del sistema di *welfare* bilaterale previsto dal CCNL Confprofessioni, dunque, così come predisposto e fermo restando i meccanismi differenziati, favorisce non solo l'allargamento della protezione sociale a soggetti prima esclusi, ma anche il rafforzamento delle relazioni industriali, nella direzione una "progressiva fidelizzazione" del professionista al CCNL.

## **6. Quali sono le misure di welfare previste dal CCNL Confprofessioni? Ce ne sono alcune di particolare interesse e che rispondono a bisogni peculiari dei liberi professionisti?**

Il ruolo esercitato dalla bilateralità nel settore del lavoro libero-professionale, con particolare riferimento al CCNL per gli studi professionali, emerge attingendo ad alcuni dati che dimostrano il particolare interesse che essa desta nei liberi professionisti. Ad esempio, tra i Fondi interprofessionali *ex art. 18, l. 23 dicembre 2000, n. 388*, "Fondo professioni" è quello con la percentuale più elevata di micro-imprese (da 1 a 9 dipendenti) aderenti, pari al 94% del totale. Nell'ambito degli studi professionali, inoltre, circa il 90% dei nuovi assunti viene iscritto alla Cassa di assistenza sanitaria integrativa entro i primi due mesi dall'assunzione, a fronte di un aumento netto degli assistiti di circa il 6%, a testimonianza dell'importanza rivestita dalle misure welfaristiche (*lato sensu*) di stampo privatistico.

Con riferimento ad EBIPRO, Ente di settore del CCNL studi professionali, nell'anno mobile luglio 2021 – luglio 2022, i datori di lavoro iscritti sono aumentati del 4,21% e i lavoratori dipendenti sono lievitati di oltre 14.600 unità. L'incidenza degli ingegneri rispetto al numero totale degli iscritti è del 4%, mentre la categoria maggiormente rappresentata è quella dei dentisti e dei commercialisti (rispettivamente, 19% e 17,4%)<sup>42</sup>.

Ad una ricostruzione sommaria, è possibile articolare il *welfare* bilaterale (Parte II, Titolo IV, e i relativi allegati) del CCNL Conprofessioni in 3 parti:

- 1) strumenti bilaterali nazionali di settore;
- 2) tutele contrattuali;
- 3) formazione.

Soprattutto le parti 1 e 3 consentono di rilevare possibili sviluppi del sistema di *welfare* per i liberi professionisti.

Glissando sulle funzioni delle commissioni paritetiche, volte ad esaminare le controversie collettive relative alla interpretazione del CCNL (Commissione paritetica nazionale)

<sup>42</sup> Confprofessioni, *VII Rapporto sulle libere professioni in Italia*, 2022, 143 e 147.

e a promuovere azioni positive per il raggiungimento della parità di genere (Gruppo di lavoro per le pari opportunità), interessanti sono le tre strutture bilaterali: CADIPROF, la cassa di assistenza sanitaria integrativa, FON.TE, dedicato alla previdenza complementare, EBIPRO, l'ente bilaterale nazionale di settore, istituito con Accordo Interconfederale del 7 novembre 2003. All'interno di quest'ultimo è prevista, ai sensi dell'art. 14, la costituzione di una gestione autonoma e separata *«per le forme di assistenza sanitaria integrativa»* dedicata ai professionisti, datori di lavoro e non, anche al fine di evitare il rischio che il bisogno di una delle categorie di destinatari possa comprimere e schiacciare le esigenze delle altre (ad esempio, i lavoratori subordinati rispetto ai liberi professionisti)<sup>43</sup>.

Il piano welfaristico si compone di una serie di prestazioni dirette e indirette, che offrono coperture complete utilizzabili nelle strutture sanitarie convenzionate presenti su tutto il territorio nazionale (visite specialistiche, *check up* annuale, accertamenti diagnostici, terapie e trattamenti fisioterapici, diaria per inabilità temporanea derivante da malattia e infortunio, pacchetto maternità, copertura infortuni e copertura per emergenze allo studio, monitoraggio a distanza di malattie croniche). A titolo esemplificativo, a partire da luglio 2022 per i professionisti titolari di copertura, automatica o volontaria<sup>44</sup>, è previsto anche il rimborso delle spese odontoiatriche pari al 25% della spesa sostenuta, con un massimale di € 500,00. La Gestione Professionisti di EBIPRO prevede anche una “garanzia *Cyber Risk*”, per la copertura totale delle perdite patrimoniali involontariamente cagionate a terzi, conseguenti alla “Violazione della Privacy e dei Dati” e alla “Violazione del Sistema Informatico” di cui il professionista diviene responsabile. Si tratta di una misura che riveste particolare importanza in un'epoca ormai digitalizzata e informatizzata, al fine di tutelare il professionista dagli attacchi informatici che possono divenire causa di sottrazione di dati sensibili o riservati dei clienti, i quali potrebbero richiedere a loro volta un risarcimento sulla base del danno subito.

L'importanza della copertura, tuttavia, risiede non solo nella tutela di natura economica del reddito del professionista, ma anche nel legame con il complesso sistema di formazione. EBIPRO, infatti, in collaborazione con Fondo professioni, prevede un rimborso parziale sia a favore dei professionisti (datori di lavoro e non<sup>45</sup>), sia dei dipendenti dello studio professionale, dei costi di formazione sostenuti in materia di tutela della *privacy*.

Se analizzati congiuntamente, dunque, i servizi offerti dall'Ente intendono agire in via sia preventiva, formando il professionista sulla necessità di una costante tutela della *privacy* e sui rischi connessi, sia a manleva qualora il danno sia stato cagionato, tutelando il reddito del professionista, nel segno di un raccordo tra politiche attive e passive del lavoro.

<sup>43</sup> D. GAROFALO, *Il modello di welfare contrattuale negli studi professionali*, cit., 281.

<sup>44</sup> I liberi professionisti datori di lavoro sono titolari di copertura automatica, mentre quelli privi di dipendenti sono titolari di copertura volontaria.

<sup>45</sup> Nel primo caso direttamente attraverso EBIPRO, nel secondo caso accedendo mediante la piattaforma BEPROF.

Il limite che può riscontrarsi, tuttavia, risiede nel diverso trattamento riservato a seconda che il professionista sia datore di lavoro, per il quale è previsto un rimborso del 60% del costo totale, o privo di dipendenti, al quale si applica uno sconto del corso di formazione pari al 10%. Si tratta di un rilievo non marginale, stante l'assenza di un sistema pubblico di formazione professionale del lavoratore autonomo, il quale tuttavia necessita di un costante aggiornamento della propria formazione sia specifica rispetto all'attività esercitata, sia coerente con le evoluzioni del contesto tecnologico e produttivo in cui opera<sup>46</sup>. Del resto, la disciplina dell'ISCRO, l'ammortizzatore sociale introdotto dal legislatore allo scopo di supportare economicamente il lavoratore autonomo (iscritto alla gestione separata) nel caso di riduzione del proprio reddito, prevede anche un accordo con le politiche attive e in particolare con il sistema pubblico di formazione, ma da tale sistema, come già detto, sono stati esclusi i liberi professionisti assicurati presso altre forme di previdenza obbligatoria. Allo stesso tempo, la l. 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), art. 1, commi 251, estende il Programma GOL con l'applicazione delle misure di assistenza intensiva all'inserimento occupazionale, ai soli «lavoratori autonomi titolari di partita IVA [...] che cessano in via definitiva la propria attività professionale».

Dunque, *prima facie* il diverso ammontare del contributo economico alla formazione (con le modalità del rimborso o dello sconto) che l'Ente offre ai liberi professionisti parrebbe iniquo in quanto ai liberi professionisti, soprattutto datori di lavoro, che possono sostenere le spese della propria formazione professionale se ne affiancano altri costretti a subordinare l'aggiornamento professionale alla soddisfazione di bisogni più urgenti. Tuttavia, il diverso trattamento sembra giustificato in virtù della maggior contribuzione versata dai liberi professionisti datori di lavoro, ma anche – e soprattutto – del maggior rischio a cui essi sono esposti in quanto titolari di uno studio professionale che, per struttura dimensionale, è portato a confrontarsi con un maggior numero di clienti rispetto al professionista privo di dipendenti.

## **7. Il sostengo al reddito rappresenta probabilmente il *punctum dolens* del sistema di protezione sociale dei liberi professionisti. Esistono misure specifiche volte a rispondere a questo bisogno? Quali?**

Alcune riflessioni merita il Fondo di pensione complementare (FON.TE), nel quale è confluito il Fondo Pre.vi.prof. con accordi firmati in data 16 luglio 2010 e 30 settembre 2010<sup>47</sup>,

<sup>46</sup> RANCI, DI MARIA, LEMBI, PAVOLINI, *Come cambia il lavoro autonomo tra vecchi e nuovi profili*, in BAGNACO (a cura di), *Ceto medio. Come e perché occuparsene*, Il Mulino, 2008, 211 ss.

<sup>47</sup> Art. 18 del CCNL studi professionali.

che consente agli aderenti di disporre di prestazioni pensionistiche ad integrazione del sistema obbligatorio pubblico per i dipendenti delle aziende del terziario (commercio, turismo e servizi)<sup>48</sup>.

Il servizio offerto dal Fondo desta particolare interesse non solo rispetto al suo scopo principale di garantire un adeguato trattamento pensionistico, ma anche perché si propone di supportare economicamente i lavoratori già negli anni precedenti alla pensione. Ai sensi dell'art.10, comma 3 dello Statuto di FON.TE., gli aderenti che abbiano cessato l'attività lavorativa, che abbiano maturato almeno venti anni di contribuzione nei regimi obbligatori di appartenenza e almeno 5 anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari, hanno facoltà di richiedere, con un anticipo massimo di 5 anni rispetto all'età anagrafica di maturazione della pensione, che le prestazioni siano erogate, in tutto o in parte, in forma di "Rendita integrativa temporanea anticipata (RITA)". Ai sensi del comma 4, inoltre, la richiesta di quest'ultima può essere presentata con un anticipo massimo di dieci anni rispetto alla data di maturazione dell'età anagrafica per la pensione di vecchiaia nel regime obbligatorio di appartenenza, qualora l'aderente abbia cessato l'attività lavorativa, sia rimasto successivamente inoccupato per un periodo di tempo superiore a ventiquattro mesi, fermo restando la maturazione di una contribuzione minima di almeno 5 anni.

Per come è concegnata, la prestazione pensionistica evolve – secondo determinati vincoli, poiché limitata ai lavoratori verso la fine della carriera – a strumento di sostegno al reddito nel caso di "disoccupazione" del professionista, al fine di sopperire ad esigenze contingenti che il lavoratore si trova ad affrontare, ancorché subentri solo qualora lo stato di indigenza sia conclamato (dopo 2 anni di "disoccupazione").

Nonostante riguardi sul piano anagrafico un'esigua platea di beneficiari, la misura è particolarmente significativa poiché, ai sensi dell'art. 5, lett. a) e b) dello Statuto di FON.TE. si estende anche ai liberi professionisti e ai lavoratori autonomi. Tuttavia, occorre rammentare che non possono usufruirne i liberi professionisti che applicano il CCNL studi professionali. Ai sensi del citato art. 5, infatti, possono aderire alla previdenza complementare i liberi professionisti e i lavoratori autonomi che siano associati ad una delle Parti Istitutive di cui all'art. 1 del Regolamento CONFCOMMERCIO, FEDERALBERGHI, FIPE, FAITA, FIAVET (lett. a) o che abbiano un rapporto di collaborazione non occasionale con aziende che applicano ai loro dipendenti uno dei contratti di cui all'art. 5, comma 1<sup>49</sup>.

La questione del sostegno al reddito dei liberi professionisti, e in generale dei lavoratori autonomi, non è certamente nuova, acuendosi tuttavia, come evidenziato in precedenza, soprattutto a partire dalla pandemia da Covid-19.

<sup>48</sup> V. <https://www.fondofonte.it/statuto-e-nota-informativa/statuto/>.

<sup>49</sup> Il riferimento è ai seguenti CCNL: Terziario, distribuzione e servizi; per i dipendenti da aziende del Turismo; imprese di Viaggio e Turismo; Pubblici Esercizi - Ristorazione Collettiva e Commerciale e Turismo, stipulati da Confindustria Imprese per l'Italia e dalle rispettive Federazioni di Categoria unitamente a FILCAMS – CGIL, FISASCAT – CISL, UILTuCS-UIL.

Già alcuni studi del 2017 rilevavano come l'Italia si posizionasse nel gruppo di paesi in cui il *gap* fra lavoro autonomo e prestazioni di disoccupazione è più evidente, poiché privo di un sistema che favorisca un accesso generalizzato all'assicurazione contro la disoccupazione (paesi *Low to No access*), diversamente da altri paesi in cui l'assicurazione è obbligatoria (*Full to Hight access*) o volontaria, come Spagna, Finlandia e Svezia, (*Hight to Medium access*)<sup>50</sup>.

Che il problema fosse avvertito nel nostro Paese lo si ricava dall'art. 6, comma 1, del Jobs act del lavoro autonomo che affidava al Governo la delega, poi rimasta inattuata, di adottare uno o più decreti legislativi volti, tra gli altri obiettivi, ad abilitare gli enti di previdenza di diritto privato ad erogare anche prestazioni sociali «*con particolare riferimento agli iscritti che abbiano subito una significativa riduzione del reddito professionale per ragioni non dipendenti dalla propria volontà o che siano stati colpiti da gravi patologie*». Successivamente il legislatore ha introdotto una misura di sostegno al reddito, l'ISCRO, prima richiamata, limitata, sul piano soggettivo, in ragione dell'afferenza degli interessati alla gestione separata INPS.

Invero, alcune casse di previdenza prevedono specifiche e peculiari misure di sostegno al reddito. È il caso della Cassa di previdenza del notariato, che annovera tra gli emolumenti di natura previdenziale e assistenziale la corresponsione a favore del notaio in esercizio di un assegno integrativo degli onorari percepiti nell'anno, qualora questi siano «*inferiori ad un ammontare predeterminato*» (art. 4 dello Statuto). La disciplina dell'indennità integrativa viene meglio enucleata nel Regolamento per l'Attività di Previdenza e Solidarietà, che regola la modalità di erogazione dell'assegno suddetto, da elargire fino alla concorrenza di una quota determinata dell'onorario medio nazionale (art. 4), anche qualora il notaio abbia interrotto il servizio a seguito di un permesso ottenuto dal Consiglio notarile del distretto oppure per servizio militare, malattia e o altre motivazioni «*non dipendenti dallo stesso notaio*» (art. 5). Anche la Cassa di previdenza degli ingegneri e degli architetti (INARCASSA) prevede l'erogazione di un sussidio «*per sostenere stati di disagio economico contingente e momentaneo, conseguenti a spese urgenti e non differibili e con rilevante incidenza sul bilancio familiare*» o per l'assistenza a figli con grave disabilità<sup>51</sup>; si tratta di misure a carattere assistenziale ed in ogni caso soggette ai ben noti equilibri di bilancio, non diffuse presso ogni Ente privatizzato e che non si pongono l'obiettivo prioritario di supportare il libero professionista nel mercato del lavoro, qualora vi sia una riduzione del proprio reddito (come nel caso dell'indennità prevista da INARCASSA).

L'estensione della misura di previdenza complementare prevista da FON.TE. anche al CCNL Confprofessioni avrebbe giovato sul piano del *welfare* della categoria secondo una

<sup>50</sup> SPASOVA, BOUGET, GHAILANI, VANHEECKE, *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies 2017*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fb235634-e3a7-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en>.

<sup>51</sup> V. artt. 3 e 4 del Regolamento per l'erogazione dei sussidi (<https://www.inarcassa.it/assistenza/sussidi>)

duplice prospettiva; innanzitutto, avrebbe coinvolto una platea più vasta di liberi professionisti, atteso che Confprofessioni è la principale associazione di rappresentanza dei liberi professionisti in Italia, con i suoi oltre 1,5 milioni di iscritti<sup>52</sup>; in secondo luogo, avrebbe tracciato una linea di continuità con i servizi offerti da EBI.PRO, garantendo una copertura welfaristica più ampia, pur se non totale, in grado di rispondere a bisogni non ancora protetti.

In conclusione, in assenza di un intervento più incisivo da parte del legislatore, e che sia coerente con gli auspici dell'Unione Europea, il sistema bilaterale offerto dal CCNL degli studi professionali sembra incanalarsi verso la strada giusta, nella speranza che possa estendere ulteriormente il proprio ombrello protettivo a favore della categoria. Se non altro, l'estensione del *welfare* anche ai liberi professionisti, datori di lavoro e non, previsto dal CCNL Confprofessioni, sembra inserirsi in quel processo di ampliamento delle tutele a favore del lavoro "in tutte le sue forme", costituzionalizzato con l'art. 35, comma 1 Cost., nella prospettiva di pervenire ad un sistema di protezione sociale ad "universalismo differenziato", che sia in grado di offrire strumenti di protezione non identici per tutti, ma secondo esigenze specifiche e peculiari delle categorie interessate.

## **PARTE SECONDA** **LA LEGGE N. 49/2023 [LEGGE SULL'EQUO COMPENSO]**

### **8. Come si è arrivati alla legge sull'equo compenso**

Il 5 maggio 2023 è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale la legge 21 aprile 2023, n. 49, recante «*Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali*», approdato di un percorso iniziato con l'estensione ai professionisti delle politiche attive di protezione e sostegno, a partire dalla legge sulla tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale (l. n. 81/2017) di cui si è detto nella parte prima.

Il sistema ordinistico si è per lungo tempo contraddistinto per il subordinare la quantificazione del compenso a parametri predeterminati dal legislatore, sino al 2006 allorquando il d.l. 4 luglio 2006. n. 223 (c.d. Bersani), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, ha abrogato l'obbligo di adottare i minimi tariffari passandosi ad un sistema di libera contrattazione tra il professionista ed il committente/cliente.

Nel 2012, il d.l. 24 gennaio 2012, n.1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, ha poi introdotto due significative novità: la completa abolizione delle tariffe professionali e la pattuizione del compenso al momento del conferimento dell'incarico.

<sup>52</sup> <https://confprofessioni.eu/chi-siamo/>.

Di seguito la l.4 agosto 2017, n. 124 ha imposto al professionista l'obbligo di comunicare al cliente il grado di complessità dell'incarico e di consegnargli un preventivo di massima. Nello stesso anno il c.d. decreto fiscale del 2017 (d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172) ha introdotto il principio dell'equo compenso modificato dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) e applicato a tutti i professionisti (richiamati dall'art. 1 l. n. 81/2017).

Dal 2021 il Parlamento ha iniziato una revisione della normativa dell'equo compenso fino al varo della legge n. 49/2023.

Per quanto riguarda la professione forense, l'abuso di posizione economica da parte delle grandi imprese ai danni dei professionisti era un fenomeno attenzionato da tempo da parte dell'Ufficio studi del CNF. Già con il primo dossier del 2015 e poi con due successivi documenti del 2016, il Consiglio nazionale forense aveva denunciato la pratica di stipulare (*rectius imporre*) convenzioni ai danni soprattutto di giovani avvocati, redatte su modelli unilateralmente predisposti da banche e assicurazioni (tra quelle esaminate, Ubi Banche, Italfondiario, Intesa San Paolo, MPS, Unicredit, Allianza Axa, Carige, Cattolica, Grouparma, Generali, Unipolsai, HDI) includendo prestazioni gratuite di consulenza (nei casi in cui fosse in corso attività giudiziale), redazione gratuita di commenti a provvedimenti legislativi o giudiziari o di *newsletter* di carattere giuridico, esclusione di anticipi, in alcuni casi persino l'obbligo di anticipazione delle spese per lo svolgimento dell'incarico, soppressione o abbattimento forfettario della voce spese generali, esclusione del rimborso per trasferta, forti limitazioni sul compenso in caso di pluralità di cause. Accanto a queste clausole vessatorie le convenzioni allo studio del CNF contemplavano compensi irrisori accettati dal professionista in cambio di un flusso di lavoro stabile e non facilmente sostituibile con altri clienti.

Dopo pressanti richieste del CNF, in fase di conversione del decreto fiscale collegato alla finanziaria 2018 (d.l. n. 148/2017) fu inserito nell'ordinamento forense l'art. 13-bis, contenente una prima disciplina dell'equo compenso e delle clausole vessatorie, successivamente estesa a tutti i professionisti autonomi.

Mancava però una riforma organica, come quella che è appena entrata in vigore, che trasformasse l'equo compenso in un istituto di carattere generale nell'ambito delle professioni intellettuali. Il legislatore sembra finalmente accorgersi che è lavoratore non solo l'operaio o il contadino, ma anche l'avvocato o l'ingegnere visto che il codice civile, all'art. 2233, comma 2, già prevede come «*in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione*», riecheggiando i due parametri della proporzionalità e della sufficienza dell'art. 36 Cost.

Ad anticipare una qualche forma di tutela dei professionisti nei confronti delle grandi imprese, prima ancora dell'intervento del legislatore, era intervenuta la Corte di cassazione (sentenza del 27 settembre 2010, n. 20269), in una controversia relativa ai rapporti economici tra alcune società commerciali e i loro avvocati, avente ad oggetto una convenzione per il recupero dei crediti. Riconosciuta la doverosa applicazione del principio dell'automatica rivalutazione monetaria dei crediti di lavoro, la pronuncia aveva dichiarato applicabile anche al contratto stipulato tra professionista e contraente forte, quella tutela

di favore (nel caso di specie l'art. 429, comma 3, c.p.c.), che le disposizioni processual-lavoristiche accordano al lavoratore in quanto parte socio-economicamente più debole. Se la *ratio* di disposizioni processuali quali quella richiamata è appunto quella di proteggere una certa parte di un rapporto economico, perché in questi casi il legislatore «ha preso posizione a favore della parte socialmente più debole, considerando la tutela che ne consegue un momento necessario dei suoi fini politici generali» (così la Suprema Corte nel caso in esame), allora il *favor* va accordato anche al caso di specie in quanto in esso ricorrono i requisiti richiesti dalla norma: continuatività, coordinazione, prevalenza personale della prestazione. L'avvocato “convenzionato” e pagato sotto i minimi, ai quali magari ha dovuto formalmente rinunciare perché costretto, è in rapporto di tipo parasubordinato con il cliente, e dunque ha diritto alle tutele sostanziali e processuali proprie di tale regime. La giurisprudenza si è dunque accorta del fenomeno prima del legislatore, e ha iniziato una faticosa opera di riequilibrio basata su «...) ragioni sistematiche volte a tutelare il lavoro e il lavoratore anche nelle prestazioni d'opera intellettuale (...), ribadendo il doveroso richiamo alla disciplina codicistica: esiste dunque “un limite nell'articolo 2233, comma 2, c.c., che preclude di liquidare, al netto degli esborsi, somme praticamente simboliche, non consona al decoro della professione».

Peraltra la giurisprudenza si era espressa sul c.d. “contratto di clientela” – in virtù del quale il libero professionista si vincolava a prestare la propria attività a favore di un cliente con il vantaggio di un rapporto duraturo e di un compenso fisso a *forfait* – già negli anni Sessanta e proprio in relazione alla professione di avvocato, dichiarando valido il contratto, ma nulla la clausola che determinava il compenso in modo forfetario perché in contrasto con l'art. 24 della legge forese del 13 giugno 1942, n. 794<sup>53</sup>.

## 9. Ci sono differenze tra equo compenso e tariffe?

Nel 2017 fu l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato a far pervenire alle Camere una segnalazione di netta contrarietà alle norme sull'equo compenso, ritenute una surrettizia reintroduzione dei minimi tariffari. Ma su tale questione è intervenuto proprio il CNF a fare chiarezza, evidenziando come il richiamo all'istituto tariffario non fosse appropriato: le tariffe limitano la volontà delle parti sempre e comunque, di talché le norme che ponevano minimi inderogabili si sostituivano imperativamente alle clausole difformi eventualmente concordate tra le parti. Non conformità dei minimi tariffari alle regole sulla libera concorrenza riaffermata dalla CGUE il 25 gennaio 2024 nella causa C-438/22<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> V. Cass. Sez. Un. 14 febbraio 1963 n.326, in *GC*, I, 1963, 738.

<sup>54</sup> La CGUE, su rinvio del Tribunale distrettuale di Sofia (Bulgaria) ha ritenuto non conforme all'art. 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'art. 4, paragrafo 3, TUE, un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, reso obbligatorio da una normativa nazionale, in quanto integra una restrizione della concorrenza per oggetto, non consen-

L'equo compenso, viceversa, si limita ad impedire condotte di abuso contrattuale, recuperando istituti di protezione del contraente debole già conosciuti dall'ordinamento, come ad esempio la nullità di protezione prevista dall'articolo 36 del codice del consumo, e la disciplina civilistica delle clausole vessatorie (artt. 1341 e 1342 c.c.). Ed infatti, mentre le tariffe comportavano restrizioni del mercato applicabili a qualunque rapporto contrattuale, la normativa sull'equo compenso conosce una significativa limitazione soggettiva fin dall'origine, in quanto può riguardare unicamente imprese bancarie e assicurative, o comunque imprese di dimensioni non piccole: sono, infatti, escluse le microimprese e le piccole e medie imprese come individuate dalla Raccomandazione 2003/361 della Commissione europea. Quindi rimangono escluse dall'obbligo dell'equo compenso le piccole e medie imprese e di conseguenza chi lavora con loro, ovvero l'80% dei professionisti e degli autonomi iscritti alla gestione separata, motivo per cui potrebbe sostenersi che la legge sull'equo compenso se non inutile comunque ha una portata davvero limitata.

Dunque, l'avvocato può invocare il diritto all'equo compenso solo nei confronti di contraenti effettivamente collocati su di una posizione economica di forza, che abbiano concretamente abusato di tale potere per imporre condizioni vessatorie e, appunto, un compenso non *«proporzionato alla quantità ed alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto ed alle caratteristiche della prestazione»*. Criterio per stabilire l'equità o meno del compenso sono i parametri ministeriali, e di essi il giudice terrà conto nel rideterminare il compenso. Da notarsi che le nuove previsioni si rivolgono anche al settore pubblico, imponendo alle pubbliche amministrazioni di garantire quantomeno il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti. Ed infatti, non sono mancati casi paradossali di abusi anche da parte di pubbliche amministrazioni con l'avallo della giurisprudenza amministrativa.

Tra i casi più clamorosi, richiamati anche nel dibattito parlamentare durante i lavori preparatori delle norme che per prime hanno introdotto l'equo compenso, memorabile la vicenda decisa dal Consiglio di Stato con sentenza 3 ottobre 2017, n. 4614 che dichiarò legittimo un bando pubblico per l'affidamento dell'incarico di redazione di un piano strutturale comunale e del relativo regolamento urbanistico, che aveva previsto per il professionista aggiudicatario un corrispettivo pari ad un euro. Il carattere necessariamente oneroso pur previsto dal codice dei contratti pubblici veniva – ad avviso del CDS – soddisfatto nel quadro di quella che viene definita “l'economia dell'immaginario”, dove il professionista non lavora per ottenere un compenso pecunionario, bensì per godere del ritorno di immagine che gli deriva dall'avere come committente una pubblica amministrazione.

tita da “obiettivi legittimi” asseritamente perseguiti da detta normativa nazionale e anche quando gli importi minimi previsti da tale regolamento riflettono i prezzi reali del mercato dei servizi d'avvocato.

## 10. Quali sono le novità e le criticità della legge sull'equo compenso

L'equo compenso, riecheggiando gli artt. 36 Cost. e 2233, comma 2, c.c., è definito dall'art. 1 l. n. 49/2023, come la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, nonché conforme ai compensi previsti:

- per gli avvocati: dal decreto ministeriale emanato in conformità alla legge forense (attualmente il d.m. n. 55/2014 aggiornato dal d.m. n. 147/2022);
- per i professionisti iscritti ad ordini e collegi, dal d.m. n. 140/2012, i cui valori dovranno essere comunque aggiornati;
- per le professioni non ordinistiche dall'emanando (entro 60 giorni – ormai come di consueto abbondantemente trascorsi – dalla data di entrata in vigore della l. n. 49/2023) decreto dal Ministero delle imprese e del made in Italy.

In via generale, la legge mira a superare la tendenza dei contraenti forti a sfruttare i richiami testuali alle “convenzioni” per restringere il campo di applicazione della disciplina di protezione del professionista tramite il ricorso a moduli procedurali formalmente e/o sostanzialmente diversi da convenzioni in senso stretto (incarichi singoli e *ad hoc*, scambi di lettere, etc.).

Secondo l'art. 2, comma 2, le disposizioni della legge si applicano «*a ogni tipo di accordo preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista*».

Come rilevato dall' Ufficio studi del CNF (Scheda 15 maggio 2023) sul piano del sistema delle fonti, l'avvocatura “perde” l'art. 13-bis della legge forense, che era la fonte generale in materia, ma la nuova legge, oltre a prevedere comunque il rinvio ai parametri forensi per la determinazione del carattere equo del compenso [art. 1, comma 1, lett. a)], si occupa specificamente degli avvocati a proposito della liquidazione giudiziale delle spese di lite, prevedendo all'art. 3, comma 3, lett. g), l'inserimento tra le clausole vessatorie (affette da nullità relativa *ex lege*) anche di quelle che «*nel caso di un incarico conferito a un avvocato, [prevedano] che, in caso di liquidazione delle spese di lite in favore del cliente, all'avvocato sia riconosciuto solo il minore importo previsto nella convenzione, anche nel caso in cui le spese liquidate siano state interamente o parzialmente corrisposte o recuperate dalla parte, ovvero solo il minore importo liquidato, nel caso in cui l'importo previsto nella convenzione sia maggiore*».

Tra le varie misure di tutela alcune meritano una particolare menzione.

Innanzitutto, sono nulle *ex art.* 3 le clausole che prevedono un compenso inferiore ai parametri, nonché quelle che vietano al professionista di pretendere acconti nel corso della prestazione, o che impongano l'anticipazione di spese, o che, comunque attribuiscano al committente vantaggi sproporzionati rispetto alla quantità del lavoro svolto o del servizio reso. La stessa norma prevede poi una ampia serie di clausole fortemente vessatorie affette da una presunzione di nullità *iuris et de iure*, e quindi insuperabile. Si tratta di casi tassativi che danno luogo a nullità che solo l'avvocato può far valere, anche se rilevabili d'ufficio

dal giudice; la clausola soggiace al principio *“vitiatur sed non viciat”*, quindi il rapporto contrattuale non viene travolto.

Ai sensi dell'art. 4 il giudice, oltre a condannare il cliente al pagamento della differenza tra quanto effettivamente corrisposto al professionista e quanto dovuto in base ai parametri, può disporre anche un indennizzo fino al doppio di tale differenza, fatto salvo il diritto al risarcimento dell'eventuale maggiore danno. Il giudice può comunque chiedere al professionista di acquisire il parere di congruità, che costituisce elemento di prova (art. 3, comma 6). Si tratta di misure che dovrebbero avere una efficacia dissuasiva significativa, ed auspicabilmente indurre i clienti forti a comportamenti virtuosi.

È prevista, poi, *ex art. 5, comma 3*, per le professioni diverse da quella forense la revisione biennale dei parametri; per la professione forense questo meccanismo è già disciplinato dall'art. 13 della l. 31 dicembre 2012, n. 247.

I Consigli nazionali degli ordini professionali sono legittimati, in forza dell'art. 5, comma 4, *«ad adire l'autorità giudiziaria competente qualora ravvisino violazioni delle disposizioni vigenti in materia di equo compenso»*, in tal modo sopperendo all'eventuale inerzia del singolo avvocato che potrebbe abdicare all'azione legale per forme di sudditanza non solo psicologica ma anche economica nei confronti delle grandi imprese.

Ancora, i Consigli nazionali hanno l'obbligo *ex art. 5, comma 5*, di introdurre specifiche previsioni deontologiche volte, per un verso, a *«sanzionare la violazione, da parte del professionista, dell'obbligo di convenire o di preventivare un compenso che sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta»*, e per altro verso, a sanzionare la violazione dell'obbligo di *«avvertire il cliente, nei soli rapporti in cui la convenzione, il contratto o comunque qualsiasi accordo con il cliente siano predisposti esclusivamente dal professionista, che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni della presente legge»*. Come ha evidenziato il CNF non si tratta di un aggravamento della posizione giuridica del professionista: la previsione di un presidio deontologico a corredo del necessario rispetto della normativa sull'equo compenso può essere anche un valido supporto del professionista che negozia con il "cliente forte", nel senso che il rischio di incorrere in una violazione del codice deontologico può costituire valido argomento per sottrarsi a clausole vessatorie o comunque inique.

L'art. 6 prevede la possibilità per le imprese di adottare modelli *standard* di convenzione, concordati con i Consigli nazionali, e pertanto presunti equi fino a prova contraria; per altro verso i Consigli nazionali sono legittimati *ex art. 9* ad esercitare l'azione di classe per tutelare i diritti individuali omogenei dei professionisti, ferma restando la legittimazione di ciascun professionista a far valere *«i diritti individuali omogenei»* degli appartenenti alla classe, e quella delle associazioni maggiormente rappresentative (art. 9).

Altra novità è il nuovo canale preferenziale per ottenere il pagamento del credito professionale introdotto dall'art. 7. In alternativa alla procedura di ingiunzione di pagamento e a quelle previste dall'art. 14 d.lgs. 1° settembre 2011, n.150, il parere di congruità emesso dall'Ordine o dal Collegio professionale sulla equa parcella del professionista *«costituisce titolo esecutivo, anche per tutte le spese sostenute e documentate, se rilasciato nel rispetto*

*della procedura di cui alla l. n.241/1990, e se il debitore non propone innanzi all'autorità giudiziaria opposizione ai sensi dell'art. 281-undecies del codice di procedura civile, entro quaranta giorni dalla notificazione del parere stesso a cura del professionista».* La norma introduce un nuovo titolo esecutivo stragiudiziale di natura amministrativa (art. 474, comma 2, n.1 c.p.c.), con l'effetto che, una volta decorsi i quaranta giorni senza che controparte debitrice abbia proposto opposizione al giudice competente (che è quello del luogo nel cui circondario ha sede l'ordine che ha reso il parere di congruità), il titolo esecutivo è validamente formato, e il creditore può procedere alle conseguenti azioni esecutive.

Il legislatore formalizza, all'art. 10, l'istituzione per legge dell'Osservatorio nazionale sull'equo compenso presso il Ministero della giustizia, con il coinvolgimento di un rappresentante per Consiglio nazionale: l'organo non ha poteri decisorii ma può svolgere una preziosa funzione di vigilanza sullo stato di applicazione della legge, esprimere pareri, formulare proposte, e soprattutto segnalare al Ministro le violazioni della normativa.

Mentre il termine di prescrizione del diritto al compenso da parte del professionista decorre dalla cessazione del rapporto con l'impresa (in caso di pluralità di prestazioni rese a seguito di un'unica convenzione il termine si riferisce alla data di compimento dell'ultima prestazione). L'art. 8 stabilisce che *«il termine di prescrizione [decennale] per l'esercizio dell'azione di responsabilità professionale decorre dal giorno del compimento della prestazione da parte del professionista»*. Non v'è dubbio che la norma sia stata concepita per limitare i casi di contestazione e le azioni risarcitorie rivolte contro i professionisti anche molti anni dopo il compimento della prestazione professionale, e per superare dunque la consolidata giurisprudenza in forza della quale il *dies a quo* per far valere l'azione di responsabilità non è quello del compimento della prestazione professionale, bensì quello in cui si manifesta all'esterno e diviene percepibile il danno. Come ha rilevato il CNF non è, invece, del tutto chiaro il campo di applicazione della norma. La sua formulazione letterale sembra enunciare un principio generale in tema di prescrizione che potrebbe essere ritenuto applicabile a qualsiasi rapporto tra professionista ed assistito. Tale interpretazione deve però fare i conti con la previsione di carattere generale recata dall'art. 2 della legge, che nel fissare l'"ambito di applicazione" della nuova disciplina indica appunto non tutti i contratti d'opera professionale, ma solo quelli stipulati con i "clienti forti". Sembrano dunque prospettabili, almeno in astratto, due soluzioni: la prima, di maggior favore per i professionisti, vedrebbe nell'art. 8 una norma di principio capace di trascendere il contesto della legge recante "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali", con sua applicabilità a tutti i rapporti contrattuali; la seconda, basata sul combinato disposto degli artt. 2 e 8, restringerebbe l'operatività della limitazione della responsabilità professionale all'ambito soggettivo e oggettivo della nuova legge, con sua configurabilità quindi come misura di riequilibrio di posizioni di svantaggio riferibili ai professionisti solo nei loro rapporti contrattuali con "clienti forti". È probabile che sul punto si dovranno attendere le prime pronunzie e verificare gli orientamenti che saranno adottati dai giudici competenti. La nuova legge semplifica l'onere probatorio del professionista che intende tutelare il diritto a ricevere un compenso equo, introducendo una presunzione semplice in

base alla quale gli accordi preparatori o definitivi, purché vincolanti per il professionista, si presumono unilateralmente predisposti dalle imprese stesse, salvo prova contraria. Più in generale, deve rilevarsi come la riforma della disciplina dell'equo compenso non cambi la prospettiva di fondo presente fin nella prima normativa del 2018, e cioè la limitazione del campo soggettivo di applicazione alle imprese di una certa dimensione, restando escluse quelle che occupano meno di 50 dipendenti o realizzano un fatturato o un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro. Quindi, l'art. 2 l. n. 49/2023 conferma la scelta del legislatore di applicare la disciplina solo a banche, assicurazioni, e appunto imprese dalle dimensioni superiori alle soglie indicate<sup>55</sup>.

Un'altra misura da evidenziare è quella che impone l'obbligatorietà dell'equo compenso per le PPAA. In tempi recenti, alcune pubbliche amministrazioni hanno pubblicato bandi “a zero compensi” [il caso più clamoroso forse è quello posto in essere dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) in data 27 febbraio 2019, che intendeva reclutare a costo zero soggetti con “esperienza accademica/professionale non rinvenibile all'interno della struttura”]. Come si è già precisato, nella vigenza della normativa del 2018, la disciplina dell'equo compenso non era affatto limitata al settore privato e anche le pubbliche amministrazioni erano tenute a rispettare il principio dell'equo compenso<sup>56</sup>. Tuttavia, ciò non è stato sufficiente per arginare casi di sfruttamento del lavoro professionale francamente inaccettabili. Il problema è stato aggravato dalla giurisprudenza amministrativa: proprio giudicando in via definitiva sul citato bando MEF, il Consiglio di Stato ha affermato che «*la normativa sull'equo compenso sta a significare soltanto che, laddove il compenso sia previsto, lo stesso debba essere necessariamente equo, mentre non può ricavarsi dalla disposizione l'ulteriore (e assai diverso corollario) che lo stesso debba essere sempre previsto*». Si trattava con tutta evidenza di una lettura che neutralizzava il dato normativo ed eludeva sostanzialmente l'applicazione della disciplina alle PPAA, nonostante la chiara indicazione del legislatore, almeno in punto di principio. Il legislatore della riforma ha dunque sentito il dovere di rafforzare la vincolatività per le pubbliche amministrazioni superando il richiamo del mero principio, e disponendo più chiaramente che «*le disposizioni della presente legge si applicano altresì alle prestazioni rese dai professionisti in favore della pubblica amministrazione*» (art. 2, comma 3). Quindi è da ritenersi superata ed anzi modificata, in quanto norma successiva, dalla legge sull'equo compenso, la disposizione di cui all'art. 8, comma 2, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (codice dei contratti pubblici) secondo cui «*Le pre-*

<sup>55</sup> Alla luce del Rapporto Istat, 2021, *Rapporto sulle imprese 2021. Struttura, comportamenti e performance dal censimento permanente, Istituto nazionale di statistica* la portata della norma risulta fortemente ridimensionata in quanto secondo l'ultimo censimento delle imprese condotto dall'Istat, in Italia ci sono quasi 4,4 milioni di imprese non agricole, con 17,4 milioni di addetti. Oltre il 60% delle attività ha un solo addetto e un ulteriore terzo è costituito da microimprese che variano tra i 2 e i 9 addetti; segmenti che insieme occupano circa 7,5 milioni di lavoratori. Le piccole imprese, tra i 10 e i 49 addetti sono quasi 200 mila, mentre quelle medie e grandi, dunque con più di 50 dipendenti, sono 28 mila. Quest'ultime rappresentano circa lo 0,7% delle imprese totali in Italia (p. 12).

<sup>56</sup> V. art. 19-quaterdecies, comma 3, d.l. n. 148/2017, come modificato dall'art. 1, comma 488, l. 27 dicembre 2017, n. 205.

*stazioni d'opera intellettuale non possono essere rese dai professionisti gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. Salvo i predetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso».*

Anche a seguito della riforma, le società di cartolarizzazione nonché gli agenti della riscossione restano al di fuori del campo di applicazione della normativa sull'equo compenso, anche se questi ultimi «garantiscono, comunque, al momento del conferimento dell'incarico professionale, la pattuizione di compensi adeguati all'importanza dell'opera, tenendo conto, in ogni caso, dell'eventuale ripetitività delle prestazioni richieste»<sup>57</sup>.

Un cenno merita anche la questione della corretta applicazione *ratione temporis* della disciplina dell'equo compenso, essendo sorti diversi dubbi interpretativi, con particolare riferimento ai rapporti pregressi, o comunque instaurati precedentemente all'intervento normativo. È caduta, durante i lavori parlamentari, la previsione in forza della quale la legge si sarebbe potuta applicare anche ai rapporti in corso. L'art. 11 chiarisce che la legge non si applica alle convenzioni in corso, sottoscritte prima della entrata in vigore della legge stessa, ma solo a quelle sottoscritte a partire dalla data di entrata in vigore della legge stessa. La soluzione è chiara, ma poco equa, perché consolida e rende irrimediabili tutti i casi di manifesto abuso contrattuale di clienti forti in danno di professionisti che si sono verificati negli anni passati.

L'art. 12 abroga, come detto, tutta la disciplina dell'equo compenso previgente, compreso l'art. 13-bis della l. n. 247/2012 (Ordinamento forense). Abroga altresì la lettera a) del comma 1 dell'art. 2 del c.d. decreto Bersani del 2006. Nonostante alcuni entusiasmi registrati al riguardo, non è possibile ritenere che l'abrogazione in parola faccia “rivivere” le tariffe minime inderogabili, perché resta tutt'ora in vigore l'art. 9 d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. Decreto “Cresci Italia”), con il quale il Governo Monti dispose l'abrogazione in toto (e non solo relativamente ai minimi) delle norme tariffarie, cancellando dall'ordinamento la stessa parola “tariffe”, in una sorta di vera e propria furia iconoclasta, ed avviando la stagione dei c.d. “parametri”, termine ritenuto più rassicurante sul fronte del diritto della concorrenza *ex art. 101 TFUE*.

Per nulla coordinati sono l'art. 50, comma 4 d. lgs. n. 36/2023<sup>58</sup> e l'art. 1, comma 1, l. n. 49/2023<sup>59</sup>, visto che la prima disposizione prevede la possibilità di applicare, da parte

<sup>57</sup> V. art. 2, comma 3, l. n. 49/2023 che conferma l'art. 19-quaterdecies, comma 4-bis, d.l. n. 148/2017.

<sup>58</sup> Tale norma prevede che «*Per gli affidamenti di cui al comma 1, lettere c), d) ed e), le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei relativi appalti sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa oppure del prezzo più basso ad eccezione delle ipotesi di cui all'articolo 108, comma 2*».

<sup>59</sup> Tale norma prevede che «*ai fini della presente legge, per equo compenso si intende la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, nonché conforme ai compensi previsti rispettivamente: “lettera b)” per i professionisti iscritti agli ordini e collegi, dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*».

della stazione appaltante, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa oppure il prezzo più basso, mentre la seconda fa riferimento a decreti ministeriali che fissano la soglia dei compensi per essere ritenuti congrui e conformi. Un chiarimento non appare affatto ultroneo come rilevato dalla stessa Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che nel suo ruolo di organo di vigilanza e controllo ha rilevato l'esistenza di potenziali criticità e ambiguità nel coordinamento tra queste due leggi, creando un terreno di incertezza per professionisti e organizzazioni.

Il punto cruciale del dibattito riguarda l'interpretazione delle previsioni dei parametri di riferimento per le prestazioni professionali secondo le tabelle ministeriali, contenute nel Decreto del Ministro della giustizia del 17 giugno 2016 e richiamate nell'Allegato I.13 al nuovo Codice dei contratti. Secondo l'ANAC, l'articolo 41, comma 15, d.lgs. n. 36/2023 stabilisce che tali parametri dovrebbero essere utilizzati per determinare i corrispettivi per le fasi progettuali nelle gare di appalto dei servizi di ingegneria e architettura.

Tuttavia, a creare incertezze concorre il mutamento terminologico rispetto al precedente Codice dei contratti (d.lgs. n. 50/2016), che includeva la locuzione «criterio o base di riferimento», termine assente nella nuova normativa, mutamento che potrebbe avere un impatto significativo sull'interpretazione delle norme in materia di compensi professionali.

L'ANAC ha quindi sollevato la questione se la legge sull'equo compenso abbia reintrodotto i parametri professionali minimi e, se sì, quale sia la riduzione massima consentita per rimanere nel perimetro dell'equo compenso. Se la l. n. 49/2023 venisse applicata alla lettera, i bandi diventerebbero gare a prezzo fisso, perché si possono ribassare solo le spese vive, e quindi praticamente non sarebbe più una gara, a scapito soprattutto dei professionisti più piccoli e meno strutturati. L'ANAC ha chiesto che la questione sia rimessa all'attenzione della Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio per trovare "una soluzione univoca".

## **11. Quale è la disciplina dell'Equo Compenso degli ingegneri?**

Il Consiglio Nazionale degli Ingegneri (CNI) con evidente tempestività il 14 giugno 2023 ha adeguato il proprio Codice deontologico alla luce delle novità introdotte dalla legge sull'equo compenso.

Secondo quest'ultimo gli Ordini e Collegi dovranno adottare disposizioni atte a sanzionare le eventuali violazioni da parte dei professionisti, dell'obbligo di pattuire compensi equi per le prestazioni professionali che andranno a svolgere, anche se già la precedente versione del Codice prevedeva sanzioni a carico dei professionisti che preventivavano

compensi inadeguati<sup>60</sup>. Le nuove regole definendo esplicitamente l'equo compenso permettono di delineare puntualmente gli obblighi professionale degli ingegneri<sup>61</sup>.

Nel caso di compensi inadeguati (al di fuori delle ipotesi consentite di prestazioni gratuite) l'art. 15, comma 3, del nuovo Codice deontologico prevede la sanzionabilità disciplinare del contravventore<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Ai sensi degli artt. 11, comma 3, e 15, comma 3, del precedente Codice deontologico: «*11.3 - La misura del compenso è correlata all'importanza dell'opera e al decoro della professione ai sensi dell'art. 2233 del codice civile e deve essere resa nota al committente, comprese spese, oneri e contributi. 15.3 - È sanzionabile disciplinarmente la pattuizione di compensi manifestamente inadeguati alla prestazione da svolgere. In caso di accettazione di incarichi con corrispettivo che si presuma anormalmente basso, l'ingegnere potrà essere chiamato a dimostrare il rispetto dei principi di efficienza e qualità della prestazione».*

<sup>61</sup> L'art. 11 del nuovo codice deontologico, aggiornato al 14/6/2023, dispone che: «*11.1. L'Ingegnere al momento dell'affidamento dell'incarico deve definire con chiarezza i termini dell'incarico conferito e deve pattuire il compenso con il committente, rendendo noto il grado di complessità della prestazione e fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili correlati o correlabili all'incarico stesso. 11.2. L'Ingegnere è tenuto a comunicare al committente eventuali situazioni o circostanze che possano modificare il compenso inizialmente pattuito, indicando l'entità della variazione. 11.3. La misura del compenso è correlata all'importanza dell'opera e al decoro della professione ai sensi dell'art. 2233 del codice civile e deve essere resa nota al committente, comprese spese, oneri e contributi. Il compenso relativo alle prestazioni professionali di cui alla legge 21 aprile 2023 n. 49 deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, nonché conforme ai compensi fissati dai decreti ministeriali, ai sensi dell'art. 1 della legge citata. 11.4. I compensi professionali previsti nei modelli standard di convenzione, concordati tra imprese e Consiglio Nazionale degli Ingegneri si presumono equi fino a prova contraria, ai sensi dell'art. 6 della legge 21 aprile 2023 n. 49. 11.5. L'Ingegnere può fornire prestazioni professionali a titolo gratuito solo in casi particolari quando sussistano valide motivazioni ideali ed umanitarie. 11.6. Possono considerarsi prestazioni professionali non soggette a remunerazione tutti quegli interventi di aiuto rivolti a colleghi Ingegneri che, o per limitate esperienze dovute alla loro giovane età o per situazioni professionali gravose, si vengono a trovare in difficoltà».*

Come si vede la nuova regolamentazione detta una nozione ben definita di "equo compenso" e individua le deroghe consentite.

<sup>62</sup> L'art. 15, comma 3, del nuovo codice deontologico, aggiornato al 14/6/2023, dispone che: «*È sanzionabile disciplinarmente la pattuizione di compensi manifestamente inadeguati alla prestazione da svolgere. In caso di accettazione di incarichi con corrispettivo che si presuma anormalmente basso, l'Ingegnere potrà essere chiamato a dimostrare il rispetto dei principi di efficienza e qualità della prestazione. La violazione, da parte del professionista, dell'obbligo di convenire o di preventivare un compenso che sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e determinato in applicazione dei parametri previsti dai pertinenti decreti ministeriali, è sanzionata a giudizio del Consiglio di disciplina territoriale, ai sensi dell'art. 5, comma 5, della legge 21 aprile 2023 n. 49». Il successivo comma 4 prevede che: «La violazione dell'obbligo di avvertire il cliente, nei soli rapporti in cui la convenzione, il contratto o comunque qualsiasi accordo con il cliente siano predisposti esclusivamente dal professionista, che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni della legge 21 aprile 2023 n. 49 e dalle altre leggi in vigore è sanzionata a giudizio del Consiglio di disciplina territoriale, ai sensi dell'art. 5, comma 5, della legge citata».*