

Senato della Repubblica

11a Commissione Lavoro, Previdenza Sociale

20/09/2017

Audizione

Disegno di Legge n. 2858 - Disposizioni in materia di equità del compenso e responsabilità professionale delle professioni regolamentate



LAVORO AUTONOMO E PROFESSIONI

Come riuscire a tutelare anche i professionisti, soprattutto i giovani quando entrano nel mercato del lavoro? (art. 35 Cost.).

La prevaricazione dei clienti forti (spesso unici committenti) che riescono a imporre condizioni, compensi e tempi di lavoro, costituisce uno dei volti della precarietà dei professionisti, così come la posizione di sostanziale subalternità in cui si trovano i professionisti (per lo più giovani) quando prestano la propria attività per i grossi studi professionali.

Ora, considerando che ci troviamo di fronte a una prestazione lavorativa che, soprattutto in questi casi, non è puramente autonoma, né può semplicisticamente riportarsi alla tipologia della subordinazione, probabilmente una strada da percorrere può essere quella di "incrociare" le tipologie tradizionali del lavoro autonomo, subordinato e parasubordinato per ricostruire una tutela del professionista più equilibrata.

Quanto allo status e alla tutela giuridica, il lavoro professionale deve trovare il proprio paradigma nell'autonomia e nella dignità che è in grado di offrire la disciplina ordinistica, così come garantita dagli ordini professionali.

In sostanza, anche laddove il lavoro professionale viene prestato per il committente/cliente unico, ovvero per uno studio professionale in cui si differenzino i professionisti soci di studio dai non soci dello stesso, è indispensabile siano garantite le condizioni di autonomia non solo intellettuale, ma anche di organizzazione, di gestione dell'attività lavorativa.

La violazione delle condizioni di autonomia deve poter attivare l'intervento degli ordini professionali che, in questo senso, svolgono un ruolo non corporativo, ma di vigilanza e controllo che la professione sia svolta con le garanzie minime di libertà che sono anche il presupposto indefettibile perché la professione sia svolta a sostegno della legalità. L'esercizio della professione implica, infatti, l'esercizio di pubbliche funzioni.

Dal lavoro subordinato si può recuperare la sussistenza di una parte fissa del compenso, quale apporto indefettibile per raggiungere l'equo compenso, ossia un onorario che sia proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto (art. 36 Cost.). La proporzionalità deve essere assicurata da un compenso fisso adeguato, salvo ulteriori compensi pattuiti. Alcune di queste condizioni sono riportate anche nell'art. 3

della legge sulla tutela del lavoro autonomo appena approvata, Legge 22 maggio 2017, n. 81).

Quella che si intende costruire è una combinazione di tutela tra adeguatezza della retribuzione, garanzia di autonomia professionale e organizzativa e qualità della prestazione professionale.

COME CREARE LAVORO

Sulla possibilità di "creare lavoro", maggiore spazio per le competenze e il ruolo degli avvocati, ma anche indirettamente di altre tipologie di professionisti, deriverebbe dall'estensione della negoziazione assistita quale strumento alternativo di conciliazione delle controversie anche a materia fino ad ora escluse (diritto del lavoro, diritto previdenziale). La negoziazione assistita può comportare il coinvolgimento anche di altri professionisti e addetti verso nuove forme e soluzioni tecnico-pratiche.

Occorre tener presente le opportunità che, per tutti i professionisti e lavoratori autonomi, si rinvergono nella legge sul lavoro autonomo (L. n. 81/2017, art. 5), secondo cui alcuni atti delle Amministrazioni Pubbliche (e Statali? - in proposito si potrebbero prevedere, in questo ddl, o quantomeno in altri decreti delegati, alcuni casi anche per le Amministrazioni Statali) possono essere rimessi alle professioni organizzate in Ordini e Collegi, da individuarsi con atti successivi del Governo, indicando preventivamente circostanze che possano determinare conflitti di interessi. Tale ultimo, importante aspetto potrebbe essere presidiato dagli Ordini professionali e dalle associazioni professionistiche, riconvertendone in senso sociale e pubblicistico alcune funzioni.

L'importante è che si garantiscano paletti precisi e stringenti sull'assenza di conflitto di interessi e anche di semplici motivi di opportunità, a tutela dell'interesse pubblico e della legalità, aggiungendo previsioni volte ad evitare cumuli di incarichi e accentramenti di potestà e incarichi, al fine di garantire l'ingresso di nuovi e adeguati attori nel sistema.

Nel contempo si realizzerebbe un percorso di maggiore responsabilizzazione dei vari soggetti e un decentramento di alcuni poteri e competenze, altrimenti burocratizzati centralisticamente.

Un esempio, a nostro avviso da seguire ed ampliare, è quello di cui al Protocollo d'Intesa siglato lo scorso 22 giugno a Roma tra la Rete Professioni Tecniche (RPT) e il Commissario straordinario per la

ricostruzione, Vasco Errani, sulla base dell'Ordinanza 09/06/2017 n. 29 (Gazzetta ufficiale 22/06/2017 n. 143) della *Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissario del Governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016*. Venivano definiti i compensi professionali per le attività di progettazione e direzione lavori degli interventi di consolidamento antisismico e ricostruzione privata nel Centro Italia e le percentuali dei compensi professionali sulla base del valore del progetto, alzando le percentuali per i lavori di importo minore e abbassandole per quelli più importanti. Veniva altresì fissato un contributo minimo riconosciuto sull'insieme delle spese tecniche per la pratica relativa ai lavori, indipendentemente dall'importo, comunque non inferiore a 6 mila euro.

Il professionista è obbligato ad indicare nel contratto il numero progressivo dei lavori assunti per la ricostruzione e l'importo raggiunto con i precedenti incarichi, al fine di evitare il superamento dei limiti previsti (massimo 30 per le cd. prestazioni principali; massimo 75 per le cd. prestazioni parziali e per quelle miste). In tal modo si evita la concentrazione di incarichi nelle mani di pochi professionisti, ma anche di congestioni economiche, in quanto il protocollo, sempre in conformità alla predetta Ordinanza n. 29/2017, stabilisce che, indipendentemente dall'importo dei lavori, nessun professionista può assumere più di 30 incarichi professionali con un importo massimo inferiore a 25 milioni di euro. Il tutto con sanzioni per le inadempienze, tra cui, per i professionisti che non rispettano i limiti indicati, la cancellazione dall'elenco speciale tenuto dal Commissario per la ricostruzione e l'assoggettamento a valutazione da parte degli Ordini sotto il profilo delle violazioni di tipo deontologico.

D'altro canto, l'interfaccia di queste competenze all'interno delle Amministrazioni statali e delle PPAA dovranno essere i professionisti pubblici dipendenti, in modo da contribuire alle garanzie di legalità sui percorsi di atti della PA affidati a professionisti privati, oltre che per facilitare l'interlocuzione di natura tecnica tra competenze omogenee e rappresentare anche uno snodo di sburocratizzazione, semplificazione e accelerazione degli atti e degli adempimenti delle Amministrazioni dello Stato e delle PA, favorendo la realizzazione di obiettivi concreti e tangibili per l'utenza interna e esterna.

Sotto il profilo della legislazione in fieri o da disegnare, occorrerebbe una normativa non dettagliata ma di orientamento, stringente invece

solo nei limiti di garanzia verso il basso e verso l'alto, al fine di contenere le distorsioni; normativa autoapplicativa, quindi, pur con integrazioni e direttive di finalità da demandare con modalità semplificate alle varie istituzioni competenti materia per materia (regolamenti, decreti, direttive, linee guida).

Dalle norme professionali e da quelle sul lavoro subordinato si può recuperare la garanzia del minimo compenso, orientata a favorire la tendenza verso la concretizzazione del giusto compenso, proporzionato al lavoro svolto (art. 36 Cost.), nonché clausole di recesso dal rapporto contrattuale che attribuiscono oneri diversificati per le parti, in considerazione del *favor* per il prestatore d'opera o di lavoro (cfr. art. 3 L. 81/2017, sul lavoro autonomo).

L'equo compenso, parametro utile sia nelle gare per affidamento di consulenze e incarichi di ricerca, sia per le offerte e per i cittadini al momento della verifica del preventivo presentato dal professionista, è la garanzia di un riconoscimento superiore al minimo tariffario o garantito e deve essere ricavabile dal contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale e non deve essere sacrificato dalle pervasive situazioni di committenti forti che riescono a imporre compensi inferiori anche ai parametri ministeriali. Tra i committenti forti va inserita anche la Pubblica Amministrazione che si riduce talvolta ad essere committente poco virtuoso, a volte addirittura anche fruitore di lavoro gratuito. Proprio il lavoro pubblico potrebbe essere utile punto di riferimento per risolvere i punti critici del lavoro dei professionisti. Altri committenti "forti" sono ovviamente le imprese che applicano al lavoratore autonomo, al professionista, trattamenti spesso inferiori a quelli riservati al lavoratore dipendente, laddove la prestazione professionale è la stessa.

Per garantire l'equo compenso una soluzione ipotizzabile è quella di sancire per legge l'inderogabilità del minimo tariffario ed affidare a contratti nazionali e a linee guida nazionali di settore, stipulati da soggetti rappresentativi quali Ordini e associazioni professionali nazionali, la determinazione delle soglie dei compensi equi (ad esempio, a mezzo di tabelle di equivalenza prestazione/tempo/difficoltà/professionalità/ecc.).

La necessità di implementare l'apporto e le funzioni delle associazioni professionali e di forme analoghe di rappresentanza è rafforzata dall'esigenze di adeguare e avvicinare alle peculiarità dei professionisti gli ambiti e le competenze dei soggetti legittimati a rappresentarne gli interessi. Una recente indagine di rilevazione sul

tema "Giovani, lavoro e rappresentanza" nell'ambito del "Rapporto Giovani" dell'Istituto Giuseppe Toniolo, in collaborazione con il sindacato dei metalmeccanici Fim Cisl della Lombardia, condotta nel Febbraio 2017 su un campione di 2000 giovani dai 20 ai 34 anni, ha fatto emergere che il 63% dei giovani chiede nuove modalità di rappresentanza collettiva, confermando di temere un lavoro con basse condizioni economiche e che la preoccupazione per uno stipendio adeguato ha superato negli ultimi anni il desiderio di poter svolgere un lavoro che consenta di realizzarsi. Così pure, ultimamente, l'Inps, cui le parti sociali hanno affidato la raccolta, elaborazione e comunicazione dei dati relativi alla rappresentanza delle organizzazioni sindacali sui luoghi di lavoro, in attuazione del Testo Unico sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014, nel proporre il salario minimo per legge, ha comunicato che i dati sulle iscrizioni ai sindacati nelle imprese più grandi sono in notevole diminuzione, attestandosi attorno al 25%, segnalando l'importanza di aggiornamenti sulla rappresentatività dei sindacati e delle associazioni di categoria.

Per quanto riguarda le associazioni di esercenti le professioni, al fine di dare evidenza ai requisiti professionali degli iscritti, di favorire la selezione qualitativa e la tutela dell'utenza, sarebbe opportuno inserirle a pieno titolo nei meccanismi di regolazione, di consultazione e di contrattazione, previa individuazione di requisiti quali l'iscrizione in apposito registro presso i Ministeri della Giustizia e del Lavoro, la consolidata esistenza da almeno un quinquennio, il funzionamento e l'elettività dei rappresentanti sulla base di adeguati statuti ad estesa partecipazione l'ampia diffusione sul territorio, lo svolgimento di attività professionali su diritti costituzionalmente garantiti, l'attivazione di iniziative e documentazioni tecnico-scientifiche specializzate, l'organizzazione di corsi e convegni formativi e di aggiornamento professionale con rilascio di attestati di competenza ed altri elementi di rilevanza e livello nazionale.

Considerato che, oltre alla questione puramente economica, giustamente il disegno di legge si prefigge di "*garantire certezza del diritto nei rapporti con il committente*", per quanto una parte consistente delle problematiche siano state affrontate dalla legge sul lavoro autonomo approvata lo scorso maggio (legge 22 maggio 2017, n. 81), è il caso di sottolineare che ci troviamo di fronte a una prestazione lavorativa non puramente autonoma, né semplicisticamente subordinata. Una strada da percorrere potrebbe essere quella di "incrociare" le tipologie

tradizionali del lavoro autonomo, subordinato e parasubordinato, valorizzando i fattori e gli aspetti che garantiscono *dignità professionistica* alla persona. In questo senso un possibile valido paradigma può essere rappresentato proprio dal lavoro professionale svolto alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. Le garanzie di autonomia e indipendenza che le leggi professionali e i ccnl e ccni, e gli Ordini che ne presidiano il rispetto nei rapporti tra professionisti e con i clienti, riconoscono ai professionisti che rendono la propria attività al servizio delle pubbliche amministrazioni possono essere riferimento per un'adeguata costruzione di garanzie per tutti i professionisti e per una spinta propulsiva alla qualità e utilità delle attività professionali e alla linearità e correttezza dei rapporti tra professionisti e committenti pubblici e privati che siano. In sostanza, anche laddove il lavoro professionale viene prestato per il committente/cliente unico, ovvero per uno studio professionale in cui si differenzino i professionisti soci di studio dai non soci dello stesso, è indispensabile siano garantite le condizioni di autonomia non solo intellettuale, ma anche di organizzazione e di gestione dell'attività lavorativa. La violazione delle condizioni di autonomia deve poter attivare l'intervento degli Ordini professionali che, in questo senso, svolgono un ruolo non corporativo, ma di vigilanza e controllo che la professione sia svolta con le garanzie minime di libertà che sono anche il presupposto indefettibile perché la professione sia svolta a sostegno della legalità. L'esercizio della professione implica, infatti, l'esercizio di funzioni sociali.

Alcune di queste condizioni sono riportate anche nell'art. 3 della legge sulla tutela del lavoro autonomo appena approvata, Legge 22 maggio 2017, n. 81, cui per facilità interpretativa, si propone venga inserito rinvio nella sua interezza.

Roma, 19.09.2017

Il Segretario generale FLEPAR Inail

Avv. Tiziana Cignarelli