

Senato della Repubblica

XVIII Legislatura

2ª Commissione Giustizia

*Audizione nell'ambito dell'esame dei disegni di legge nn. 1425
e 2419 in materia di Equo compenso per le prestazioni professionali*

24 Novembre 2021

Ing. Franco Fietta, Presidente di Fondazione Inarcassa

Premessa

Fondazione INARCASSA è un organismo istituito da INARCASSA, Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli Ingegneri ed Architetti Liberi Professionisti, e, ad oggi, rappresenta circa 170 mila iscritti, di cui quasi la metà ha meno di 40 anni di età.

Fondazione Inarcassa ha avuto l'opportunità di segnalare le diverse criticità che tutt'oggi permangono nella disciplina sull'equo compenso di fronte alla Commissione Giustizia della Camera a giugno sorso nell'ambito dell'audizione sulla proposta di legge recante *“Modifiche all'articolo 2233 del codice civile e al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e altre disposizioni in materia di compenso delle prestazioni professionali e di termine di prescrizione per l'azione di responsabilità professionale”*(C. 301 e abb.) .

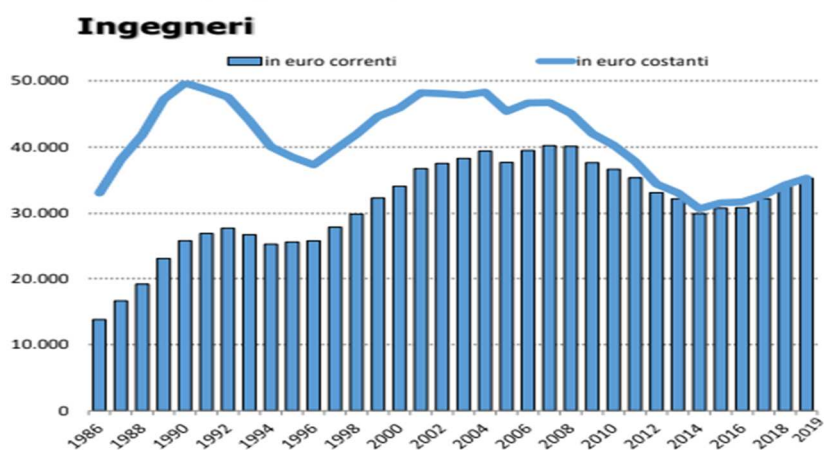
Già dall'abrogazione dei minimi tariffari, e alla luce della crisi economica che si sta abbattendo sulle diverse categorie professionali a causa della pandemia, l'equo compenso resta un tema centrale nell'agenda di Fondazione Inarcassa. La pratica dell'offerta economica al massimo ribasso sul costo della prestazione professionale, avallata da taluni comportamenti della pubblica amministrazione e indirizzi della giurisprudenza amministrativa, ha determinato la perdita di competitività e di reddito di intere categorie professionali. La recente sentenza del Consiglio di Stato n. 7442/2021, pronunciata su un bando del Ministero dell'economia e delle finanze che prevedeva il conferimento di incarichi per consulenze gratuite contro cui hanno fatto ricorso gli Ordini degli avvocati di Roma e Napoli, sferra un duro colpo al futuro della libera professione, comprese quella di natura tecnica perché, in sostanza, secondo il massimo organo di giustizia amministrativa l'equo compenso deve applicarsi solo laddove un compenso è previsto, sottolineando, in tal mondo, la legittimità degli affidamenti di incarichi a titolo gratuito. In aggiunta, continuano i giudici, gli incarichi gratuiti garantirebbero un "ritorno" in termini di prestigio personale che il professionista ottiene prestando parte del proprio tempo e lavoro alla cosa pubblica. Il Consiglio di Stato dimentica, però, che in questo modo si reca un danno enorme al mondo della libera professione nel suo insieme, perché trasmette il messaggio – per noi inaccettabile – che ciò che conta siano esclusivamente la gratificazione e la soddisfazione personale del servizio prestato alla cosa pubblica. I liberi professionisti impiegano una parte consistente dei propri compensi nei programmi di aggiornamento e formazione continua – indispensabili per le professioni tecniche - nella stipulazione delle polizze per le prestazioni rese e, non meno importante, per pianificare il futuro attraverso il versamento dei contributi previdenziali. Sono, dunque, evidenti i risvolti, pesantissimi, che questa sentenza getta sul futuro della libera professione. E' fondamentale, dunque, che si ponga rimedio attraverso un nuovo intervento legislativo, ben più incisivo rispetto a quanto il Parlamento ha fatto nel 2017 con il c.d. "decreto fiscale" che ha introdotto un mero principio sull'equo compenso, e che vada a disciplinare una serie di aspetti cruciali per il futuro della libera professione ormai non più rinviabili. Occorre, quindi, muoversi entro i parametri costituzionali, in riferimento all'art. 36 che afferma il diritto per il lavoratore "ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa". In secondo luogo, è fondamentale il richiamo all'art. 2233, secondo comma, c.c. secondo cui il compenso deve essere

adeguato all'opera e al decoro professionale, introducendo un criterio non mercantile di determinazione del compenso.

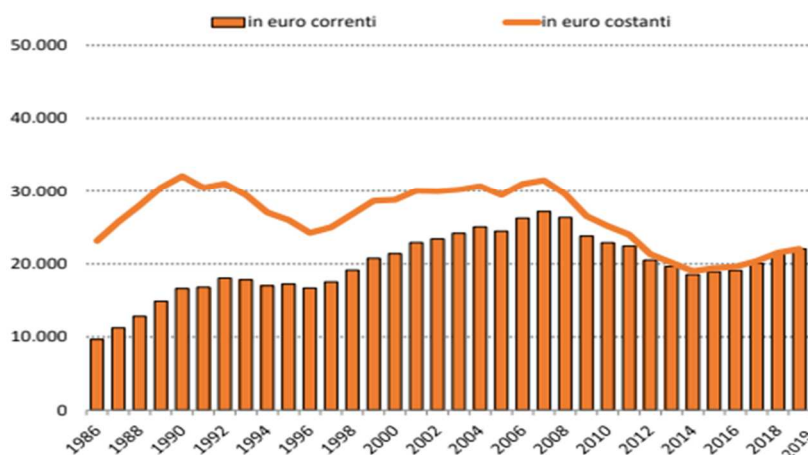
Contesto economico

Nelle figure che seguono, è mostrato l'andamento della curva del reddito sul lungo periodo sia degli architetti, sia degli ingegneri. (Fonte: Inarcassa, 2021):

Reddito medio di lungo periodo, 1986 – 2019



Architetti



Sebbene si registri negli ultimi anni una crescita del reddito medio, si può facilmente notare che siamo ben lontani dai valori dei primi anni duemila, ovvero da quando hanno iniziato ad avere effetto le politiche liberalizzatrici. Appare, cioè, chiaro l'effetto delle liberalizzazioni che, con l'obiettivo di rimuovere ogni tipo di ostacolo alla libera concorrenza, hanno abrogato le disposizioni circa l'obbligatorietà delle tariffe fisse o minime per i servizi professionali. La c.d. legge Bersani (legge 4 agosto 2006, n. 248, di conversione, con modifiche, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 233), che

rimane ad oggi il principale intervento di disciplina dei servizi professionali, ha prodotto un danno significativo nel mondo delle professioni tecniche. La presenza di tecnici laureati (architetti e ingegneri) in eccesso rispetto alla domanda e la rigidità del mercato (i liberi professionisti non si possono facilmente riconvertire rispetto alla loro alta specializzazione) hanno avuto come conseguenza un crollo dei redditi medi con livelli veramente preoccupanti per gli architetti (sotto i 20.000 € lordi annui tra il 2013 e il 2016). L'eccessiva presenza di tecnici laureati, in particolare di architetti, viene testimoniata anche dal confronto con i dati medi europei dove è presente 1 architetto ogni 1.000 abitanti, contro i 2,5 ogni 1.000 in Italia.

Dal primo "pacchetto Bersani", lo scenario economico è profondamente mutato anche in riferimento alla complessiva platea dei lavoratori autonomi. Le politiche liberalizzatrici hanno impoverito molte delle categorie professionali penalizzando soprattutto le fasce più giovani. I dati di Banca d'Italia rilevano che tra il 2014 e il 2016 sono diminuiti i redditi da lavoro autonomo¹. Anche Adepp, l'Associazione degli Enti di Previdenza Privati, rileva che il reddito medio degli iscritti appartenenti alle Casse di previdenza private, tra il 2005 e il 2014 ha subito una frenata pari a -16,18%. Se si considera il periodo 2007-2014, il decremento arriva a toccare il -18,35%².

Contesto normativo

Il quadro normativo sta progressivamente mutando. Codesta Commissione è impegnata da diverse settimane sul disegno di legge recante "*Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali*" (S. 2419), già approvato alla Camera con modificazioni, al fine di rafforzare la norma sull'equo compenso attualmente vigente.

L'introduzione nel nostro ordinamento del principio dell'equo compenso ha rappresentato indubbiamente un passo in avanti. L'articolo 19-*quaterdecies* del decreto-legge n. 148 del 2017 (c.d. "decreto fiscale") e l'articolo 1, commi 487 e 488, della legge n. 205 del 2017 (Legge di Bilancio 2018), che hanno disciplinato l'equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati, poi esteso anche alle altre professioni regolamentate e nell'ambito del lavoro autonomo, ha segnato un momento di svolta nella consapevolezza, soprattutto da parte del legislatore, che i liberi professionisti hanno diritto, al pari dei lavoratori dipendenti, ad un compenso adeguato ed equo per le prestazioni rese.

Al contesto appena richiamato si aggiunga l'art. 24, comma 8 del Codice dei contratti pubblici come novellato dal decreto correttivo (D.Lgs. 56/2017). Il c.d. "Correttivo" al Codice dei contratti pubblici ha cristallizzato la posizione espressa dall'ANAC nelle Linee Guida n. 1 attuative del Codice, disponendo l'obbligatorietà per le stazioni appaltanti dell'utilizzo del c.d. decreto "parametri" (D.M. 17 giugno 2016) al fine di calcolare gli importi da porre a base di gara degli affidamenti dei servizi di

¹ Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane, 12 marzo 2018, p. 2. Disponibile al seguente link https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2016/Statistiche_IBF_20180312.pdf

² Dati consultabili al seguente link

http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/003/545/2233-2229_Memorie_ADEPP.pdf

architettura e ingegneria. L'ANAC, nelle sopra citate Linee Guida n. 1, chiarisce che *“per motivi di trasparenza e correttezza è obbligatorio riportare nella documentazione di gara il procedimento adottato per il calcolo dei compensi posti a base di gara, inteso come elenco dettagliato delle prestazioni e dei relativi corrispettivi. Ciò permette ai potenziali concorrenti di verificare la congruità dell'importo fissato, l'assenza di eventuali errori di impostazione o calcolo. Permette, inoltre, di accertare che il procedimento non produca tariffe superiori a quelle derivanti dal sistema precedente, oltre a rappresentare una misura minima a presidio della qualità della prestazione resa”*.

Gli architetti e ingegneri liberi professionisti continuano ad operare in un contesto normativo ancora frammentario sotto diversi aspetti. La sentenza del Consiglio di Stato, sopra richiamata, conferma, infatti, a nostro giudizio, la necessità di intervenire in ambito legislativo per sanare le criticità che tutt'oggi permangono nel nostro ordinamento. L'equo compenso è un tema indubbiamente ampio e complesso sul quale è opportuno intervenire da diverse angolazioni. Occorre certamente una legge più chiara e coerente che non lasci spazi a sentenze che irrigidiscono il mercato e ledono la dignità dei liberi professionisti³. Allo stesso tempo, è fondamentale intervenire anche sul Codice dei contratti pubblici per affermare il principio dell'equo compenso e vietare alle pubbliche amministrazioni di ricorrere agli affidamenti degli incarichi a titolo gratuito o, comunque, non parametrati ai sensi del Decreto del Ministero della Giustizia del 17 giugno 2016. Sia consentito segnalare che la Fondazione Inarcassa ha elaborato alcune proposte precise in tal senso nell'ambito del disegno di legge al Governo in materia di contratti pubblici (S. 2330) attualmente all'esame della Commissione lavori pubblici del Senato, che saremmo lieti di condividere su Vostra richiesta. Infine, parimenti importante è il tema della valorizzazione e qualificazione dei Consulenti tecnici di ufficio, fondamentali per il buon andamento della giustizia, su cui la Fondazione Inarcassa considera fondamentale, nell'ambito dell'esame del disegno di legge delega al Governo per la riforma del processo civile (C. 3289), un intervento legislativo volto ad aggiornare il meccanismo di determinazione dei compensi.

Proposte

a) estendere la portata dell'equo compenso ai rapporti tra privati

La Fondazione Inarcassa propone di estendere la portata dell'equo compenso ai rapporti tra privati. L'ordinamento interno, in presenza di una disciplina della materia dell'equo compenso nei rapporti tra il professionista con i grandi committenti di cui all'art. 19-*quaterdecies* del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 14, e nei rapporti tra il professionista e la Pubblica Amministrazione di cui all'art. 24,

³ Il richiamo, oltre alla sentenza del Consiglio di Stato n. 7442/2021, è anche, a mo' di esempio, alla sentenza del medesimo organo di giustizia amministrativa, sez. V, n. 4614/2017, che, ribaltando il pronunciamento di primo grado del TAR di Catanzaro, aveva ammesso, di fatto, la configurabilità di un appalto pubblico di servizi a titolo gratuito. In particolare, i giudici amministrativi affermarono che per il contratto pubblico il termine "a titolo oneroso", di cui all'art. 3 lett. ii) del d.lgs.18 aprile 2016, n. 50, può assumere un significato attenuato o in parte diverso rispetto all'accezione tradizionale e propria dei contratti tra privati, Cfr. C. CURTI GIALDINO, *Appalti pubblici di servizi a titolo gratuito: nota a Consiglio di Stato, sez. V, 3 ottobre 2017, n. 4614*, in *Federalismi.it*, n. 18/2018, p. 3.

comma 8 del D.Lgs 50/2016 e s.m.i., non presenta una analoga disposizione relativa alle prestazioni professionali svolte nei confronti dei committenti privati.

L'estensione della portata dell'equo compenso ai rapporti tra privati sarebbe necessaria ancor di più oggi che assistiamo ad un incremento degli incarichi professionali legati al superbonus 110%. Negli ultimi mesi, in considerazione degli effetti della crisi sanitaria ed epidemiologica, al fine di sostenere la crescita economica e la ripresa di specifici ambiti e settori, il legislatore ha impresso una forte accelerazione sui bonus di natura fiscale in materia di efficientamento energetico e riduzione del rischio sismico. Il superbonus 110% sta rappresentando una concreta opportunità di lavoro per molti architetti e ingegneri liberi professionisti. E' fondamentale intervenire tempestivamente e colmare il vuoto normativo affinché le prestazioni rese nell'ambito delle attività del superbonus 110% non solo rispecchino oggettivi criteri di qualità, ma siano anche retribuite in modo equo.

L'estensione dell'equo compenso ai contratti con i privati avrebbe non solo l'effetto assicurare al professionista il giusto compenso per la prestazione resa al committente privato, ma avrebbe anche un impatto in termini di lotta all'evasione fiscale.

b) fissare una soglia al di sotto della quale il compenso non può ritenersi equo

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, considerato l'impatto negativo delle politiche liberalizzatrici sulla libera professione, è opportuno considerare un intervento volto alla reintroduzione di un limite o soglia al di sotto dei quali il compenso può dirsi non equo. A tal proposito, è la Corte di Giustizia dell'Unione europea che nella sentenza resa nella causa C-377/17, seppure orientata al caso tedesco, offre l'interessante spunto per avanzare una concreta riflessione sul "ritorno" delle tariffe, laddove i giudici sottolineano che *"l'esistenza di tariffe minime per le prestazioni di progettazione è atta, in linea di principio, in considerazione delle caratteristiche del mercato tedesco, a contribuire a garantire un elevato livello di qualità delle prestazioni di progettazione e, di conseguenza, a realizzare gli obiettivi perseguiti dalla Repubblica federale di Germania"*⁴. Ne risulta, a nostro giudizio, che il sistema delle tariffe legato ai servizi della progettazione non è incompatibile *tout court* con la disciplina europea, che pure resta fortemente orientata verso la liberalizzazione del mercato. Di conseguenza, vediamo con grande favore un intervento a tutela della categoria dei liberi professionisti che preveda una tariffa minima.

A tal fine, sembra opportuno ampliare la sfera interpretativa dell'equo compenso, senza, quindi, escludere l'opportunità di fissare un limite al di sotto della quale il professionista, in relazione ad una prestazione resa, non deve essere pagato, in quanto il compenso non risulta adeguatamente determinato.

⁴ Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 4 luglio 2019, causa C-377/17, disponibile al seguente link https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=15ECC7F6DEF39FC76D82C40191C0AOC6?docid=215785&text=&dir=&doclang=IT&part=1&occ=first&mode=DOC&pageIndex=0&cid=2824636

Allo stesso tempo, siamo consapevoli che anche il professionista, ad una maggiore protezione offertagli dalla legge, deve garantire un livello qualitativo adeguato della sua prestazione e, pertanto, in un rapporto equilibrato, a evoluti limiti minimi tariffari, debbano corrispondere precisi capitoli prestazionali in merito alla sua prestazione intellettuale.

In questo quadro si inserisce, infine, anche la responsabilità della Pubblica Amministrazione. Nell'ambito dell'attività di contrasto ai bandi irregolari promossa dalla Fondazione Inarcassa, si rileva che la maggior parte dei bandi di gara indetti ai fini dell'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria, segnalati dai nostri associati, interessano la materia del compenso, che risulta erroneamente calcolato sulla base del c.d. decreto "parametri". In molti altri casi, il calcolo del compenso non risulta neanche allegato alla documentazione di gara, come esplicitamente previsto nelle Linee Guida Anac n. 1.

c) intervenire sulle norme che ancora consentono ribassi eccessivi

L'Autorità Nazionale Anticorruzione nelle Linee Guida n. 2, di attuazione del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa" ha già individuato diverse formule finalizzate a disincentivare la competizione sul prezzo.

Per i servizi tecnici, la Fondazione Inarcassa ritiene necessario imporre l'obbligo di formule finalizzate a disincentivare la competizione sul prezzo, mentre attualmente la scelta è rimessa alla discrezionalità della Stazione Appaltante.

Parimenti, la Fondazione Inarcassa ritiene necessario ribadire che il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è l'unico ammissibile per le gare relative all'affidamento dei servizi tecnici. Purtroppo, il decreto semplificazioni, spostando la soglia dell'affidamento diretto a euro 139.000, ha reintrodotto in modo surrettizio il criterio del prezzo più basso quale prassi comune delle S.A. per la selezione del professionista a cui affidare i servizi tecnici.

Proposte emendative

Nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali" (S. 2419), sia consentito di seguito illustrare alcune proposte emendative corredate, ciascuna, dalla relativa relazione illustrativa:

1) estensione dell'equo compenso nei rapporti con la committenza privata:

Art. 2.

(Ambito di applicazione)

Al comma 3, dopo le parole «di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175» aggiungere le seguenti parole «, nonché in favore della committenza privata.».

Relazione illustrativa

La proposta emendativa è finalizzata ad estendere le disposizioni in materia di equo compenso anche alle prestazioni professionali rese in favore della committenza privata. L'ordinamento interno, in presenza di una disciplina della materia dell'equo compenso nei rapporti tra il professionista con i grandi committenti di cui all'art. 19-*quaterdecies* del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 14, e nei rapporti tra il professionista e la Pubblica Amministrazione di cui all'art. 24, comma 8 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i., non presenta una analoga disposizione relativa alle prestazioni professionali svolte nei confronti di committenti privati.

2) divieto affidamenti a titolo gratuito

Art. 3

(Nullità delle clausole che prevedono un compenso non equo)

Dopo il comma 2 aggiungere il seguente:

2-bis: «Le pubbliche amministrazioni in relazione alle prestazioni rese dai professionisti applicano le disposizioni in materia di equo compenso stabilite dalla presente legge. Sono nulle le pattuizioni che prevedono l'affidamento degli incarichi professionali a titolo gratuito».

Relazione illustrativa

La proposta emendativa è finalizzata ad escludere ogni possibilità che le stazioni appaltanti ricorrano all'affidamento degli incarichi professionali a titolo gratuito, introducendo forme di sfruttamento del lavoro già contestate a livello comunitario.

3) Azione di classe

Art. 9

(Azione di classe)

All'articolo 9 apportare le seguenti modificazioni:

- a) Aggiungere in fine la seguente: «, nonché dagli enti di previdenza privati o loro fondazioni cui sia statutariamente devoluto o attribuito il compito di tutelare gli interessi della categoria».*
- b) Dopo il comma 1, aggiungere il seguente:
«1-bis. I soggetti di cui al precedente comma sono, altresì, legittimati ad impugnare i provvedimenti amministrativi adottati da un'amministrazione aggiudicatrice ritenuti lesivi*

della normativa in materia di equo compenso. In tali controversie sono ricomprese quelle in cui si deduca la violazione dell'art. 24, commi 8, 8 bis e 8 ter, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché del decreto richiamato dal comma 8».

Relazione illustrativa

La presente proposta è finalizzata ad includere anche gli enti di previdenza privati o le loro fondazioni cui sia statutariamente devoluto o attribuito il compito di tutelare gli interessi della categoria, tra i soggetti legittimati ad adire l'autorità giudiziaria qualora ravvisino violazioni alla vigente normativa in materia di equo compenso, in considerazione delle attività promosse gratuitamente a sostegno dei propri iscritti. I soggetti di cui al punto b) della presente proposta sono legittimati ad impugnare i provvedimenti amministrativi adottati da un'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito di procedure di gara pubbliche.

4) Estensione ambito di applicazione

Art. 2
(Ambito di applicazione)

Al comma 1, le parole: «10 milioni di euro» sono sostituite dalle seguenti: «5 milioni di euro»

Relazione illustrativa

La proposta è finalizzata ad estendere l'ambito di applicazione della presente legge in relazione allo svolgimento delle attività professionali svolte in favore di imprese che nell'anno precedente hanno presentato ricavi annui superiori a 5 milioni di euro.