

Commissioni riunite VIII^a “Ambiente, territorio e lavori pubblici” e X^a “Attività produttive, commercio e turismo” della Camera dei Deputati

Memoria Confprofessioni sul disegno di legge recante: “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023” (AC 2022)

16 ottobre 2024

Onorevoli Presidenti, Onorevoli Deputati,

il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, oggi al Vostro esame, rappresenta un provvedimento di grande importanza: la sua approvazione entro l'anno rientra tra gli impegni assunti dal Governo con l'Unione europea nell'ambito dell'attuazione del Pnrr, anche al fine di ottenere il pagamento della settima rata.

Riteniamo, anzitutto, apprezzabile la volontà del Governo di rispettare la cadenza annuale: questo può permettere al Legislatore di rimuovere tempestivamente gli ostacoli regolatori, normativi e amministrativi che limitano la competizione in un mercato, nazionale ed europeo, in continua evoluzione e ormai sempre più soggetto a dinamiche globali e a forti speculazioni.

Allo stesso tempo dobbiamo segnalare che il testo approvato dal Consiglio dei ministri risulta piuttosto asciutto – in linea di continuità con le ultime due leggi annuali sulla concorrenza – e il suo contenuto non sembra avere quello slancio necessario per realizzare pienamente gli obiettivi di un mercato concorrenziale. Oltre la metà degli articoli del disegno di legge (16 su 31) disciplinano il riordino della normativa inerente il settore delle concessioni autostradali, mentre la restante parte sono misure che, benché positive, non saranno in grado di favorire la competitività.

Il ddl concorrenza 2023 è la sede più opportuna per affrontare in maniera strutturale le riforme necessarie per la crescita e lo sviluppo del Paese. Attuare le riforme mediante politiche di liberalizzazione e una maggiore concorrenza non richiede ingenti risorse economiche e dunque potrebbe rappresentare la possibilità di sostenere la crescita e il progresso del Paese con un impatto molto limitato sul bilancio dello Stato: un vantaggio non da poco anche in vista della ormai prossima legge di bilancio le cui risorse appaiono già limitate.

Alla luce di questa premessa segnaliamo alcuni temi prioritari, in materia di concorrenza, per il settore da noi rappresentato.

Concorrenza ed equo compenso nei servizi professionali (l. n. 49/2023)

In primo luogo il ddl concorrenza 2023 ci impone di commentare i più recenti sviluppi in merito alla legge sull'equo compenso delle prestazioni professionali (l. 21 aprile 2023, n. 49), che costituisce uno dei provvedimenti di maggiore interesse per il comparto libero-professionale approvati dal Parlamento in questa Legislatura.

Il **Country report 2024**, elaborato dalla Commissione europea, segnala come **diversi settori italiani siano ancora sovra-regolamentati e protetti dalla concorrenza**. Nello specifico afferma che: *“Gli ostacoli all’ingresso rimangono particolarmente elevati per le professioni regolamentate. Secondo la Commissione europea il livello di restrittività in Italia è superiore alla media UE per ingegneri, architetti, contabili, agenti immobiliari e, in una certa misura, anche per gli avvocati specializzati in materia di brevetti. In particolare, è importante trovare un equilibrio tra la necessità di tutelare le piccole imprese professionali nei rapporti contrattuali con clienti che hanno un notevole potere contrattuale, quali le banche e le compagnie di assicurazione, e di far prosperare le imprese più produttive. L’eliminazione della disciplina dell’“equo compenso” aprirebbe il mercato a imprese più produttive che potrebbero fissare tariffe più basse per aumentare la loro quota di mercato”*.

A nostro avviso la legge sull'equo compenso ha risposto, correttamente, alla pressante domanda di tutele proveniente dal mondo professionale derivante dalle fragilità causate dall'abbattimento di alcune delle tradizionali strutture regolative del mercato dei servizi professionali. Facciamo riferimento all'intenso processo di liberalizzazione e deregolamentazione, realizzato mediante l'abolizione delle tariffe e l'affermazione del principio della libera pattuizione del compenso professionale, che ha indebolito la posizione dei professionisti, soprattutto da un punto di vista reddituale.

Lo stesso Governo, all'interno del Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, nell'ambito della **tutela e promozione della concorrenza**, richiama la disciplina **dell'equo compenso**, chiarendo che è stata *«più volte erroneamente assimilata a un regime di tariffe minime, che è stato invece abrogato. Tale disciplina non costituisce un ostacolo all'accesso al mercato, bensì una garanzia per il mantenimento di standard qualitativi elevati per i servizi professionali e compensi adeguati per i professionisti autonomi anche nei rapporti contrattuali in cui il committente si trovi in posizione dominante»*.

Pertanto, ci preme ribadire che la disciplina introdotta non è affatto in contraddizione con l'abolizione delle tariffe ma, anzi, è **conforme ai principi del diritto della concorrenza** e in piena sintonia con il nuovo indirizzo della legislazione europea che va nella direzione di una maggiore protezione sociale dei lavoratori autonomi, sia nei confronti dei c.d. contraenti “forti”, che rispetto alla concorrenza al ribasso imposta da soggetti esterni al mondo professionale.

La legge è intervenuta per **sanare le situazioni di pesante squilibrio che si sono generate nel mercato delle professioni**; la *ratio* è dunque quella di **rafforzare la tutela del professionista**, parte debole del rapporto contrattuale, verso clausole ritenute vessatorie e

comportamenti abusivi da parte di imprese che detengono un forte potere contrattuale quali banche, assicurazioni e grandi imprese, tamponando una falla che si era venuta a creare nell'ordinamento e nella disciplina dei servizi professionali.

Allo stesso tempo Confprofessioni, fin da subito, ha evidenziato la necessità di apportare dei miglioramenti e correzioni alla legge n. 49/2023: quello che a nostro parere non può essere messo in discussione è il **principio di fondo sotteso all'equità del compenso**. La legge costituisce un buon punto di partenza e, pertanto, va **protetta e difesa** rispetto agli attacchi e ai tentativi di delegittimazione e disapplicazione, che ha subito dalla sua approvazione ad oggi.

I principi in essa sanciti faticano a trovare adeguata applicazione e a cristallizzarsi nel nostro ordinamento in quanto – come avevamo segnalato già durante l'*iter* parlamentare – è **troppo ristretto il perimetro di applicazione**¹, limitato ai soli rapporti di natura convenzionale: il requisito della natura «convenzionale» del rapporto professionale quale condizione per l'applicazione della disciplina risulta, infatti, troppo stringente, atteso che rivestono tale natura una quota minoritaria dei rapporti professionali.

Inoltre, è del tutto paradossale e inefficace lo strumento della sanzione inflitta dall'ordine professionale al professionista, che è parte lesa in caso di violazione dell'equo compenso, e non certo responsabile di un illecito disciplinare.

Un'ultima delicata tematica sulla quale invitiamo il legislatore a cogliere l'opportunità di intervenire, riguarda il chiarimento, in via definitiva, dell'annosa questione circa **l'applicabilità della disciplina dell'equo compenso alle prestazioni rese nell'ambito dei contratti pubblici**.

Il quadro normativo vigente fa nitidamente propendere per una **piena applicabilità delle garanzie dell'equo compenso anche ai contratti pubblici**. In particolare la legge sull'equo compenso (art. 2, comma 3) afferma espressamente la sua piena applicabilità alla pubblica amministrazione; parimenti, il Codice dei Contratti pubblici (art. 8, comma 2), prevede, salvo casi eccezionali, che la pubblica amministrazione garantisca comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso.

In presenza di un dato normativo tanto univoco, **suscita davvero stupore il recente parere dell'ANAC**, che, contraddicendo un proprio parere dell'anno precedente², esclude, in linea di massima, che questi contratti siano inquadrabili nella figura di un rapporto

¹Anche il Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029, p. 123, chiarisce che: «*Diversamente dal regime delle tariffe minime, abrogato in precedenza, la disciplina dell'equo compenso prescrive una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro svolto esclusivamente in funzione di finalità espressamente previste nei decreti ministeriali, con riferimento al solo lavoro intellettuale e in presenza di specifici committenti, elementi questi che ne restringono largamente l'ambito di applicazione*».

² Nella delibera n. 343, del 20 luglio 2023, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) afferma che: «*In base alla nuova disciplina dell'equo compenso recata dalla legge 49/2023, nei servizi di ingegneria e architettura non è consentita la fissazione di un corrispettivo inferiore rispetto a quello risultante dall'applicazione delle tabelle ministeriali*».

asimmetrico tra contraente e professionista. Ricordiamo, a tal proposito, quanto affermato dai giudici del Tar Lazio con la sentenza n. 8580 del 30 aprile 2024, per cui la disciplina sull'equo compenso, oltre a riconoscere un'adeguata remunerazione per le prestazioni rese dal professionista, contribuisce ad evitare che il libero confronto competitivo comprometta gli *standard* professionali e la qualità dei servizi da rendere a favore della pubblica amministrazione.

Confprofessioni auspica che il **principio dell'equo compenso sia espressamente confermato nell'applicazione del codice degli appalti**, se necessario mediante l'adozione di una norma di interpretazione autentica che ribadisca quanto già ora risulta, dal dato testuale della disciplina in vigore, anche al fine di garantire una elevata qualità degli appalti pubblici del nostro Paese. Il Parlamento farebbe bene ad intervenire per tutelare, anzitutto se stesso e la propria volontà legislativa, dal rischio che autorità indipendenti e giudici stravolgano la lettera delle leggi.

Considerazioni sulla concorrenza nel nuovo mercato del lavoro delle libere professioni

Nel mercato del lavoro libero professionale la **concorrenza** riveste un tema di cruciale importanza se si allarga lo sguardo alle **nuove modalità di svolgimento delle prestazioni**, caratterizzate dalla presenza di grandi formazioni associative che offrono servizi in concorrenza al singolo professionista organizzato in micro, piccole e medie strutture, nonché ai casi in cui le prestazioni siano intermedie da piattaforme *web*.

Ed infatti il mercato del lavoro professionale si fa strada sulle piattaforme *web* ad una velocità dirimpante: domanda ed offerta di prestazioni si incontrano sul *web*, tramite piattaforme dedicate. **Velocità e pluralismo dell'offerta possono d'altro canto generare diversi profili di rischio, sia per i professionisti che per i clienti.**

In particolare si pone il tema delle garanzie al cliente circa la **personalità della prestazione** e la **idoneità della qualifica professionale** del professionista che opera tramite piattaforma. Ed inoltre ci si chiede se l'incontro sul *web* di professionisti di diverse nazionalità, con titoli di studio non rilasciati dall'UE, soddisfi le rigorose garanzie sulle qualifiche professionali che innervano la legislazione nazionale.

La transizione verso il *web* rende il professionista dipendente dai **sistemi di intelligenza artificiale (IA)** che regolano le piattaforme e determinano il prezzo delle prestazioni e la scelta comparativa tra professionisti. A tal proposito si evidenzia il rischio di un possibile **svilimento del lavoro del professionista**, nonché di scelte opache che i sistemi di IA possano effettuare a danno della libertà del professionista.

Su tali delicate tematiche interviene la direttiva europea approvata dal Parlamento ed in attesa di adozione da parte del Consiglio relativa al **miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali.**

La sezione della direttiva sui diritti del lavoratore rispetto all'automazione delle piattaforme, si riferisce a tutti i lavoratori, pertanto non solo a quelli in condizioni di sostanziale subordinazione. La direttiva offre tutele alla persona lavoratrice tramite piattaforma, includendo i moltissimi professionisti, *freelance, independent workers* che trovano nella piattaforma uno strumento di intermediazione del mercato, e che pretendono la protezione della loro indipendenza nella scelta dei mezzi per l'esercizio della prestazione.

L'analisi sul propagarsi del lavoro libero professionale intermediato da piattaforme *web*, non può essere scevra di una riflessione sul potenziale impatto **sulla personalità della prestazione professionale**.

La personalità della prestazione, sancita dall'art. 2232 del codice civile, è un **principio fondamentale della relazione tra professionista e cliente**, che rappresenta la spina dorsale della nostra identità.

Nel professionista il cliente ripone la sua fiducia, garantita dal vincolo deontologico che assicura un costante allineamento tra interesse individuale e bene della collettività.

A fronte del rischio che si deleghino all'IA parti essenziali della prestazione professionale, dovrebbero essere stabiliti dei **metodi per certificare che la prestazione sia effettuata dal professionista**, e dovrebbe essere esteso il presidio, anche delle forze dell'ordine, sulle minacce derivanti da nuove forme di esercizio abusivo della professione favorite dall'intermediazione telematica.

Concorrenza e attuazione della riforma degli incentivi

Il provvedimento non contiene misure dirette specificamente al settore delle libere professioni, ma costituisce l'occasione per soffermarci su di un tema di grande interesse per i liberi professionisti, ovvero l'attuazione della riforma degli incentivi alle imprese.

La legge 27 ottobre 2023, n. 160, recante "*Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese e disposizioni di semplificazione delle relative procedure nonché in materia di termini di delega per la semplificazione dei controlli sulle attività economiche*", attiene specificamente al tema della concorrenza.

L'adozione dei decreti legislativi delegati rappresenta una priorità essenziale anche per il mondo libero professionale, dal momento che la legge delega sancisce espressamente (art. 2) il principio di parità di trattamento per tutti gli operatori economici – imprese e professionisti – ai fini dell'accesso agli incentivi.

Tale norma, a lungo attesa, è volta a garantire finalmente pari opportunità a tutte le forze economiche che contribuiscono alla crescita del Paese, eliminando quelle disparità di trattamento che per troppi anni hanno impedito un organico sviluppo delle libere professioni in Italia. Ciò anche alla luce delle trasformazioni che stanno interessando il comparto delle libere professioni, sempre più intensamente coinvolte in un passaggio a modelli imprenditoriali di gestione delle proprie attività.

Auspichiamo che – successivamente all’approvazione dei decreti delegati – la **predisposizione dei bandi** rispetti sempre lo spirito della norma, vale a dire **favorire una piena concorrenza tra operatori economici**. Infatti, i professionisti e lavoratori autonomi sono spesso concretamente esclusi da incentivi e agevolazioni, in quanto la partecipazione ai bandi è frequentemente subordinata al requisito dell’iscrizione alle Camere di Commercio, il che esclude i professionisti iscritti ad un Albo professionale. A ciò si aggiungono ostacoli abituali di ordine pratico, quali obiettivi di intervento non adeguatamente tarati sulle esigenze specifiche del settore professionale o l’individuazione di soglie minime di finanziamento che mal si conciliano con le dimensioni più circoscritte degli studi professionali.

Parimenti, auspichiamo che il **processo di attuazione sia velocizzato al massimo**, anche al fine di permettere di destinare quanto prima specifiche risorse a sostegno delle attività libero professionali chiamate ad affrontare una serie di sfide, tra cui la transizione digitale, la concorrenza internazionale e le nuove normative in tema di sostenibilità.

La **digitalizzazione** e la **promozione di processi di aggregazione e di formazione**, attraverso l’arricchimento delle competenze trasversali, consentirebbero ai professionisti di raccogliere le sfide del futuro e **competere in un mercato sempre più globale e concorrenziale**. Inoltre, favorirebbero l’ampliamento e il rafforzamento del mercato dei servizi professionali consentendo ai professionisti di andare oltre i confini rappresentati dal mercato interno e dalla professione tradizionale, e così di competere con le realtà professionali degli altri Paesi europei, sempre più strutturate.

Concorrenza e sostegno all’avvio di nuove attività

Nel quadro delle politiche di **sostegno alle start-up**, tema presente nel disegno di legge al Vostro esame (Capo III, art. 24 - 28), riteniamo utile indicare alcune direttrici prioritarie che l’esperienza quotidiana dei liberi professionisti nell’affiancamento alle imprese ci suggerisce:

- **individuare i settori strategici di investimento** nei quali costituire reti di imprese e distretti dell’innovazione in cui far confluire risorse imprenditoriali e competenze tecniche e professionali, garantendo anche le necessarie *sandbox* normative nelle aree a più forte impatto innovativo e adeguando le infrastrutture tecnologiche e logistiche alle esigenze della produzione;
- **diffondere gli incubatori di impresa**, per trattenere in Italia i giovani che si fanno portatori di idee di sviluppo innovativo, anche proseguendo nell’integrazione tra alta ricerca universitaria e imprese;
- **favorire i processi di aggregazione** tra imprese, per consolidarne l’affidabilità e la resilienza, agevolare l’accesso al credito e orientarle agli investimenti;

- **valorizzare i progetti di cooperazione** con Paesi *partner* per attivare plessi e programmi di formazione professionale e universitaria, anche per favorire l’afflusso di lavoratori stranieri qualificati.

Prioritariamente, deve essere affrontato il tema della “questione giovanile”, considerata la condizione occupazionale dei giovani italiani che, se rapportata con quella dei pari età europei, assume connotazioni drammatiche sia in termini di tasso di disoccupazione giovanile e di numero di *NEET*, che di divario tra tasso di occupazione di lavoratori giovani e anziani.

Il settore delle libere professioni non è esente da questa tendenza generalizzata, con un **progressivo invecchiamento della popolazione professionale e una diminuzione complessiva dei liberi professionisti che colpisce in particolare i più giovani**.

Pertanto, riteniamo che occorra elaborare misure che incentivino l’ingresso nel mondo del lavoro dei giovani quali:

- a) la previsione di un **incentivo *ad hoc* per la decontribuzione e detassazione** dei primi tre anni di attività professionale dei professionisti, riprendendo anche il modello della decontribuzione dei lavoratori dipendenti. Tale misura, oltre ad agevolare l’ingresso dei giovani nel mondo libero-professionale, potrebbe sostenere il loro livello reddituale e contrastare il fenomeno, sempre più accentuato, di giovani laureati che scelgono la strada del lavoro dipendente (al posto della libera professione), per una maggiore sicurezza economica. Il fenomeno dei c.d. *working poors* si estende ormai anche a specifiche aree del lavoro libero-professionale, in particolare giovani e donne.
- b) l’introduzione di **regimi fiscali di vantaggio per le nuove società tra giovani professionisti (*Young Stp*), in particolare nella fase di *start-up***. La leva fiscale permetterebbe di incentivare le aggregazioni tra giovani professionisti, favorendo la multidisciplinarietà e promuovendo auto imprenditorialità e l’assunzione di personale dipendente condiviso. Questo consentirebbe ai giovani di essere più strutturati e competitivi sul mercato dei servizi professionali.