

Audizione

del Presidente di ConfProfessioni, Gaetano Stella, presso la II^a Commissione permanente “Giustizia” della Camera dei Deputati, sulle proposte di legge C. 301 Meloni, C. 1979 Mandelli e C. 2192 Morrone, recanti disposizioni in materia di equo compenso e di clausole vessatorie nelle convenzioni relative allo svolgimento di attività professionali in favore delle banche, delle assicurazioni e delle imprese di maggiori dimensioni.

4 maggio 2021

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati!

Le proposte di legge al Vostro esame hanno ad oggetto il diritto all’equo compenso delle prestazioni professionali: è una materia di straordinaria importanza per i diritti fondamentali dei lavoratori e per l’attuazione del principio costituzionale di eguaglianza.

Ed infatti, il principio dell’equità del compenso professionale – nella sua duplice dimensione di diritto soggettivo del professionista ad un trattamento economico equo e di interesse della collettività alla qualità della prestazione professionale e alla dignità della professione – rappresenta l’attuazione del diritto costituzionale «ad una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa» (art. 36 Cost.). Inoltre, l’equo compenso riveste valore strumentale allo svolgimento del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) – tanto con riferimento alla sua dimensione formale, quale divieto di discriminazione tra categorie di lavoratori, quanto con riferimento alla sua dimensione sostanziale, quale impegno dello Stato alla rimozione degli ostacoli che limitano di fatto l’uguaglianza dei cittadini.

Prima Parte

Genesi, applicazione e problemi della legislazione vigente in tema di equo compenso delle prestazioni professionali

2

L'abolizione delle tariffe professionale: liberalizzazione o deregolamentazione? – Come è noto, l'esigenza di un pieno riconoscimento del diritto all'equo compenso delle prestazioni professionali è l'esito del quadro determinatosi in seguito all'abolizione delle tariffe professionali ed all'affermazione del principio di libera pattuizione del compenso professionale. Una scelta che è maturata nell'ambito di una vera e propria "infatuazione" della politica italiana per la liberalizzazione dei mercati, anche in base alle pressioni proveniente dall'Unione Europea.

Così, dapprima, il decreto-legge n. 223/2006 ha proceduto all'abolizione dei "minimi tariffari"; quindi, all'esito della crisi dello *spread* dell'agosto del 2011 e in base alle imposizioni delle istituzioni della *governance* economica internazionale, il decreto-legge n. 1/2012 ha abolito del tutto le tariffe ed ha configurato, come unico criterio di determinazione del compenso professionale, la libera pattuizione, successivamente integrata dall'obbligo di presentazione al cliente di un preventivo in forma scritta (l. n. 124/2017).

Siamo oggi sufficientemente liberi da preconcetti e adeguatamente distanti dagli avvenimenti per esprimere un giudizio più meditato sul processo di liberalizzazione dei servizi professionali.

ConfProfessioni non ha osteggiato il processo di liberalizzazione del mercato dei servizi professionali: nella nostra prospettiva, il libero professionista deve poter operare in un mercato libero e concorrenziale, nel quale esprimere le sue qualità non solo sotto il profilo delle competenze professionali, ma anche nella direzione dello sviluppo di capacità manageriali ed organizzative, che gli permettano di competere in un mercato sempre più integrato e competitivo. È compito dello Stato favorire una sempre maggiore apertura ed attrattività del mercato dei servizi professionali, anzitutto espandendo il ruolo dei professionisti nella società. Al contempo, lo Stato è chiamato a regolare il mercato dei servizi professionali, sostenendo l'equità e la trasparenza della competizione, sanzionando prassi sleali, e garantendo l'interesse della collettività alla qualità dei servizi professionali, che implicano sempre la tutela di beni di tenore costituzionale.

Al contrario, le riforme avvenute in Italia hanno preso le mosse da un grave fraintendimento: negli ultimi decenni, la cultura politica italiana ha confuso liberalizzazione e deregolamentazione. Equivocando il concetto economico di «concorrenza», che impone un quadro regolativo complesso per garantire equità, lealtà e diritti di partecipazione alla competizione economica, il legislatore ha cercato di ottenere un mercato libero tramite la pura deregolamentazione. L'esito di queste riforme non è stato l'auspicato *free market*, un

mercato concorrenziale dei servizi professionali, ma un preoccupante *far west*, un mercato sregolato nel quale la legge del più forte ha finito col prevaricare i diritti dei più deboli.

La più evidente manifestazione di questo errore di impostazione si avverte proprio sul terreno dei compensi dei professionisti: i dati elaborati dal nostro Osservatorio sulle libere professioni, che tengono conto anche dell'andamento della contribuzione previdenziale, attestano un *trend* di costante contrazione dei redditi dei professionisti, che grava in misura particolarmente significativa su alcune categorie, come i giovani e le donne, e su alcune aree territoriali, come il Mezzogiorno. A questo andamento generalizzato, si sono accompagnate vere e proprie prassi contrattuali abusive, specie nei rapporti dei liberi professionisti con committenti c.d. "forti", in grado di condizionare il consenso del professionista in virtù della pressione esercitata dalla mole di affari promessa. In questi casi, convenzioni e altre forme contrattuali a carattere generale hanno imposto al professionista condizioni economiche e modelli di organizzazione del lavoro che hanno svilito il decoro della professione e la stessa libertà professionale.

Un problema specifico si è verificato con riferimento alle gare previste per l'affidamento di contratti e opere pubbliche: in primo luogo rispetto ai contratti pubblici aventi ad oggetto servizi professionali, nei quali la disciplina vigente non tiene in debita considerazione la qualità della prestazione e la dignità del professionista, con esiti di rincorsa al ribasso delle offerte economiche; in secondo luogo con riferimento a contratti per la realizzazione di opere pubbliche al cui interno sia necessario prevedere compensi per prestazioni professionali (si pensi, a titolo d'esempio, alle prestazioni di ingegneri, architetti, avvocati e notai coinvolti in una grande opera di edilizia pubblica). In questi casi, la logica del ribasso ha implicato la previsione nelle offerte economiche di compensi irrisori per i professionisti.

La pubblica amministrazione ha peraltro contribuito in prima persona all'abbattimento dei compensi professionali, decurtando sistematicamente i compensi previsti per incarichi affidati con determinazioni amministrative. Il punto più basso e svilente di questo orientamento è stato raggiunto con i noti casi dei bandi per prestazioni professionali da rendere a titolo gratuito, provenienti perfino da amministrazioni apicali dello Stato. Una pagina che auspichiamo sia definitivamente chiusa, ma che ha comunque lasciato una ferita profonda nel rapporto tra professionisti e istituzioni, che siamo ora tutti chiamati a ricucire.

La disciplina legislativa vigente sull'equo compenso – Agli appelli provenienti dalla categoria dei liberi professionisti per contenere e correggere queste storture, frutto di una miope politica di deregolamentazione, il legislatore ha reagito con strumenti timidi ed inefficaci.

Come è noto, la normativa in materia di equo compenso delle prestazioni professionali è stata introdotta con l'art. 19-*quaterdecies* del decreto-legge n. 148/2017, inserito in sede parlamentare, con la legge di conversione n. 172/2017.

È opportuno richiamare per sommi capi la storia legislativa di questa materia, anche in ragione di alcune incomprensioni che tuttora permangono circa l'estensione della normativa alle diverse professioni e categorie di lavoratori autonomi professionali. Ed infatti, in origine, l'art. 19-*quaterdecies* si riferiva esclusivamente alle prestazioni degli avvocati, introducendo a tal fine un apposito articolo aggiuntivo (art. 13-*bis*) alla legge forense (l. n. 247/2012). Al momento del passaggio parlamentare del menzionato articolo aggiuntivo, il legislatore recepiva le istanze provenienti da tutto il mondo professionale ed integrava il testo dell'art. 19-*quaterdecies* con ulteriori due commi. Il co. 2 dell'art. 19-*quaterdecies* estende la disciplina introdotta dal co. 1 con riferimento agli avvocati anche agli altri liberi professionisti, utilizzando come criterio definitivo dell'ambito applicativo la legge n. 81/2017 (c.d. *Jobs Act* del lavoro autonomo). Il diritto all'equo compenso veniva pertanto esteso a tutti i liberi professionisti lavoratori autonomi, a prescindere dalla loro organizzazione in forma ordinistica della professione. Per effetto di questo complesso assetto normativo – esito di un percorso di conversione parlamentare molto rapido e frammentato – la disciplina sull'equo compenso risulta da una disciplina principale, contenuta nell'art. 13-*bis* della legge forense introdotto dal co. 1 dell'art. 19-*quaterdecies* del d.l. n. 148, e da una clausola di estensione, contenuta nel co. 2 dell'art. 19-*quaterdecies* del d.l. n. 148.

Con riferimento ai contenuti della disciplina vigente, essa può essere riassunta in alcuni elementi essenziali:

- a) La disciplina riguarda tutte le attività professionali svolte dai professionisti lavoratori autonomi, a prescindere dalla loro organizzazione in forma ordinistica: il perimetro soggettivo di applicazione è infatti equivalente a quello definito dall'art. 1 della l. n. 81/2017.
- b) Essa si riferisce ai rapporti dei liberi professionisti con i c.d. committenti “forti”, identificati con le imprese bancarie ed assicurative, nonché con le imprese non comprese nella definizione derivante dal diritto europeo di media, piccola e micro impresa. In ogni caso, la disciplina si applica ai rapporti di tipo convenzionale, e comunque nei casi in cui la convenzione sia stata unilateralmente predisposta dal committente. L'unilateralità della proposta è presunta, incombendo l'onere della prova contraria sul committente. Come si evince, la *ratio* della norma consiste nella tutela del professionista rispetto a committenti in grado di esercitare un'indebita pressione sulla libertà contrattuale del professionista in ragione del sostanziale significativo squilibrio contrattuale a svantaggio del professionista.
- c) Posto questo specifico e circoscritto ambito di applicazione, la normativa definisce il concetto di equo compenso, che deve essere rispettato in tutti i rapporti compresi nell'ambito di applicazione della normativa: il compenso equo è «proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al

contenuto e alle caratteristiche della prestazione», e conforme ai parametri previsti dai Decreti Ministeriali per la liquidazione giudiziale dei compensi professionali. Come si evince, il riferimento ai criteri oggettivi dei parametri ministeriali riveste carattere orientativo della valutazione di equità.

- d) Alla misura economica del compenso, la disciplina affianca un'ulteriore garanzia di equità del rapporto contrattuale, che si integra con la dimensione puramente economica del compenso: si tratta della previsione della nullità di clausole vessatorie, sempre imposte unilateralmente dal contraente forte e non espressamente e volontariamente negoziate e sottoscritte dal professionista. Di tali clausole vessatorie la legge offre una elencazione articolata, ma non esclusiva, di modo che potrebbero ricavarsi ulteriori tipologie di clausole contrattuali a carattere vessatorio: anche in questo caso, è la posizione di «significativo squilibrio contrattuale» tra committente e professionista a determinare la *ratio* della legislazione che dovrebbe guidare l'interpretazione del giudice sulla natura sostanzialmente vessatoria di una clausola contrattuale. Come già visto per la dimensione economica dell'equo compenso, la normativa non trova applicazione laddove il professionista abbia aderito spontaneamente e liberamente alle clausole, sebbene anche in questo caso la legge preveda una presunzione a favore del professionista, con inversione dell'onere della prova a carico del committente, e requisiti molto stringenti di evidenza dell'effettiva negoziazione.
- e) Le clausole della convenzione che risultino inique, vuoi perché non congruenti con i criteri di equità del compenso nella sua dimensione economica, vuoi perché prevedano condizioni contrattuali di stampo vessatorio, sono nulle. La nullità, tuttavia, opera a solo vantaggio del professionista: questi ha la facoltà di agire in giudizio per l'accertamento della nullità delle clausole. Con specifico riferimento al compenso, il giudice, previa verifica della nullità della determinazione convenzionale dello stesso, determinerà il compenso avendo riguardo ai criteri stabiliti dai parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi.
- f) Con riferimento alla pubblica amministrazione, essa «garantisce il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti». Sono invece esentati dal rispetto della normativa gli agenti della riscossione.

Le vicissitudini applicative della disciplina dell'equo compenso nella giurisprudenza – La giurisprudenza fin qui maturata ha attestato interpretazioni timide e contraddittorie della legislazione in tema di equo compenso.

Con riferimento all'ambito e alla portata applicativa della normativa sull'equo compenso nei rapporti con i soggetti privati, la Corte di Cassazione (I sez., ord. 17 aprile 2020, n. 7904) ha offerto un'interpretazione particolarmente stringente: la disciplina introdotta nel 2017 si applica esclusivamente nel caso di rapporti del professionista con

contraenti “forti”, ovvero in posizione economica dominante, in grado dunque di esercitare una pressione contrattuale abusiva, in modo da impedire al professionista l'esercizio di una propria influenza sul contenuto dell'accordo contrattuale.

Altrettanto stretta l'interpretazione della disciplina con riferimento alle circostanze dell'accordo contrattuale: perché trovi applicazione il principio dell'equo compenso occorre non soltanto che sussistano le condizioni sopra richiamate relative all'evidente squilibrio tra le parti del contratto, ma è altresì necessaria la circostanza della predisposizione unilaterale della convenzione contrattuale da parte del committente (cfr. anche Corte Appello di Lecce, ord. 25 luglio 2019).

Quanto all'applicabilità del principio dell'equo compenso alle prestazioni professionali rese a favore della p.a., basti dire che sulla legittimità di bandi per prestazioni professionali a titolo gratuito persiste una contraddizione nella giurisprudenza amministrativa: prima dell'entrata in vigore della legislazione in tema di equo compenso, il Consiglio di Stato (sentenza 3 ottobre 2017) aveva riconosciuto la legittimità di bandi per affidamenti di prestazioni professionali a titolo gratuito. A seguito della entrata in vigore della disciplina sull'equo compenso, i T.a.r. non hanno tuttavia raggiunto un orientamento unitario: mentre il T.a.r. Campania (sez. I, ordinanza 24-25 ottobre 2018) ha dichiarato l'illegittimità di bandi aventi ad oggetto prestazioni professionali rese a titolo gratuito, il T.a.r. Lazio (sez. II, sentenza 30 settembre 2019) ha concluso nel senso contrario, affermando che la previsione di gratuità della prestazione professionale è sempre legittima in base alla libertà del professionista, ed esclude l'applicabilità della normativa in tema di equo compenso: una sentenza, quest'ultima, davvero stupefacente, che ha offeso la dignità di milioni di professionisti.

Con riferimento ai bandi aventi ad oggetto prestazioni professionali a titolo oneroso, la giurisprudenza sembra coerente nel ritenere applicabile il principio dell'equo compenso: dapprima il T.a.r. Calabria (sentenza n. 1507/2018) ha riconosciuto l'applicabilità alla pubblica amministrazione del principio dell'equo compenso, escludendo l'ipotesi che tale normativa rivesta carattere meramente orientativo, come affermato in molteplici dichiarazioni pubbliche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; successivamente, il T.a.r. Marche (sez. I, sentenza 9 dicembre 2019) ha affermato l'applicabilità del principio dell'equo compenso a bandi e determinazioni delle amministrazioni pubbliche che implicino lo svolgimento e la liquidazione di attività professionali a favore degli enti della p.a., ed ha conseguentemente annullato, nella parte riferita alla quantificazione del compenso, il bando oggetto di impugnazione.

Al contempo, tuttavia, i giudici amministrativi hanno chiarito che, proprio come con riferimento ai rapporti con le imprese di grandi dimensioni, anche nei rapporti con gli enti della p.a. la disciplina sull'equo compenso trova applicazione a condizione che la proposta contrattuale sia pervenuta unilateralmente dal committente e senza sostanziale partecipazione alla negoziazione del professionista. Si è così esclusa l'applicabilità dell'equo compenso nel caso di gare pubbliche per l'affidamento di servizi professionali in cui i

professionisti avessero autonomamente proposto un'offerta economica, seppure con importi ridotti rispetto ai parametri assunti come indici di equità (Cons. Stato, sez. VI, sent. 874/2021e, ancora più di recente, T.a.r. Lombardia, sez. I, sent. 1071/2021).

Inoltre, la pronuncia del T.a.r. marchigiano poc'anzi menzionata ha declinato la competenza del giudice amministrativo a determinare il valore economico della prestazione, tramite l'applicazione dei criteri stabiliti dai Decreti Ministeriali per la liquidazione giudiziale dei compensi professionali, rinviando, ai fini di tale commisurazione, alla giurisdizione del giudice civile.

Sotto quest'ultimo aspetto, pertanto, la pronuncia ora richiamata del T.a.r. Marche offre un importante contributo alla definizione del riparto di giurisdizione in materia: i professionisti interessati a far valere il proprio diritto soggettivo all'equo compenso dovranno sempre rivolgere le proprie doglianze al giudice civile, anche quando il rapporto contrattuale intercorra con la p.a., giacché il giudice civile, disponendo di un potere di disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi, potrà dare piena soddisfazione ai diritti dei professionisti. Il ricorso al giudice amministrativo per far valere la nullità degli atti amministrativi in violazione del principio dell'equo compenso resta esperibile, tanto dal singolo interessato quanto dagli enti esponenziali di interessi diffusi, ma non potrà pervenire alla soddisfazione del diritto economico del professionista. In questo quadro, il ricorso al giudice amministrativo riveste, pertanto, una funzione ortopedica ed "educativa" rispetto ad una pubblica amministrazione riottosa a conformarsi all'equo compenso.

Difficoltà applicative sono emerse anche nella prassi, fin qui sporadica, dei consigli di disciplina degli ordini professionali: chiamati ad intervenire su segnalazione di terze parti (in massima parte, altri professionisti) rispetto a convenzioni ed accordi tra imprese e professionisti in violazione della normativa sull'equo compenso, i consigli di disciplina hanno ritenuto di declinare la propria competenza. A ben vedere, non mancano nei codici deontologici disposizioni volte a garantire, attraverso la previsione di appositi doveri deontologici, il decoro della professione nei rapporti contrattuali con i committenti: l'equo compenso rappresenta, pertanto, un riferimento legislativo integrabile con i doveri deontologici del professionista. E tuttavia, i consigli di disciplina hanno ritenuto che la disciplina dell'equo compenso non corrisponda a specifici doveri deontologici, anche in ragione della previsione legislativa secondo cui la nullità delle clausole in violazione dell'equo compenso opera a solo vantaggio del professionista (co. 8, art. 13-bis, l. n. 247/2012).

Come si vede, non esiste ad oggi nella giurisprudenza un consolidato orientamento che offra una tutela effettiva del diritto del professionista all'equo compenso.

Incongruenze, lacune ed inefficienze della legislazione sull'equo compenso – L'attuale impianto normativo del diritto all'equo compenso è del tutto inefficiente, e dà luogo ad incertezze

e disfunzioni applicative: il legislatore è quindi tenuto a correggere la disciplina vigente con interventi coraggiosi e di ampia portata.

Indichiamo in estrema sintesi i principali limiti della legislazione vigente:

- a) La normativa risulta dispersa in una pluralità di fonti, e l'originaria destinazione della disciplina alla sola professione forense rende talora difficile la sua armonizzazione con le specificità di altre professioni.
- b) Tale problema è particolarmente grave con riferimento alle professioni non organizzate in forma ordinistica, pure comprese nella disciplina, per le quali non possono operare i richiami ai parametri individuati con Decreti Ministeriali per la liquidazione giudiziale dei compensi.
- c) L'ambito di applicazione della disciplina è troppo circoscritto: il richiamo alle sole grandi imprese esclude numerosi rapporti contrattuali comunque connotati da significativi squilibri contrattuali a svantaggio del professionista. Inoltre, il riferimento specifico alla forma convenzionale del rapporto contrattuale e alla predisposizione unilaterale della proposta contrattuale introduce condizioni specifiche, non sempre corrette, che limitano di fatto l'applicazione della normativa, contro la *ratio* della stessa.
- d) L'elenco, ancorché esemplificativo, delle clausole vessatorie, è pensato con specifico riferimento alla professione forense, e non sempre esse sono armonizzabili con la realtà delle altre professioni.
- e) È assente un meccanismo di tipo preventivo e non giudiziale di *enforcement* della disciplina: la necessità del ricorso giurisdizionale dovrebbe operare come risorsa estrema all'interno di un sistema che favorisca la *compliance* autonoma dei soggetti del rapporto contrattuale.
- f) Con specifico riferimento ai rapporti con la pubblica amministrazione, la normativa risulta poco stringente, ed ha pertanto consentito comportamenti e prassi non allineate alla sua *ratio*, rispetto ai quali la giurisprudenza risulta ancora incerta. In particolare, non vengono vietate le prestazioni a titolo gratuito.
- g) Non è chiaro quali siano le ricadute della disciplina sugli obblighi deontologici dei professionisti e sulle competenze degli ordini e dei relativi consigli di disciplina.

L'esigenza di una disciplina ad hoc per la garanzia dell'equo compenso nei rapporti con la pubblica amministrazione, tanto nel codice del pubblico impiego quanto nel codice dei contratti pubblici – Un punto di particolare delicatezza è quello che riguarda il rispetto del diritto all'equo compenso nei rapporti con la p.a., attualmente previsto dal co. 3 dell'art. 19-*quaterdecies* del d.l. n. 148/2017.

Si è visto come permangano resistenza della p.a. all'attuazione del principio, in base ad una disciplina non sufficientemente stringente; e abbiamo dato conto di indirizzi giurisprudenziali che hanno affermato l'inapplicabilità del principio di equo compenso in caso di bandi espressamente configurati in termini di gratuità della prestazione.

La normativa relativa alla p.a. deve dunque essere rafforzata: va sancito il divieto assoluto di gratuità degli incarichi conferiti dalle amministrazioni pubbliche e l'immediata applicabilità alle determinazioni delle amministrazioni pubbliche dei principi di equo compenso stabiliti in via generale dalla legge; occorre altresì impedire interpretazioni che configurino in termini di specialità il rapporto tra codici e testi unici e legislazione generale sull'equo compenso. A questo scopo, vanno previsti specifiche integrazioni e correzioni tanto nel Testo unico sul pubblico impiego (d.lgs. n. 165/2001) quanto nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016).

Nel primo caso si tratta di intervenire sugli incarichi professionali conferiti dalle amministrazioni per richiamare, in quella sede, l'obbligo di rispetto dell'equo compenso. Con riferimento al secondo plesso normativo, abbiamo già segnalato come tanto nel caso dei servizi di ingegneria e architettura quanto con riferimento alle prestazioni professionali comprese nelle opere pubbliche di altro genere, la concorrenza tra operatori di mercato finisce per rivelarsi dannosa per i professionisti, i cui redditi sono già pesantemente in flessione. L'incongruenza tra le dinamiche tipiche del sistema delle gare pubbliche e la disciplina legislativa dell'equo compenso è stata denunciata anche dall'ANAC.

È dunque necessario un intervento di armonizzazione tra le due normative, nel senso di configurare limiti oggettivi, coincidenti con la misura dell'equo compenso, alle prestazioni dei liberi professionisti nell'ambito delle gare pubbliche, sia rispetto alla disciplina dei servizi professionali sia rispetto a quella volta alla definizione delle offerte economiche in gare per opere di altra natura.

Merita infine una riflessione l'attuale esclusione della disciplina dell'equo compenso con riferimento alle prestazioni professionali rese a favore degli agenti della riscossione (co. 5 art. 19-*quaterdecies* d.l. n. 148/2017). Non riteniamo che questa esenzione presenti alcun apprezzabile valore e proponiamo, pertanto, di abrogarla.

Le leggi regionali in materia di equo compenso

In questo contesto di perdurante criticità, diverse Regioni italiane hanno adottato iniziative volte a garantire il rispetto del principio dell'equo compenso delle prestazioni professionali tramite la legislazione regionale.

Ad oggi, la maggior parte delle Regioni ha adottato leggi aventi ad oggetto la tutela dell'equo compenso, nonostante le evidenti strettoie imposte dal quadro delle competenze legislative

regionali in materia. La disciplina dell'equo compenso dei professionisti, infatti, si pone al crocevia tra diversi ambiti competenziali che risultano preclusi alla legislazione regionale: non ci si riferisce solo alla materia «professioni» (art. 117, co. 3, Cost.), ma anche alle materie «ordinamento civile» (art. 117, co. 2, lett. l), Cost.) e «tutela della concorrenza» (art. 117, co. 2, lett. e), Cost.). Ciò non ha tuttavia inibito l'iniziativa delle Regioni, che hanno individuato ambiti di propria competenza, dando luogo ad una interessante produzione legislativa in materia.

Le leggi regionali in materia di equo compenso hanno fin qui perseguito due strategie generali: un primo intento è consistito nel vincolare le amministrazioni regionali – inclusi gli enti regionali e le società controllate dalla Regione – al rispetto del principio dell'equo compenso nelle prestazioni professionali commissionate, reagendo pertanto alle prassi già denunciate, comuni invece tanto alle amministrazioni statali quanto a quelle di livello locale. La seconda strategia perseguita dalle Regioni consiste nell'introduzione di condizioni all'interno di taluni procedimenti amministrativi di competenza della amministrazione regionale, quali quelli finalizzati al rilascio di titoli abilitativi ed autorizzativi. La condizione ha ad oggetto la produzione della documentazione attestante la pattuizione del compenso professionale o il pagamento della stessa, e la verifica della sua conformità ai canoni di equità. Queste norme sono dunque finalizzate a garantire l'equità del compenso pattuito e la certezza dei tempi dei pagamenti da parte dei privati e delle imprese nell'ambito di attività che coinvolgano il rilascio di titoli amministrativi da parte della Regione.

Si tratta di un contributo importante all'attuazione del diritto all'equo compenso dei professionisti. Sebbene le condizioni imposte nell'ambito dei procedimenti amministrativi possano rappresentare limitate complicazioni delle procedure, l'obiettivo di tutela del rispetto dell'equo compenso dei professionisti rappresenta un valore che non può essere sacrificato di fronte ad esigenze di pura speditezza dei procedimenti: pertanto, la legislazione regionale evocata ha individuato un corretto punto di bilanciamento tra le molteplici esigenze da contemperare.

Seconda parte

Analisi delle proposte di legge e prospettive di riforma della legislazione vigente in tema di equo compenso

Premessa – Le tre proposte di legge oggi al Vostro esame muovono dalla comune percezione delle lacune e delle incongruenze della disciplina vigente in tema di equo compenso. Al di là delle divergenze che evidenzieremo nel proseguo, esse offrono un rilevante contributo alla riforma della materia.

Auspichiamo, altresì, che a queste proposte se ne aggiungano altre, anche allo scopo di coinvolgere l'intero arco delle forze politiche in una riforma che non deve rappresentare una battaglia di parte.

Una lacuna condivisa: il mancato coinvolgimento delle professioni non organizzate in forma ordinistica – In via del tutto preliminare, occorre premettere che nessuna delle proposte di legge tiene in debita considerazione l'area delle professioni non organizzate in forma ordinistica: le tre proposte, in modalità diversificate, si interessano esclusivamente delle professioni ordinistiche.

Va ricordato che la disciplina vigente in tema di equo compenso estende il diritto all'equo compenso a tutte le attività professionali esercitate nella forma del lavoro autonomo, attraverso il richiamo che il co. 2 dell'art. 19-*quaterdecies* del decreto-legge 148/2017 opera alla l. n. 81/2017. In alcune proposte che contemplano l'abrogazione dell'art. 19-*quaterdecies* si giungerebbe perfino alla formale esclusione della categoria delle "non regolamentate" dal diritto all'equo compenso!

Ricordiamo, invece, che l'estensione del diritto all'equo compenso alle attività professionali esercitate in forma non ordinistica rappresenta un caposaldo di questa disciplina, e risponde a criteri di pari trattamento e giustizia, specie in considerazione delle condizioni talora particolarmente gravose cui sono soggetti i professionisti in questo specifico settore, in cui mancano, ancora oggi, quelle tutele minime di protezione sociale previste, invece, nel settore delle professioni ordinistiche.

Occorrerà pertanto riconsiderare il campo di applicazione delle proposte di legge al Vostro esame, confermando l'attuale perimetro applicativo, e rispondere ad alcune priorità del settore: su tutte, la modalità di definizione di *standard* tariffari di queste professioni, per le quali non sono previsti parametri ministeriali per la liquidazione giudiziale dei compensi. Riteniamo che a tal fine la normativa debba istituire un tavolo di rappresentanza tra istituzioni e parti sociali rappresentative del mondo delle professioni per l'individuazione di criteri oggettivi che possano offrire ancoraggi alla commisurazione dell'equo compenso in questo ambito.

La proposta di legge Meloni – La proposta di legge Meloni (C. 301) opta per la tecnica della novella del codice civile, al fine di integrare la disciplina in tema di equo compenso nell'art. 2233 del c.c., nel quale attualmente si prevede, nel caso di determinazione giudiziaria dei compensi professionali, che «la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione».

Non c'è dubbio che la disciplina codicistica del contratto d'opera professionale presenti una rilevante correlazione con il principio dell'equo compenso; e tuttavia, il diritto all'equo compenso non vale solo con riferimento ai compensi determinati in sede

giudiziale, ma implica, più in generale, una condizione per la stessa libertà negoziale di pattuizione del compenso. Conseguentemente, sebbene sia senz'altro corretto ipotizzare un'integrazione della normativa codicistica alla luce della numerose revisioni intervenute nella materia – proprio a cominciare dal principio di libera pattuizione, che attualmente non è esplicitato nel corpo della disciplina codicistica –, riteniamo eccessivo trasfondere l'intera materia dell'equo compenso all'interno del codice.

Sotto il profilo sostanziale, la proposta mira all'abrogazione dei commi 1 e 5 dell'art. 9 del decreto-legge n. 1/2012, che hanno affermato il principio della libera pattuizione del compenso professionale, e all'abrogazione del decreto “Bersani”, che aveva in precedenza abrogato i “minimi tariffari”. Non è chiaro l'intento di queste abrogazioni, posto che esse non determinerebbero l'automatica reviviscenza del sistema tariffario previgente. In ogni caso, nella nostra prospettiva non è condivisibile l'intento di un puro ripristino delle previgenti tariffe professionali: a prescindere dal vincolo rappresentato in questa materia dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea – che non impone divieti assoluti, ma afferma requisiti comunque molto stringenti per la previsione di tariffe professionali – l'obiettivo condiviso dovrebbe essere quello di pervenire, in un quadro di conferma della libera pattuizione dei compensi professionali, al riconoscimento di un limite alla libertà negoziale, a tutela della dignità e del decoro professionale.

Non condividiamo, inoltre, la previsione dell'art. 2 della proposta in commento, dove si prevedono doveri e sanzioni deontologiche a carico del professionista che accetti condizioni inique nei rapporti con i committenti. Ora, non c'è dubbio che il professionista sia chiamato a cooperare, in una prospettiva solidaristica, con l'intera categoria e con i suoi enti esponenziali al fine di assicurare il rispetto dei valori della professione; ma non si può ignorare come, in queste vicende, il professionista sia il soggetto debole del rapporto contrattuale: egli merita tutela giuridica, e non può essere destinatario di doveri di resistenza e testimonianza, né venire sottoposto alla doppia minaccia di essere sanzionato dall'ordine e di perdere l'incarico professionale. Nella nostra prospettiva, come avremo modo di chiarire anche in seguito, spetta allo Stato vigilare sul rispetto del diritto all'equo compenso nella sua duplice dimensione soggettiva, di diritto individuale del professionista coinvolto nel rapporto contrattuale, ed oggettiva, di garanzia della dignità della professione in senso collettivo.

La proposta di legge Mandelli – La proposta di legge Mandelli (C. 1979) presenta l'indubbio merito di riservare al tema dell'equo compenso una disciplina autonoma, che non implica la revisione della disciplina codicistica. Sotto il profilo della tecnica legislativa, osserviamo peraltro che in una prospettiva di consolidamento e compilazione normativa, la permanenza di una distinzione tra la disciplina dell'equo compenso nella professione forense e la disciplina dell'equo compenso nelle altre professioni ordinistiche non appare giustificata.

La distinzione deriva, come detto, dalla peculiare storia legislativa della materia, che venne realizzata tramite una novella della legge forense ed una successiva estensione agli altri professionisti. Ora, se si ritiene opportuno salvaguardare la specialità della disciplina riservata alla professione forense, è sufficiente inserire nella legge una clausola *ad hoc* di rinvio alla legge forense per l'equo compenso degli avvocati; se invece si vuole unificare la disciplina per tutte le professioni, occorrerà di converso abrogare l'art. 13-*bis* della l. n. 247/2012, ed escludere i riferimenti specifici alla professione forense nel testo della legge.

Nella proposta di legge Mandelli, è corretta l'opzione per l'allargamento dell'attuale ambito di applicazione dell'equo compenso, che come si è detto si riferisce ai soli committenti "forti", individuati nelle imprese bancarie, assicurative e nelle altre imprese non comprese nella categoria delle medie, piccole e micro imprese. La scelta della proposta Mandelli di includere nel vincolo all'equo compenso tutto il mondo delle imprese, di qualsiasi dimensione, e di escludere la sola categoria degli utenti e consumatori, appare tuttavia troppo radicale. Se la premessa del sistema contrattuale è quella della libera pattuizione del compenso, che incontra il limite dell'equo compenso in quei rapporti nei quali si determina uno squilibrio contrattuale tra il professionista e il committente, è evidente che l'estensione del vincolo anche a rapporti con micro e piccole imprese può risultare fuorviante. Per quanto i meri riferimenti "dimensionali" possano essere poco perspicui, è alla categoria della «media impresa» che dovrà farsi riferimento al fine di estendere la disciplina vigente.

Riteniamo invece corretto addivenire al superamento dell'attuale vincolo alla forma "convenzionale" dell'accordo contrattuale e alla necessaria "unilateralità" della proposta, caratteristiche, queste, che come si è visto la giurisprudenza ha applicato in senso molto stringente, così tradendo la *ratio* della normativa. Va ribadito una volta ancora che lo scopo dell'intervento legislativo è quello di tutelare il professionista – e per il suo tramite l'interesse della collettività alla qualità della prestazione professionale – nei rapporti contrattuali nei quali egli si venga a trovare in una posizione di significativo squilibrio contrattuale con il committente. Se questa è la premessa, non si vede per quale ragione la specifica forma del contratto e la circostanza della unilaterale proposta dello stesso debbano condizionare la tutela sostanziale. Tali riferimenti dovrebbero dunque essere eliminati.

La proposta di legge Morrone – Anche la proposta Morrone (C. 2192), come la proposta Mandelli, opta per la costituzione di un corpo normativo autonomo rispetto alla disciplina codicistica, con l'intento di riordino normativo rispetto all'attuale quadro della disciplina, disarticolata in diversi atti legislativi. Conseguentemente, si propone opportunamente l'abrogazione della novella introdotta nella legge forense, che in una prospettiva di consolidamento di una disciplina unitaria non ha ragione di permanere. Sotto il profilo delle scelte di tecnica legislativa, pertanto, la proposta Morrone individua una tecnica

corretta e adeguata allo scopo di riordino e compilazione sistematica della normativa in materia.

Molto opportuna è anche la scelta della proposta Morrone di riproporre la disciplina, molto articolata, delle clausole vessatorie che determinano la nullità del contratto: si tratta di uno degli aspetti più qualificanti della disciplina dell'equo compenso, che non deve essere ridotta al solo profilo della misura tariffaria, ma implica il rispetto di condizioni minime di dignità del lavoro professionale, a tutela anzitutto della libertà professionale. La disciplina delle clausole vessatorie merita pertanto di essere confermata: andrebbe tuttavia verificato in modo puntuale la estensibilità delle singole clausole – che originariamente furono pensate con specifico riguardo alla professione forense – alle altre professioni, apportando, se necessarie, le opportune integrazioni e correzioni.

Non condividiamo, invece, la proposta di dimezzare i valori dei compensi professionali nelle prestazioni rese a favore della p.a. (art. 3 della proposta). Se l'equità è indice dell'impegno del professionista e dei costi sostenuti, e rispecchia la sua competenza e il suo lavoro, essa non può che essere una categoria unitaria, vincolante per la pubblica amministrazione così come per le imprese.

L'art. 5 della proposta di legge ha l'obiettivo di istituire l'Osservatorio nazionale sull'equo compenso. L'Osservatorio rappresenta l'evoluzione e l'estensione del “nucleo centrale di monitoraggio” costituito con Protocollo del 2 luglio 2019 dal Ministero della Giustizia con esclusivo riferimento alla professione forense.

In linea generale, l'obiettivo di istituire una sede permanente di monitoraggio dell'attuazione della legislazione in tema di equo compenso è certamente condivisibile. Osserviamo tuttavia che l'esigenza di un'incisiva attività statale di controllo sul rispetto del diritto all'equo compenso richiede sforzi di organizzazione amministrativa assai più complessi ed articolati, che vadano al di là del solo compito di monitoraggio dello stato di attuazione della disciplina e dell'andamento dei rapporti contrattuali.

La costituzione di un Osservatorio dovrà comunque implicare una partecipazione paritaria di tutte le professioni e delle loro componenti rappresentative: non è corretto circoscrivere la composizione alle sole professioni regolamentate sorvegliate dal Ministero della Giustizia, così come non è corretto escludere le professioni non regolamentate in forma ordinistica – che come abbiamo detto sono comprese nella disciplina dell'equo compenso.

Ma soprattutto, è del tutto incongruente limitare la presenza in questo organo ai soli esponenti degli ordini professionali, escludendo la rappresentanza associativa delle professioni. È ancora una volta necessario ribadire che nel mondo delle professioni organizzate in forma ordinistica, la rappresentanza istituzionale degli ordini professionali si distingue dalla libera rappresentanza associativa, affidata alle libere associazioni dei professionisti. Gli ordini professionali sono enti costituiti per la tutela degli interessi della collettività al corretto esercizio delle attività professionali. Conseguentemente, la funzione rappresentativa degli ordini professionali è limitata, soggetta al controllo del Ministero

vigilante e circoscritta dalle leggi a funzioni specifiche di interesse per la collettività. Al contrario, l'attività di libera rappresentanza associativa svolta dalle associazioni, anche in forma confederale, riveste carattere generale ed integra la tutela degli interessi della categoria.

Ora, come detto, l'equo compenso rappresenta al contempo un diritto soggettivo del professionista e un interesse della collettività. È chiaro, pertanto, che la salvaguardia della corretta applicazione di tale disciplina implica la partecipazione di entrambi i soggetti rappresentativi della categoria: gli ordini, a tutela dell'interesse collettivo alla qualità delle attività professionali, e le associazioni, a tutela dei diritti soggettivi dei professionisti.

Sulla introduzione di una «azione collettiva» o di una «class action» nelle proposte Mandelli e Morrone – Una delle idee qualificanti della proposta Mandelli e della proposta Morrone è quella, riversata nell'art. 3 della proposta Mandelli e nell'art. 4 della proposta Morrone, che attribuisce agli ordini professionali (ai Consigli nazionali, nel caso della proposta Mandelli) un potere di azione collettiva a tutela della categoria qualora essi ravvisino una violazione della disciplina legislativa.

È, questo, uno dei nodi più complessi della materia: non si tratta soltanto di riconoscere agli ordini professionali la legittimazione ad agire in qualità di enti esponenziali di categoria e portatori di interessi diffusi. Questa legittimazione è oramai consolidata nella giurisprudenza civile ed amministrativa, ed ha ottenuto un espresso riconoscimento perfino nella giurisprudenza costituzionale. Peraltro, tale legittimazione è stata riconosciuta ben oltre i confini della rappresentanza istituzionale ordinistica, che è pur sempre circoscritta alla tutela di interessi e competenze degli ordini previsti dalla legge, e si estende alle associazioni professionali.

Si tratta, piuttosto, di conferire agli ordini professionali un compito di sorveglianza, ispezione ed azione a tutela di un interesse oggettivo della categoria al rispetto del decoro e della dignità professionale, anche, in ipotesi, contro gli interessi dello stesso libero professionista parte del rapporto affetto da vizi di nullità. È appena il caso di osservare come l'ordine professionale diverrebbe, in questa prospettiva, destinatario di un vasto numero di segnalazioni, provenienti dai singoli professionisti, volte a sollecitare accertamenti preordinati all'esercizio dell'azione collettiva: in tali circostanze, l'ordine non potrebbe esimersi dallo svolgimento di un compito che la proposta di legge in commento qualifica come «potestà», ma che a ben vedere riveste la natura di vera e propria azione pubblica. Va peraltro considerato che l'attribuzione di una competenza del genere agli ordini territoriali – come nella proposta Mandelli – implicherebbe necessariamente un intervento diffuso su tutto il territorio nazionale di rafforzamento organizzativo degli ordini territoriali, che in buona parte non sembrano oggi in grado di far fronte ad una funzione così articolata e complessa.

Più in generale, il legislatore deve domandarsi se il diritto all'equo compenso dei lavoratori professionisti debba essere garantito tramite un sistema basato su segnalazioni di altri professionisti e accertamenti ed azioni promosse dall'ordine professionale.

Nella nostra prospettiva, la legittimazione degli enti esponenziali della categoria, ordinistici ed associativi, deve essere limitata alla difesa degli interessi dei professionisti, a partire dalla tutela dei diritti del professionista personalmente coinvolto: nella battaglia per la legalità e i diritti dei lavoratori professionisti, l'unità della categoria rappresenta una condizione imprescindibile. Pertanto, il compito di un capillare e rigoroso controllo delle prassi dei rapporti contrattuali nei servizi professionali è di competenza dello Stato, che è chiamato ad impegnarsi quotidianamente nella tutela oggettiva di beni di natura costituzionale.

* * *

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati!

L'obiettivo di una revisione della legislazione in tema di equo compenso è pienamente condiviso dalla categoria dei liberi professionisti, per i quali l'equo compenso rappresenta un diritto di tenore costituzionale e, ancor prima, un impegno per l'affermazione della dignità della professione.

La disciplina vigente si è rivelata timida, incongruente e di complessa applicazione, e ha dato luogo a sviluppi giurisprudenziali incoerenti. Le proposte oggi al Vostro esame individuano correttamente i tanti problemi della disciplina vigente, a cui offrono tuttavia soluzioni non sempre condivisibili.

Riteniamo in ogni caso che esse rappresentino validi punti di partenza per pervenire ad un testo consolidato più completo, corrispondente alle esigenze manifestatesi in questi anni. È un compito impegnativo a cui siamo pronti a partecipare con analisi e contributi, nella prospettiva di un risultato condiviso.