

**Camera dei Deputati
Commissione II – Giustizia**

AA. C. 301, 1979, 2192

*Disposizioni in materia di equo compenso
per lo svolgimento di attività professionali*

Audizione del Consiglio nazionale forense

Nota scritta

12 maggio 2021

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Le criticità rilevate nella prima fase di vigenza della nuova disciplina. 3. I contenuti di un possibile intervento correttivo delle criticità rilevate. 4. Il testo coordinato risultante dalle eventuali correzioni. 5. Ulteriori riflessioni per la tutela dell'equo compenso dei professionisti.

1. PREMESSA.

L'introduzione della disciplina in materia di equo compenso degli avvocati ha avuto il merito di riportare il tema della remunerazione dei professionisti nella cornice costituzionale che gli compete, che è quella della protezione del lavoro, ai sensi dell'art. 36 Cost., nel quadro dell'impegno della Repubblica per la tutela del contraente debole e la promozione della coesione sociale.

2. LE CRITICITÀ RILEVATE NELLA PRIMA FASE DI VIGENZA DELLA NUOVA DISCIPLINA.

Ciononostante, i primi mesi di vigenza della nuova disciplina hanno fatto registrare alcune criticità:

- a) La tendenza della giurisprudenza amministrativa a ridimensionare la portata applicativa del principio ed ad escluderlo, "ove la clausola contrattuale relativa al compenso per la prestazione professionale sia oggetto di trattativa tra le parti" (Tar Lombardia, n. 1071/2021) nonché a ritenere compatibile con la disciplina dell'equo compenso persino le procedure di affidamento di incarichi professionali gratuiti (T.a.r. Lazio, sede di Roma, Sezione II, 30 settembre 2019, n. 11410; T.a.r. Calabria, sede di Catanzaro, Sezione I, 2 agosto 2018, n. 1507).

- b) la tendenza dei contraenti forti a sfruttare i richiami testuali alle “convenzioni” per restringere il campo di applicazione tramite il ricorso a moduli procedurali diversi da convenzioni in senso stretto (incarichi singoli e ad hoc, scambi di lettere, etc.)¹;
- c) la limitazione del campo soggettivo di applicazione della disciplina alle imprese di una certa dimensione: con l’attuale richiamo al conferente quadro giuridico europeo, restano fuori le cd. “piccole imprese” (che occupano meno di 50 persone e realizzano un fatturato o un totale di bilancio annuo non superiore 10 milioni di euro), e le cd. “microimprese” (che occupano meno di 10 persone e realizzano un fatturato o un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro);
- d) alcune pubbliche amministrazioni continuano a pubblicare bandi “a zero compensi”. Il caso più clamoroso, quello del MEF in data 27 febbraio 2019, che parla espressamente di destinatari con “esperienza accademica/professionale non rinvenibile all’interno della struttura”. Non convince il comunicato stampa dell’8 marzo dello stesso MEF che, nel tentativo di ridimensionare la portata del bando, precisa trattarsi di un invito rivolto a personalità del settore accademico, per l’instaurazione di rapporti di collaborazione gratuita rispetto ai quali esulerebbe del tutto “il tema dell’equo compenso che si riferisce a rapporti professionali di lavoro nell’ambito del settore privato”. Il MEF sembra ignorare che la disciplina dell’equo compenso non è affatto limitata al settore privato, e che anche le pubbliche amministrazioni sono tenute a garantire il principio dell’equo compenso (cfr. art. 19-quaterdecies, comma 3, DL n. 148/2017, come modificato dall’art. 1, comma 488, L. 27 dicembre 2017, n. 205);
- e) gli agenti della riscossione sono al di fuori del campo di applicazione della normativa sull’equo compenso, anche se essi “garantiscono, comunque, al momento del conferimento dell’incarico professionale, la pattuizione di compensi adeguati all’importanza dell’opera, tenendo conto, in ogni caso, dell’eventuale ripetitività delle prestazioni richieste” (art. 19-quaterdecies, comma 4 bis, DL cit.);
- f) si sono affacciati dubbi applicativi in ordine alla corretta applicazione nel tempo della disciplina dell’equo compenso, con particolare riferimento al problema dei rapporti pregressi, o comunque instaurati precedentemente all’intervento normativo.

3. I CONTENUTI DI UN POSSIBILE INTERVENTO CORRETTIVO DELLE CRITICITÀ RILEVATE.

Appare dunque necessario procedere ad un intervento correttivo che agisca sui vari profili di criticità evidenziati. Ed in particolare:

- a) per ciò che concerne il campo di applicazione oggettivo della disciplina, occorre chiarire che l’equo compenso si riferisce a qualsiasi rapporto professionale avente ad oggetto le prestazioni di un avvocato (e di qualsiasi altro professionista), a prescindere dall’utilizzo di vere e proprie convenzioni, predisposte unilateralmente o meno. La tecnica normativa più utile sembra quella di agire “per sottrazione”, espungendo dal

¹ È stato peraltro opportunamente segnalato che a ben vedere il termine “convenzione” può essere inteso come riferibile a qualsiasi accordo tra avvocato e cliente, a prescindere dalla forma in cui è concretamente calato (cfr. G. Alpa, *L’equo compenso per le prestazioni professionali forensi*, in Consiglio Nazionale Forense – Ufficio studi (a cura di), *La disciplina dell’equo compenso. Approfondimenti e materiali*, Roma, 24 settembre 2018).

testo i riferimenti alla forma convenzionale, presenti fin dal primo comma dell'art. 13-bis, ord. prof. In questo modo la disciplina si espande necessariamente anche al di fuori di tale ipotesi;

- b) per ciò che concerne la platea soggettiva, occorre adeguare la previsione alla realtà del tessuto socio economico nazionale, dove operano imprese che, per la quasi totalità sarebbero, ai sensi dei parametri europei, "piccole" o addirittura "micro": nelle attuali condizioni di mercato fortemente concorrenziali, queste imprese sono comunque contraenti forti rispetto all'avvocato (e a qualsiasi altro professionista), e devono essere ricomprese nella platea degli enti cui si applica la disciplina. La tecnica normativa più utile sembra quella di utilizzare il riferimento a tutti i soggetti che, ai sensi del vigente codice del consumo, non possono essere classificati come "consumatori";
- c) per ciò che concerne le pubbliche amministrazioni, occorre ribadire la soggezione alla disciplina, chiarendo che essa si applica non solo nei principi: non vi è infatti ragione di una differenziazione rispetto agli enti di diritto privato, ed anzi, come accennato, le richiamate radici costituzionali del principio dell'equo compenso dovrebbero piuttosto spingere verso una stretta osservanza della stessa proprio da parte dello Stato, degli Enti territoriali e degli enti pubblici in genere (in questo senso, si segnalano positivamente le numerose Amministrazioni che hanno adottato delibere quadro e di indirizzo in materia, richiamando i propri uffici e quelli degli enti controllati all'applicazione della disciplina)²;
- d) del pari occorre rimuovere l'ingiustificata esclusione degli agenti della riscossione, o quantomeno prevedere che, in caso di mantenimento per essi di una disciplina differenziata, non sia richiamato anche il criterio del temperamento del compenso in ragione della ripetitività delle prestazioni richieste, già previsto dai parametri vigenti (diversamente, il criterio rischia di essere applicato due volte);
- e) appare da ultimo opportuno chiarire che la disciplina dell'equo compenso si applica anche ai rapporti instaurati prima dell'entrata in vigore della normativa, purché ancora in corso di esecuzione, restando fuori solo i rapporti cd. esauriti.

4. IL TESTO COORDINATO RISULTANTE DALLE EVENTUALI CORREZIONI.

Di seguito si riporta il testo a fronte tra la disciplina attualmente vigente (colonna di sinistra) e quella integrata con le modifiche proposte dal CNF (colonna di destra).

Versione originaria	Versione con modifiche
Articolo 13-bis L. 247/2012	Articolo 13-bis L. 247/2012
1. Il compenso degli avvocati iscritti all'albo, nei rapporti professionali regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività di cui all'articolo 2, commi 5 e 6, primo periodo, in favore di imprese bancarie e assicurative, nonché di imprese non rientranti nelle	1. Il compenso degli avvocati iscritti all'albo, nei rapporti professionali regolati da convenzioni o anche da singoli contratti aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività di cui all'articolo 2, commi 5 e 6, primo periodo, in favore di imprese bancarie e assicurative, di

² Tra esse, si segnalano le delibere della Regione Toscana, Puglia, Sicilia, Molise, della Provincia di Isernia, dei COA di Roma, Napoli, Bari e Milano (cf. dossier Ufficio studi 3/2018).

categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese, come definite nella *raccomandazione 2003/361CE della Commissione, del 6 maggio 2003*, è disciplinato dalle disposizioni del presente articolo, con riferimento ai casi in cui le convenzioni sono unilateralmente predisposte dalle predette imprese.

2. Ai fini del presente articolo, si considera equo il compenso determinato nelle convenzioni di cui al comma 1 quando risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, e conforme ai parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6.
3. Le convenzioni di cui al comma 1 si presumono unilateralmente predisposte dalle imprese di cui al medesimo comma salva prova contraria.
4. Ai fini del presente articolo si considerano vessatorie le clausole contenute nelle convenzioni di cui al comma 1 che determinano, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato.
5. In particolare si considerano vessatorie le clausole che consistono:
 - a) nella riserva al cliente della facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto;
 - b) nell'attribuzione al cliente della facoltà di rifiutare la stipulazione in forma scritta degli elementi essenziali del contratto;
 - c) nell'attribuzione al cliente della facoltà di pretendere prestazioni aggiuntive che l'avvocato deve eseguire a titolo gratuito;
 - d) nell'anticipazione delle spese della controversia a carico dell'avvocato;
 - e) nella previsione di clausole che impongono all'avvocato la rinuncia al rimborso delle spese direttamente connesse alla prestazione dell'attività professionale oggetto della convenzione;

~~qualsiasi altra impresa, o di pubbliche amministrazioni, nonché di imprese non rientranti nelle categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese, come definite nella raccomandazione 2003/361CE della Commissione, del 6 maggio 2003, è disciplinato dalle disposizioni del presente articolo, con riferimento ai casi in cui le convenzioni sono unilateralmente predisposte dalle predette imprese.~~

2. Ai fini del presente articolo, si considera equo il compenso determinato nelle convenzioni **o anche nei singoli contratti** di cui al comma 1 quando risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, e conforme ai parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, **a prescindere dalle trattative condotte dalle parti.**
3. Le convenzioni **o anche i singoli contratti** di cui al comma 1 si presumono, **in via assoluta**, unilateralmente predisposte dalle imprese di cui al medesimo comma **salva prova contraria.**
4. Ai fini del presente articolo si considerano vessatorie le clausole contenute nelle convenzioni **o anche nei singoli contratti** di cui al comma 1 che determinano, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato.
5. In particolare si considerano vessatorie le clausole che consistono:
 - a) nella riserva al cliente della facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto;
 - b) nell'attribuzione al cliente della facoltà di rifiutare la stipulazione in forma scritta degli elementi essenziali del contratto;
 - c) nell'attribuzione al cliente della facoltà di pretendere prestazioni aggiuntive che l'avvocato deve eseguire a titolo gratuito;
 - d) nell'anticipazione delle spese della controversia a carico dell'avvocato;
 - e) nella previsione di clausole che impongono all'avvocato la rinuncia al rimborso delle spese direttamente connesse alla prestazione dell'attività

<p>f) nella previsione di termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte del cliente della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente;</p> <p>g) nella previsione che, in ipotesi di liquidazione delle spese di lite in favore del cliente, all'avvocato sia riconosciuto solo il minore importo previsto nella convenzione, anche nel caso in cui le spese liquidate siano state interamente o parzialmente corrisposte o recuperate dalla parte;</p> <p>h) nella previsione che, in ipotesi di nuova convenzione sostitutiva di altra precedentemente stipulata con il medesimo cliente, la nuova disciplina sui compensi si applichi, se comporta compensi inferiori a quelli previsti nella precedente convenzione, anche agli incarichi pendenti o, comunque, non ancora definiti o fatturati;</p> <p>i) nella previsione che il compenso pattuito per l'assistenza e la consulenza in materia contrattuale spetti soltanto in caso di sottoscrizione del contratto.</p> <p>6. Le clausole di cui al comma 5, lettere a), b), c), d), e), g), h) e i), si considerano vessatorie.</p> <p>7. Non costituiscono prova della specifica trattativa ed approvazione di cui al comma 5 le dichiarazioni contenute nelle convenzioni che attestano genericamente l'avvenuto svolgimento delle trattative senza specifica indicazione delle modalità con le quali le medesime sono state svolte.</p> <p>8. Le clausole considerate vessatorie ai sensi dei commi 4, 5 e 6 sono nulle, mentre il</p>	<p>professionale oggetto della convenzione o del singolo contratto;</p> <p>f) nella previsione di termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte del cliente della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente;</p> <p>g) nella previsione che, in ipotesi di liquidazione delle spese di lite in favore del cliente, all'avvocato sia riconosciuto solo il minore importo previsto nella convenzione o nel singolo contratto, anche nel caso in cui le spese liquidate siano state interamente o parzialmente corrisposte o recuperate dalla parte;</p> <p>h) nella previsione che, in ipotesi di nuova convenzione o di singolo contratto sostitutiva di altra precedentemente stipulata con il medesimo cliente, la nuova disciplina sui compensi si applichi, se comporta compensi inferiori a quelli previsti nella precedente convenzione o nel singolo contratto, anche agli incarichi pendenti o, comunque, non ancora definiti o fatturati;</p> <p>i) nella previsione che il compenso pattuito per l'assistenza e la consulenza in materia contrattuale spetti soltanto in caso di sottoscrizione del contratto;</p> <p>j) nella previsione che nella determinazione del valore della controversia per l'individuazione dello scaglione cui commisurare il compenso, si prevedano criteri difformi rispetto a quanto previsto dal decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55 e successive modificazioni e dal codice di procedura civile.</p> <p>6. Le clausole di cui al comma 5, lettere a), b), c), d), e), g), h) e i), si considerano vessatorie.</p> <p>7. Non costituiscono prova della specifica trattativa ed approvazione di cui al comma 5 le dichiarazioni contenute nelle convenzioni che attestano genericamente l'avvenuto svolgimento delle trattative senza specifica indicazione delle modalità con le quali le medesime sono state svolte.</p>
--	---

<p>contratto rimane valido per il resto. La nullità opera soltanto a vantaggio dell'avvocato.</p> <p>[9. L'azione diretta alla dichiarazione della nullità di una o più clausole delle convenzioni di cui al comma 1 è proposta, a pena di decadenza, entro ventiquattro mesi dalla data di sottoscrizione delle convenzioni medesime.]</p> <p>10. Il giudice, accertate la non equità del compenso e la vessatorietà di una clausola a norma dei commi 4, 5 e 6 del presente articolo, dichiara la nullità della clausola e determina il compenso dell'avvocato tenendo conto dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6.</p> <p>11. Per quanto non previsto dal presente articolo, alle convenzioni di cui al comma 1 si applicano le disposizioni del codice civile.</p>	<p>8. Le clausole considerate vessatorie ai sensi dei commi 4 e 5 e 6 sono nulle, mentre il contratto rimane valido per il resto. La nullità opera soltanto a vantaggio dell'avvocato. La fatturazione di un compenso difforme da quello previsto nel comma 2, non implica rinuncia a far valere la nullità della relativa clausola e il diritto all'equo compenso.</p> <p>[9. L'azione diretta alla dichiarazione della nullità di una o più clausole delle convenzioni di cui al comma 1 è proposta, a pena di decadenza, entro ventiquattro mesi dalla data di sottoscrizione delle convenzioni medesime.]</p> <p>10. Il giudice, accertate la non equità del compenso e la vessatorietà di una clausola a norma dei commi 4 e 5 e 6 del presente articolo, dichiara la nullità della clausola e determina il compenso dell'avvocato tenendo conto dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6. La prescrizione del diritto alla corresponsione dell'equo compenso decorre a far data dalla declaratoria di nullità della clausola determinativa del compenso in misura difforme da quanto previsto nel comma 2.</p> <p>11. Per quanto non previsto dal presente articolo, alle convenzioni o anche ai singoli contratti di cui al comma 1 si applicano le disposizioni del codice civile.</p> <p>12. La disciplina di cui al presente articolo si applica anche ai singoli incarichi professionali, svolti sulla base di convenzioni stipulate anteriormente all'entrata in vigore di detta disciplina, conferiti dopo tale data ovvero conferiti prima ma ancora in corso di esecuzione alla stessa data.</p>
<p>Art. 19-quaterdecies DL 148/2017, come modificato dall'art. 1, comma 488, L. 205/2017</p>	<p>Art. 19-quaterdecies DL 148/2017, come modificato dall'art. 1, comma 488, L. 205/2017</p>
<p>2. Le disposizioni di cui all'articolo 13-bis della legge 31 dicembre 2012, n. 247, introdotto dal comma 1 del presente articolo, si applicano, in quanto compatibili, anche alle prestazioni rese dai professionisti di cui all'articolo 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, anche iscritti agli ordini</p>	<p>2. Le disposizioni di cui all'articolo 13-bis della legge 31 dicembre 2012, n. 247, introdotto dal comma 1 del presente articolo, si applicano, in quanto compatibili, anche alle prestazioni rese dai professionisti di cui all'articolo 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, anche iscritti agli ordini</p>

e colleghi, i cui parametri ai fini di cui al comma 10 del predetto articolo 13-bis sono definiti dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

3. La pubblica amministrazione, in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività, garantisce il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti in esecuzione di incarichi conferiti dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

4. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

4-bis. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli agenti della riscossione, che garantiscono, comunque, al momento del conferimento dell'incarico professionale, la pattuizione di compensi adeguati all'importanza dell'opera, tenendo conto, in ogni caso, dell'eventuale ripetitività delle prestazioni richieste.

e colleghi, i cui parametri ai fini di cui al comma 10 del predetto articolo 13-bis sono definiti dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

3. La pubblica amministrazione, in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività, ~~garantisce il~~ **è assoggettata al** principio dell'equo compenso **ed in generale alla disciplina di cui all'art. 13-bis della legge 31 dicembre 2012, n. 247**, in relazione alle prestazioni rese dai professionisti in esecuzione di incarichi conferiti dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

4. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

~~4-bis. Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli agenti della riscossione, che garantiscono, comunque, al momento del conferimento dell'incarico professionale, la pattuizione di compensi adeguati all'importanza dell'opera, tenendo conto, in ogni caso, dell'eventuale ripetitività delle prestazioni richieste.~~

5. ULTERIORI RIFLESSIONI PER LA TUTELA DELL'EQUO COMPENSO DEI PROFESSIONISTI

Al fine di tutelare in maniera più efficace il diritto all'equo compenso dei professionisti nei rapporti con soggetti sia privati che pubblici, oltre la modifica della normativa dell'equo compenso sopra evidenziata, si potrebbe, altresì, avviare un dialogo costruttivo sui seguenti temi:

a) Introduzione di una soglia minima dei compensi.

L'introduzione di una soglia minima non derogabile dei compensi dei professionisti, indipendentemente dalla tipologia di committente, rappresenterebbe un valido strumento a tutela della dignità e del decoro professionale, anche in attuazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 36 della Costituzione. L'introduzione di minimi potrebbe eventualmente essere temperata dalla previsione di limiti massimi di compenso.

Un siffatto presidio di tutela troverebbe anche il consenso dell'indirizzo ormai consolidato della giurisprudenza comunitaria e nazionale. Infatti, la Corte di Giustizia dell'UE con la nota sentenza del 5 dicembre 2006 cause riunite C-94/04 e C-202/04, ha affermato, proprio riguardo alla posizione dell'Italia, che l'individuazione di minimi inderogabili è del tutto compatibile con il diritto europeo e tale principio è stato poi confermato con la recente sentenza dell'8 dicembre 2016, relativa alle cause riunite C-532/15 e C-538/15. Sulla stessa linea si è espressa di recente la Corte di Cassazione nelle sentenze Cass. Civ. n. 1018/2018 e n. 21487/2018 in riferimento ai compensi tabellari minimi di cui al DM n. 55/2014.

b) Legittimazione dei Consigli nazionali delle professioni all'azione collettiva per inibire le violazioni della normativa in tema di equo compenso

Visto che i rispettivi Consigli nazionali e i consigli degli Ordini territoriali ricevono da parte dei loro iscritti le segnalazioni relative alla violazione della normativa in tema di equo compenso si potrebbe riconoscere a questi la legittimazione ad agire contro i contraenti forti che abbiano violato la normativa al fine di richiedere al giudice competente l'inibizione della violazione o dell'uso di clausole vessatorie di cui al comma 5 dell'articolo 13-bis L. 247/2012;

c) Istituzione dell'Autorità di garanzia per l'attuazione delle disposizioni in materia di equo compenso degli avvocati e degli altri esercenti libere professioni e attività di lavoro autonomo

Al fine di intensificare la vigilanza sulla corretta applicazione della normativa nonché di promuovere ogni iniziativa opportuna nei confronti dei soggetti che si rendono responsabili della violazione delle norme in materia di equo compenso si potrebbe istituire un'Autorità di garanzia per l'attuazione delle disposizioni in materia di equo compenso degli avvocati e degli altri esercenti libere professioni e attività di lavoro autonomo.

A tal uopo si è pensato di redigere una Proposta di legge, accompagnata da una Relazione illustrativa, costruita avuto riguardo ai modelli a cui si è ispirato il Legislatore italiano nella istituzione/costituzione di alcune Autorità indipendenti allo stato operanti (Autorità di regolazione dei trasporti; Autorità garante della concorrenza e del mercato; Autorità Nazionale Anticorruzione; Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali). Più nello specifico, le Autorità indipendenti si sono sviluppate soprattutto dagli anni Novanta del XX secolo e, di regola, sono sottratte al controllo politico (come avviene per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato), sebbene siano previsti poteri di indirizzo del governo in casi particolari e specificamente disciplinati (come avviene per l'Autorità per l'energia elettrica e il gas). Esse operano in settori 'sensibili', nei quali la presenza di diritti costituzionalmente garantiti richiede l'intervento di amministrazioni autonome dalla politica e dotate di particolare qualificazione tecnica. I titolari degli organi direttivi sono nominati con procedure che escludono l'intervento dell'autorità di governo, o lo inseriscono in procedimenti in cui il ruolo essenziale è svolto dagli organi parlamentari.

Le Autorità sono definite e disciplinate dalle singole leggi istitutive; le uniche disposizioni generali di riferimento all'interno dell'ordinamento giuridico sono le norme contenute nella l. n. 59/1997 (artt. 1-2), la quale esclude esplicitamente il conferimento alle regioni e agli enti locali di compiti di regolazione e controllo già attribuiti a tali autorità, e nella l. n. 205/2000, art. 4, la quale prevede per i provvedimenti adottati dalle autorità la forma accelerata di tutela giurisdizionale, con il dimezzamento di tutti i termini processuali tranne quello di introduzione del ricorso (sul punto si veda ora l'art. 119 del d.lgs. n. 104/2010 "Codice del processo amministrativo").

Nonostante non siano riconducibili ad un modello di carattere generale, le Autorità presentano alcuni tratti comuni, come l'autonomia organizzativa e regolamentare, che varia di intensità (solo alcune autorità sono dotate di personalità giuridica, per es. la Commissione di garanzia del diritto di sciopero), e la potestà normativa, sanzionatoria e di risoluzione e aggiudicazione di conflitti (che ha fatto parlare talvolta di competenze "quasi giurisdizionali", come nel caso dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato). Inoltre, esse sono caratterizzate da un regime particolare di incompatibilità e da peculiari regole di garanzia, volte a evitare interferenze di natura politica (ad esempio assicurando che l'incarico dei componenti abbia una durata indipendente da quella della legislatura e riservando le procedure di nomina dei vertici delle autorità ora al Parlamento ora al Presidente della Repubblica).

Ciò premesso, la proposta di legge che di seguito si riporta, stabilito il perimetro di operatività della costituenda Autorità (cfr. artt. da 1 a 3):

- prevede la sua autonomia organizzativa e regolamentare, conferendole personalità giuridica (sul punto è stato adottato come modello di riferimento quello della Commissione di garanzia del diritto di sciopero);
- stabilisce la potestà normativa, sanzionatoria e di risoluzione e aggiudicazione di conflitti (come nei casi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, dell'Autorità di regolazione dei trasporti e dell' Autorità per le garanzie nelle comunicazioni);
- stabilisce un regime particolare di incompatibilità (tale da evitare interferenze di natura politica assicurando che l'incarico dei componenti abbia una durata indipendente da quella della legislatura e riservando le procedure di nomina dei vertici delle autorità ai Presidenti delle Camere).

Proposta di legge

TITOLO I DEFINIZIONI

Art. 1

Equo compenso

1. Ai fini della presente legge per equo compenso si intende la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto secondo quanto previsto dal comma 1 dell'art. 36 della Costituzione, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, nonché conforme ai compensi previsti rispettivamente:

a) per gli avvocati dal decreto del Ministro della Giustizia emanato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247;

b) per i professionisti e i lavoratori autonomi di cui all'articolo 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, anche iscritti agli ordini e collegi, dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

Art. 2

Clausole vessatorie

1. Ai fini della presente legge si considerano vessatorie le clausole contenute nelle convenzioni di cui al successivo articolo 3 che determinano, in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico degli avvocati, nonché dei professionisti, anche iscritti agli ordini e collegi, e dei lavoratori autonomi di cui al precedente articolo 1, lett. b) .

2. In particolare si considerano vessatorie le clausole che consistono:

a) nella riserva al cliente della facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto;

b) nell'attribuzione al cliente della facoltà di rifiutare la stipulazione in forma scritta degli elementi essenziali del contratto;

c) nell'attribuzione al cliente della facoltà di pretendere prestazioni aggiuntive che l'avvocato ovvero il professionista o il lavoratore autonomo di cui all'articolo 1, lett. b) deve eseguire a titolo gratuito;

d) nell'anticipazione delle spese della controversia a carico dell'avvocato e di quelle a carico del professionista e del lavoratore autonomo di cui all'articolo 1, lett. b);

e) nella previsione di clausole che impongono all'avvocato ovvero al professionista o al lavoratore autonomo di cui all'art. 1, lett. b) la rinuncia al rimborso delle spese direttamente connesse alla prestazione dell'attività professionale oggetto della convenzione;

f) nella previsione di termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte del cliente della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente;

g) nella previsione che, in ipotesi di liquidazione delle spese di lite in favore del cliente, all'avvocato sia riconosciuto solo il minore importo previsto nella convenzione, anche nel caso in cui le spese liquidate siano state interamente o parzialmente corrisposte o recuperate dalla parte;

h) nella previsione che, in ipotesi di nuova convenzione sostitutiva di altra precedentemente stipulata con il medesimo cliente, la nuova disciplina sui compensi si applichi, se comporta compensi inferiori a quelli previsti nella precedente convenzione, anche agli incarichi pendenti o, comunque, non ancora definiti o fatturati;

i) nella previsione che il compenso pattuito per l'assistenza e la consulenza in materia contrattuale spetti soltanto in caso di sottoscrizione del contratto.

3. Non costituiscono prova della specifica trattativa ed approvazione di cui al comma 2 del presente articolo le dichiarazioni contenute nelle convenzioni che attestano genericamente l'avvenuto svolgimento delle trattative senza specifica indicazione delle modalità con le quali le medesime sono state svolte.

4. Le clausole considerate vessatorie ai sensi dei commi che precedono sono nulle, mentre il contratto rimane valido per il resto. La nullità opera soltanto a vantaggio dell'avvocato, nonché dei professionisti, anche iscritti agli ordini e collegi, e dei lavoratori autonomi di cui al precedente articolo 1, lett. b).

5. Il giudice, accertate la non equità del compenso e la vessatorietà di una clausola a norma dei commi che precedono, dichiara la nullità della clausola e determina il compenso:

a) per gli avvocati, secondo quanto stabilito dal decreto del Ministro della Giustizia emanato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247;

b) per i professionisti e i lavoratori autonomi di cui all'articolo 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, anche iscritti agli ordini e collegi, secondo quanto stabilito dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

6. Per quanto non previsto dal presente articolo, alle convenzioni di cui al successivo art. 3 si applicano le disposizioni del codice civile.

TITOLO II **AMBITO DI APPLICAZIONE**

Art. 3

Convenzioni nei rapporti professionali

1. Le previsioni di cui agli artt. 1 e 2 che precedono si applicano per la determinazione del compenso nei rapporti professionali regolati da convenzioni unilateralmente predisposte da:

a) imprese bancarie;

b) imprese assicurative;

c) imprese di cui agli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 recante "*Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155*";

d) pubbliche amministrazioni;

e) enti di diritto pubblico;

f) enti di diritto privato in controllo o a partecipazione pubblica;

g) ogni tipologia di società, impresa ed azienda non rientranti tra quelle di cui alle precedenti lettere a), b) e c).

2. Le previsioni di cui al comma 1 si applicano anche in caso di incarichi professionali che vengano svolti in forma associata o societaria.

TITOLO III

ISTITUZIONE, COMPITI E POTERI DELL'AUTORITÀ

Capo I

ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ

Art. 4

Autorità garante

1. È istituita l'Autorità di garanzia per l'attuazione delle *Disposizioni in materia di equo compenso degli avvocati e degli altri esercenti libere professioni e attività di lavoro autonomo*, denominata, ai fini della presente legge, Autorità, con sede in Roma.

2. L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è organo collegiale che:

a) valuta l'equità del compenso degli avvocati iscritti in Albi nonché dei professionisti, anche iscritti agli ordini e collegi, e dei lavoratori autonomi di cui all'articolo 1 lett. b) nei rapporti contrattuali con imprese, o nei rapporti contrattuali con altri professionisti, società tra professionisti e con enti pubblici;

b) vigila sul rispetto e sulla corretta applicazione delle disposizioni in materia di equo compenso degli avvocati e degli altri esercenti libere professioni e attività di lavoro autonomo;

c) adotta anche provvedimenti d'ordine e/o provvedimenti sanzionatori in caso di violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso degli avvocati e degli altri esercenti libere professioni e attività di lavoro autonomo;

3. L'Autorità è costituita da sei componenti più un presidente, nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il presidente è scelto tra professionisti che abbiano ricoperto incarichi istituzionali di grande responsabilità e rilievo nel settore giuridico-economico.

I sei membri sono scelti tra persone di notoria indipendenza da individuarsi tra magistrati in servizio presso le Giurisdizioni superiori, professori universitari ordinari di ruolo di materie economiche o giuridiche, e personalità provenienti da settori economici dotate di alta e riconosciuta professionalità.

4. I membri dell'Autorità sono nominati per cinque anni e non possono essere confermati. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale, di lavoro autonomo, o di consulenza, né possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura.

I dipendenti statali sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato.

5. L'Autorità ha diritto di corrispondere con tutte le pubbliche amministrazioni, con gli enti di diritto pubblico, con gli enti di diritto privato in controllo o a partecipazione pubblica, con ogni tipologia di società, impresa ed azienda nonché con istituti di credito ed imprese assicurative e di chiedere ad essi, oltre a notizie ed informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni.

6. L'Autorità delibera le norme concernenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento, quelle concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere, nonché quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese nei limiti previsti dalla presente legge, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato.

7. L'Autorità provvede all'autonoma gestione delle spese relative al proprio funzionamento, nei limiti degli stanziamenti previsti da un apposito fondo istituito a tale scopo nel bilancio dello Stato. Il rendiconto della gestione finanziaria è soggetto al controllo della Corte dei conti. Le norme dirette a disciplinare la gestione delle spese, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, sono approvate con decreto del

Presidente della Repubblica da emanarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la predetta Autorità.

8. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono determinate le indennità spettanti al presidente e ai membri dell'Autorità.

Art. 5

Personale della Autorità

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è istituito un apposito ruolo del personale dipendente dell'Autorità. Il numero dei posti previsti dalla pianta organica non può eccedere le cinquanta unità.

2. L'Autorità si avvale di personale, anche con qualifica dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche o di altri organismi di diritto pubblico in posizione di comando o fuori ruolo, adottando a tale fine i relativi provvedimenti. Per i dipendenti pubblici si applica la disposizione di cui all'articolo 17, comma 14, della legge 15 maggio 1997, n. 127. Il personale in servizio presso l'Autorità in posizione di comando o fuori ruolo conserva lo stato giuridico e il trattamento economico fondamentale delle amministrazioni di provenienza, a carico di queste ultime. Allo stesso personale spettano un'indennità nella misura prevista per il personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché gli altri trattamenti economici accessori previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

3. Al personale in servizio presso l'Autorità è in ogni caso fatto divieto di assumere altro impiego o incarico o esercitare attività professionali, commerciali e industriali.

4. L'Autorità può assumere direttamente dipendenti con contratto a tempo determinato, disciplinato dalle norme di diritto privato, in numero non superiore a trenta unità. L'Autorità può inoltre avvalersi, quando necessario, di esperti da consultare su specifici temi e problemi.

5. Al funzionamento dei servizi e degli uffici dell'Autorità sovrintende il segretario generale, che ne risponde al presidente, e che è nominato dal Ministro della giustizia su proposta del presidente dell'Autorità sentiti gli altri componenti dell'Autorità medesima.

6. Al fine di garantire la continuità dell'attività dell'Autorità, nei limiti dei contingenti di cui al comma 1, il personale di ruolo della pubblica amministrazione, in servizio in posizione di comando alla data del 1 gennaio 2020³, che ne fa richiesta, è trasferito all'Autorità e inquadrato nel ruolo organico del personale dell'Autorità medesima, appositamente istituito senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con corrispondente riduzione delle dotazioni organiche delle amministrazioni di appartenenza e trasferimento delle relative risorse finanziarie. Il numero delle unità di personale in posizione di comando di cui l'amministrazione può avvalersi ai sensi del comma 2 è ridotto di un numero pari alle unità immesse in ruolo.

Capo II

POTERI DI INDAGINE DELL'AUTORITÀ

Art. 6

Poteri di indagine

1. L'Autorità, valutati gli elementi comunque in suo possesso e quelli portati a sua conoscenza dai soggetti che vi abbiano interesse, ivi compresi gli Ordini e Collegi professionali, sia nazionali che locali nonché le associazioni nazionali rappresentative dei

³ La data è meramente indicativa. Ovviamente cambierà a seconda dei tempi di approvazione della sue-stesa proposta.

professionisti e dei lavoratori autonomi di cui all'art. 1 lett. b), procede ad istruttoria per verificare la equità del compenso e/o la esistenza di clausole vessatorie di cui all'art. 2.

2. L'Autorità può, inoltre, procedere, d'ufficio ad indagini conoscitive di natura generale.

Art. 7 *Istruttoria*

- 1.** L'Autorità, nei casi di presunta violazione delle previsioni di cui agli articoli 1, 2 o 3, notifica l'apertura dell'istruttoria alle imprese e agli enti interessati di cui all'art. 3. I titolari o legali rappresentanti delle imprese ed enti hanno diritto di essere sentiti, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, nel termine fissato contestualmente alla notifica ed hanno facoltà di presentare deduzioni e pareri in ogni stadio dell'istruttoria, nonché di essere nuovamente sentiti prima della chiusura di questa.
- 2.** L'Autorità può in ogni momento dell'istruttoria richiedere alle imprese, enti o persone che ne siano in possesso, di fornire informazioni e di esibire documenti utili ai fini dell'istruttoria; disporre ispezioni al fine di controllare i documenti aziendali e prenderne copia, anche avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato; disporre perizie e analisi economiche e statistiche nonché la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria.
- 3.** Tutte le notizie, le informazioni o i dati riguardanti le imprese oggetto di istruttoria da parte dell'Autorità sono tutelati dal segreto d'ufficio anche nei riguardi delle pubbliche amministrazioni.
- 4.** I funzionari dell'Autorità nell'esercizio delle loro funzioni sono pubblici ufficiali. Essi sono vincolati dal segreto d'ufficio.
- 5.** Con provvedimento dell'Autorità, i soggetti richiesti di fornire gli elementi di cui al comma 2 sono sottoposti alla sanzione amministrativa pecuniaria fino a venticinquemila euro se rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti ovvero alla sanzione amministrativa pecuniaria fino a cinquantamila euro se forniscono informazioni od esibiscono documenti non veritieri. Sono salve le diverse sanzioni previste dall'ordinamento vigente.

Art. 8. *Assunzione di impegni*

- 1.** Entro tre mesi dalla notifica dell'apertura di un'istruttoria per l'accertamento della violazione degli articoli 1, 2 o 3 della presente legge, i soggetti di cui all'art. 3 possono impegnarsi a far venire meno i profili di violazione oggetto dell'istruttoria. L'Autorità, valutata l'idoneità di tali impegni, può, nei limiti previsti dall'ordinamento, renderli obbligatori e chiudere il procedimento senza accertare la violazione.
- 2.** L'Autorità in caso di mancato rispetto degli impegni resi obbligatori ai sensi del comma 1 può irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato.
- 3.** L'Autorità può d'ufficio riaprire il procedimento se:
 - a) si modifica la situazione di fatto rispetto ad un elemento su cui si fonda la decisione;
 - b) i soggetti interessate contravvengono agli impegni assunti;
 - c) la decisione si fonda su informazioni trasmesse dalle parti che sono incomplete inesatte o fuorvianti.

Art. 9 *Diffide e sanzioni*

- 1.** Se a seguito dell'istruttoria di cui all'articolo 7 l'Autorità ravvisa violazioni delle previsioni di cui agli articoli 1, 2 o 3 fissa alle imprese e agli enti interessati il termine per l'eliminazione delle violazioni stesse. Nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino

al dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida o, in mancanza, del totale del bilancio, determinando i termini entro i quali l'impresa o l'ente deve procedere al pagamento della sanzione.

2. In caso di inottemperanza alla diffida di cui al comma 1, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato in ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida o, in mancanza, del totale del bilancio, ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione di cui al comma 1, di importo minimo non inferiore al doppio della sanzione già applicata con un limite massimo del dieci per cento del fatturato come individuato al comma 1, o del totale del bilancio determinando altresì il termine entro il quale il pagamento della sanzione deve essere effettuato. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività d'impresa fino a trenta giorni.

Capo III

POTERI CONOSCITIVI E CONSULTIVI DELL'AUTORITÀ

Art. 10

Potere di segnalazione al Parlamento ed al Governo

1. L'Autorità individua i casi di particolare rilevanza nei quali norme di legge o di regolamento o provvedimenti amministrativi di carattere generale determinano violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso degli avvocati e degli altri esercenti libere professioni e attività di lavoro autonomo che non siano giustificate da esigenze di interesse generale.

2. L'Autorità segnala i casi di violazione derivanti da provvedimenti legislativi al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri e, negli altri casi, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri competenti e agli enti locali e territoriali interessati.

3. L'Autorità, ove ne ravvisi l'opportunità, esprime parere circa le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire le violazioni e può pubblicare le segnalazioni ed i pareri nei modi più congrui in relazione alla natura e all'importanza delle violazioni accertate.

Art. 11

Poteri dell'Autorità sugli atti amministrativi che determinano violazione delle previsioni in materia di equo compenso

1. L'Autorità è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le disposizioni in materia di equo compenso degli avvocati e degli altri esercenti libere professioni e attività di lavoro autonomo

2. L'Autorità, se ritiene che una pubblica amministrazione abbia emanato un atto in violazione delle disposizioni in materia di equo compenso degli avvocati e degli altri esercenti libere professioni e attività di lavoro autonomo, emette, entro sessanta giorni, un parere motivato, nel quale indica gli specifici profili delle violazioni riscontrate. Se la pubblica amministrazione non si conforma nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del parere, l'Autorità può presentare, tramite l'Avvocatura dello Stato, il ricorso, entro i successivi trenta giorni.

3. Ai giudizi instaurati ai sensi dei commi 1 e 2 si applica la disciplina di cui al Libro IV, Titolo V, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

Art. 12

Attività consultiva

1. L'Autorità può esprimere pareri sulle iniziative legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti l'equità del compenso dei soggetti di cui all'articolo 1 quando lo ritenga opportuno, o su richiesta di amministrazioni ed enti pubblici interessati.

Art. 13

Relazione annuale

1. L'Autorità presenta al Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione sull'attività svolta nell'anno precedente. Il Presidente del Consiglio dei Ministri trasmette entro trenta giorni la relazione al Parlamento.

Capo IV

DISPOSIZIONI SPECIALI

Art. 14

Aziende ed istituti di credito, imprese assicurative e dei settori della radiodiffusione e dell'editoria

1. Nel caso in cui le violazioni delle previsioni di cui agli artt. 1, 2 o 3 riguardino imprese operanti in settori sottoposti alla vigilanza di più Autorità, ciascuna di esse può adottare i provvedimenti di propria competenza.

2. Nel caso di operazioni che coinvolgano imprese assicurative, i provvedimenti dell'Autorità di cui agli articoli che precedono sono adottati sentito il parere dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS), che si pronuncia entro trenta giorni dal ricevimento della documentazione posta a fondamento del provvedimento. Decorso inutilmente tale termine l'Autorità può adottare il provvedimento di sua competenza. Il decorso del termine del procedimento per il quale il parere viene richiesto e' sospeso fino al ricevimento, da parte dell'Autorità, del parere dell'IVASS o comunque fino allo spirare del termine previsto per la pronuncia di tale parere.

TITOLO VI

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 15

Sanzioni

1. Per le sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alla violazione della presente legge si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Art. 16

Copertura finanziaria⁴

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in euro 10 milioni per il 2020, euro 16 milioni per il 2021 e euro 18 milioni per il 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2020-2022, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 2020 all'uopo utilizzando uno specifico accantonamento.

Art. 17

Competenza giurisdizionale

⁴ La presente formulazione è stata modellata su quella contenuta nella Legge 10 ottobre 1990, n. 287 - *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato* (Gazzetta Ufficiale del 13 ottobre 1990, n. 240).

1. La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo.

Art. 18

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Relazione illustrativa

Il Consiglio Nazionale Forense - nella ferma convinzione che la corresponsione del compenso professionale debba essere proporzionato alla quantità e alla qualità della prestazione resa, tenendo conto della natura, del contenuto e delle caratteristiche dell'attività legale effettivamente e concretamente svolta nonché della coerenza con i compensi previsti dal D.M. del 10 marzo 2014, n. 55 - ha condotto un lungo ed articolato lavoro di analisi che ha riguardato i testi di numerose convenzioni, da una parte, e la legislazione attualmente vigente in materia di equo compenso e di clausole abusive, dall'altra.

Vista la previsione di cui all'articolo 36, primo comma, della Costituzione, il Consiglio ha quindi teso a promuovere l'equità del compenso degli avvocati iscritti all'Albo nei rapporti contrattuali con imprese, o nei rapporti contrattuali con professionisti, società tra professionisti, e con enti pubblici, anche in riferimento all'art. 23 della legge 247 del 2012, n. 247 recante "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense".

Il Consiglio al fine di verificare la compatibilità della proposta legislativa con l'assetto normativo in materia, ha condotto una articolata analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) che ha avuto ad oggetto la valutazione degli effetti attesi. Ciò ha consentito, attraverso una analisi ex ante degli effetti ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, di verificare la praticabilità e la sostenibilità della proposta.

L'analisi ex ante ha avuto ad oggetto la legge che ha istituito l'equo compenso per i giornalisti (legge 233/2012) e l'ampia applicazione da parte della giurisprudenza del principio di "abuso di posizione economica", originariamente previsto dalla legge di disciplina della subfornitura (legge 192/98) e ora ritenuto principio generale dell'ordinamento.

A ciò si aggiunga la verifica dei contenuti di numerose convenzioni che i "grandi committenti", clienti forti come banche e assicurazioni, propongono ai professionisti legali per lo svolgimento di attività di consulenza e/o di rappresentanza in giudizio. Da ciò è emersa la presenza - piuttosto diffusa ed uniforme - di clausole cc. dd. "capestro", di natura abusiva nella misura in cui non rispettano la proporzione tra il compenso previsto e la quantità e la qualità del lavoro svolto dal legale su mandato della impresa. A titolo di esempio, valgono le clausole che prevedono che nel caso il giudice liquidi all'avvocato una somma a titolo di spese legali superiore a quella concordata in convenzione, la somma eccedente viene incamerata dalla banca/assicurazione; o che impongono la gratuità della attività di consulenza ed assistenza, l'onere della anticipazione delle spese a carico dell'avvocato o la non rimborsabilità delle spese vive quali quelle di trasferta.

In data 2 luglio 2019 è stato sottoscritto dal Ministro della Giustizia e dal Presidente del Consiglio Nazionale Forense il protocollo d'intesa che ha istituito, presso il Ministero, il Nucleo centrale di monitoraggio della disciplina dell'equo compenso.

Il Nucleo centrale di monitoraggio, composto da membri del Ministero della Giustizia e del Consiglio Nazionale Forense, nasce dall'esigenza di promuovere e rafforzare la corretta applicazione della normativa vigente in materia, tramite l'attivazione di una Rete nazionale di nuclei di monitoraggio locali la cui costituzione, promossa dal Consiglio Nazionale Forense, avverrà ad opera dei singoli Consigli dell'Ordine degli Avvocati. Le segnalazioni provenienti dai Consigli dell'Ordine o dai nuclei locali di monitoraggio verranno inviate al Nucleo centrale di monitoraggio il quale, dopo averle catalogate nella banca dati, potrà segnalare i comportamenti dei committenti, sollecitare questi ultimi al rispetto della normativa o proporre le opportune iniziative legislative.

Altresì di rilievo è la comune intenzione, espressa nei considerando del protocollo d'intesa, di poter istituire un'apposita Autorità indipendente dotata di poteri sanzionatori e di indagine che possa tutelare il mercato delle professioni.

Sui detti presupposti, il Consiglio, per il tramite della propria Commissione legislativa ha inteso dare impulso alla redazione di una proposta normativa istitutiva dell'Autorità di garanzia per l'attuazione delle Disposizioni in materia di equo compenso degli avvocati e degli altri esercenti libere professioni e attività di lavoro autonomo.

La proposta di legge è stata redatta avendo riguardo ai modelli a cui si è ispirato il Legislatore italiano nella istituzione/costituzione di alcune Autorità indipendenti allo stato operanti.

Ciò detto, l'impianto organizzativo, sia sul versante della rappresentanza che su quello dei poteri esercitabili, prevede l'autonomia organizzativa e regolamentare nonché la potestà normativa, sanzionatoria e di risoluzione stragiudiziale di conflitti. Inoltre, è caratterizzata da un regime di incompatibilità e da peculiari regole di garanzia, volte a evitare interferenze di natura politica

Dal punto di vista del perimetro di competenza, è previsto che l'Autorità verifichi, ove sollecitata, la corrispondenza di un compenso congruo ed equo, ovvero proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale. Al fine di accertare l'equità del compenso, occorre far riferimento ai parametri stabiliti dai singoli decreti ministeriali per ciascuna categoria di professionisti; detti parametri non possono essere considerati alla stregua di minimi tariffari inderogabili ma costituiscono un criterio orientativo per la determinazione del compenso. In altri termini, non è esclusa, in via di principio, la possibilità che le parti pattuiscano liberamente il compenso anche in deroga ai parametri di liquidazione indicati nei citati decreti ministeriali (in particolare, art. 1, comma 7, del DM n. 140 del 2012) L'Autorità ha competenza sui casi in cui il compenso non sia stato pattuito ovvero lo sia stato unilateralmente.