



*Comitato Unitario Permanente
degli Ordini e Collegi Professionali*

Senato della Repubblica

II Commissione Giustizia

Audizione sui

**disegni di legge nn. 1425 e 2419
(Equo compenso prestazioni professionali)**

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Sommario: 1. Premessa 2. Elementi che possono essere considerati positivi nel ddl 2419 3. Criticità nel testo del ddl 2419 4. Possibili interventi correttivi sul ddl 2419 5. Considerazioni sul ddl 1425.

1. L'equo compenso, come è noto, è stato introdotto nel nostro ordinamento, con riferimento ai rapporti dei liberi professionisti con i grandi committenti e la pubblica amministrazione, dall'articolo 19-*quaterdecies* del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172. Inoltre, è intervenuta in materia anche la legge 4 agosto 2017, n. 124 (legge annuale per il mercato e la concorrenza), che ha novellato l'articolo 9, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilendo in capo al professionista l'obbligo di rendere previamente nota al cliente, in forma scritta o digitale, con un preventivo di massima, la misura del compenso, specificando che la stessa deve essere adeguata all'importanza dell'opera e che deve essere pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi. L'istituto dell'equo compenso è espressione del precetto di cui all'articolo 36 della nostra Carta fondamentale, il quale stabilisce che "il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge".

Purtroppo numerose sono state le criticità nella fase attuativa. Continuano, per esempio, ad essere pubblicati dalla p.a. bandi per il reclutamento di professionisti con la previsione di compensi pari allo zero. Deve, poi, certamente essere ampliata la platea dei soggetti tenuti all'applicazione dell'equo compenso.

Occorre estendere il principio dell'equo compenso a tutti i rapporti contrattuali, ivi compresi quelli tra professionisti ed utenti consumatori, al fine di ristabilire un corretto equilibrio economico nelle transazioni professionali.

L'abrogazione delle tariffe professionali non ha prodotto i risultati sperati, anzi, ha determinato un'ingiusta esposizione del professionista al rischio di mancato pagamento da parte dei clienti nonché ad una concorrenza sleale tra colleghi.

Effetti positivi non sono derivati neppure per i consumatori che, invece, di fronte ad una guerra al ribasso dei compensi professionali, si trovano nella condizione di non poter valutare la competenza e la preparazione del professionista, essendo indotti ad avvalersi di coloro che offrono il prezzo più basso.

Nel nostro Paese, i professionisti rappresentano l'unica categoria di lavoratori priva di un criterio valido e certo per la determinazione dei compensi. Il vuoto normativo, verificatosi in seguito all'eliminazione delle tariffe, ha infatti prodotto, nell'ambito dei servizi professionali, una vera e propria deriva ribassista che mina la qualità del sistema di tutele, danneggiando soprattutto i consumatori; di fatto impossibilitati a difendere il proprio interesse a ricevere una prestazione che abbia un ottimale rapporto tra il costo e la qualità della stessa.

Alla luce di ciò, appare imprescindibile una soluzione normativa che consenta di salvaguardare, anche al di fuori dello stretto ambito di applicazione della disciplina dell'equo compenso, le esigenze sottese alla sua introduzione e, quindi, in primo luogo, la necessità di una adeguata remunerazione della prestazione del professionista, scongiurando così il rischio di pratiche professionali volte ad alterare le dinamiche competitive del mercato attraverso modalità non corrette di acquisizione della clientela.

In tale prospettiva, l'attribuzione di una rilevanza disciplinare alla condotta del professionista che accetti e offra compensi irrisori o ingiustificatamente gratuiti, non sancirebbe un principio "eversivo" dell'attuale assetto della regolamentazione delle professioni (successivo alle c.d. liberalizzazioni), ma, al contrario, si limiterebbe a consacrare un principio costituente di diritto vivente.

Un intervento legislativo che riconosca la rilevanza disciplinare della sistematica ed ingiustificata violazione dell'equo compenso (anche al di fuori degli ambiti convenzionali) risulterebbe pienamente coerente tanto con l'obiettivo di rimuovere gli squilibri all'interno dei singoli rapporti

contrattuali fra professionisti e clienti, ripristinandone un assetto giusto e rispettoso dei valori costituzionali tutelati dal principio della proporzionalità della remunerazione alla “qualità e quantità” del lavoro, quanto con l’esigenza di evitare distorsioni anticoncorrenziali nel mercato dei servizi professionali. Ciò, nella consapevolezza (avvertita anche in altri settori dell’ordinamento: si pensi alla disciplina – di derivazione euronitaria – delle c.d. offerte anomale nell’ambito degli appalti pubblici) che la condotta antieconomica del professionista, il quale offra o accetti compensi inadeguati e non remunerativi, non è idonea a garantire la serietà e l’affidabilità della prestazione richiestagli, né tantomeno può assicurare le precipue finalità di corretta esecuzione dell’incarico.

2. Venendo all’esame dei testi di legge in discussione, si segnala che nel d.d.l.n. 2419 si riscontrano elementi positivi quali:

- all’art. 5, comma 3, la previsione della revisione biennale dei parametri;
- all’art. 5, comma 4, **la legittimazione - per i Consigli nazionali - "ad adire l'autorità giudiziaria** competente qualora si ravvisino violazioni delle disposizioni vigenti in materia di equo compenso";
- all’art.5, comma 4, la legittimazione per gli ordini ad adottare disposizioni deontologiche volte a sanzionare la violazione da parte del professionista dell’obbligo di convenire o di preventivare un compenso che sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e determinato in applicazione dei **parametri** previsti dai pertinenti decreti ministeriali, nonché a sanzionare la violazione dell’obbligo di avvertire il cliente, nei soli rapporti in cui la convenzione, il contratto o comunque qualsiasi accordo con il cliente siano predisposti esclusivamente dal professionista, che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalla disposizione della legge (in contrasto con le frequenti determinazioni in materia da parte dell’AGCM che spesso ravvisa in simili previsioni deontologiche intesa restrittiva della concorrenza);
- all’art. 6, comma 1, la previsione della possibilità per le imprese di adottare **modelli standard di convenzione, concordati con i consigli nazionali;**

- all'art. 9, la previsione della **legittimazione dei consigli nazionali a esercitare l'azione di classe per tutelare i diritti individuali omogenei dei professionisti**;
- **l'istituzione per legge dell'Osservatorio nazionale sull'equo compenso**, con il coinvolgimento di un rappresentante per consiglio nazionale (art. 10).

2.1 Nel testo si ravvisano, tuttavia, anche molteplici criticità:

- l'art. 2, comma 1, prevede un ambito di applicazione soggettivo molto ristretto. La legge si applica, infatti, ai rapporti professionali aventi ad oggetto la prestazione d'opera di cui all'art. 2230 c.c. regolati dalle convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento anche in forma societaria o associata delle attività professionali svolte in favore di imprese bancarie ed assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro. Il campo di applicazione è eccessivamente ristretto. Il tessuto produttivo italiano non è di certo caratterizzato da grandi imprese. Sono, invece, sicuramente più diffuse le piccole e le medie imprese, nei confronti delle quali non vi è motivo per escludere una tutela del professionista;
- l'art. 2, comma 3, prevede l'applicazione alle prestazioni rese dai professionisti in favore delle pubbliche amministrazioni e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Esse non si applicano alle prestazioni rese dai professionisti in favore delle società veicolo di cartolarizzazione né a quelle rese in favore degli agenti della riscossione. L'articolo prevede che gli agenti della riscossione garantiscano comunque, all'atto del conferimento dell'incarico professionale, la pattuizione di compensi adeguati all'importanza dell'opera, tenendo conto, in ogni caso, dell'eventuale ripetitività della prestazione richiesta. Innanzitutto si prevede la immotivata esclusione dal campo di applicazione soggettivo degli agenti della riscossione e delle società di cartolarizzazione. Si ricorda poi che 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”. Di recente poi in materia la sentenza del Consiglio di Stato n. 7442 del 2021, ha sottolineato che l’equo compenso deve applicarsi solo laddove un compenso sia previsto e che dalla previsione dell’equità della remunerazione non può desumersi l’obbligo di prevedere sempre un compenso. In tal modo si legittimano di fatto le amministrazioni ad inserire un compenso pari allo zero;

- l’art. 11 non prevede la retroattività della disciplina, stabilendo che le disposizioni della legge non si applicano alle convenzioni in corso, sottoscritte prima della data di entrata in vigore della legge.

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

a) 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 al professionista e devono essere ricomprese nella platea degli enti cui si applica la disciplina.

b) per ciò che concerne le pubbliche amministrazioni, occorre ribadire la soggezione alla disciplina della pubblica amministrazione, vietando prestazioni professionali verso la p.a. con assenza di compenso. Andrebbe aggiunta la previsione che “le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi professionali senza alcuna remunerazione”.

Occorre, altresì, rimuovere l’ingiustificata esclusione degli agenti della riscossione e delle società veicolo di cartolarizzazione.

c) 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 soli rapporti ormai conclusi.

4. Il ddl 1425 ha come pregio la *ratio* di garantire ai liberi professionisti di incassare il compenso pattuito per le prestazioni professionali rese alla committenza privata.

L'intervento ha anche il pregio di allineare il mercato privato a quanto il decreto legislativo 19 aprile 2017, n.56, (cosiddetto « correttivo appalti ») ha previsto per il settore dei lavori pubblici, disponendo l'obbligatorietà per le stazioni appaltanti dell'utilizzo del **decreto parametri** al fine di calcolare gli importi da porre a base di gare degli affidamenti (articolo 14, comma 1, lettera c), del decreto correttivo che ha modificato l'articolo 24, comma 8, del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

L'aspetto positivo è, altresì, costituito dall'estensione dell'uso dei parametri nei confronti della committenza privata senza previsione di limiti dimensionali ricomprendendo anche i privati cittadini.

Ha, tuttavia, dei limiti oggettivi consistenti nell'applicazione alle sole istanze presentate alla pubblica amministrazione per conto dei privati cittadini o imprese.