



Organismo Congressuale Forense

GRUPPO DI LAVORO SU EQUO COMPENSO – SOSTENIBILITA' DELLA PROFESSIONE E FISCALITA'

Roma, 30 novembre 2021

Al Presidente
della II^a Commissione Giustizia del Senato della Repubblica

Agli Onorevoli Senatori componenti la Commissione Giustizia del Senato

AUDIZIONE INFORMALE 30.11.2021

Nel ringraziare la Commissione per aver disposto l'audizione dell'Organismo Congressuale Forense, che dando attuazione all'art. 39 della Legge 247/2012, ha sostituito l'Organismo Unitario dell'Avvocatura dopo il XXXIII Congresso Nazionale Forense, quale organo esecutivo dei deliberati congressuali della massima assise dell'avvocatura, ad integrazione dell'audizione informale, tenutasi il 30.11.2021, dell'avv. Pierfrancesco Foschi, quale componente del Gruppo di lavoro sull'equo compenso di questo Organismo, nella sede dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi nell'ambito dell'esame dei disegni di legge nn. 1425 e 2419 in materia di *Equo compenso delle prestazioni professionali*, si offre all'esame della stessa, in forma scritta, l'intervento del suddetto e le seguenti considerazioni di O.C.F. in ordine ai due D.D.L.

OSSERVAZIONI IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 2419.

Innanzitutto si esprime una valutazione di ampia condivisione della proposta di legge e di plauso all'ampliamento delle tutele in materia di equo compenso per i professionisti, precedentemente introdotte dalla Legge di Bilancio del 2018 a modifica dell'art. 13 bis della L. 247/2012. Infatti, nel corso delle passate interlocuzioni con il Legislatore e con l'opinione pubblica, O.C.F. aveva più volte sottolineato, non ultimo con l'approvazione della mozione n.6 votata all'ultimo Sessione Ulteriore del Congresso Nazionale Forense del 23-24/07/2021, come l'attuale disciplina sull'Equo Compenso sia soggetta a significative e largamente diffuse disapplicazioni di seguito elencate:

- Il diffuso ricorso a **pratiche elusive**, come la predisposizione da parte dei contraenti forti di simulate proposte apparentemente provenienti dai professionisti, come risulta dalle oltre 103 violazioni rilevate dal C.N.F.
- L'insorgere di prassi organizzative aziendali e commerciali volte ad **aggirare la**



Organismo Congressuale Forense

disciplina dell'equo compenso, attraverso una gestione accentrata dell'affidamento delle pratiche per "centri di distribuzione professionale", ossia mediante l'incarico a pochi studi di grandi dimensioni su scala regionale o macroregionale e lasciando poi questi a comprimere i costi e compensi di difesa ed accesso alla giurisdizione attraverso un diffuso subappalto, anche con forme di "cottimo" delle domiciliazioni, agevolato incidentalmente dall'applicazione del Processo civile telematico.

- l'indubbio **sbilanciamento del sinallagma** e dei poteri delle parti contrattuali che di fatto preclude ed **inibisce l'invocazione delle norme sull'equo compenso** anche da parte degli interessati, quanto meno in costanza del rapporto, ancorchè palesemente viziato o sbilanciato.

- il disinteresse se non la pratica **disapplicazione giurisprudenziale**, con alcune pronunce anche delle giurisdizioni superiori, giunte ad acclarare, specie nei rapporti con la P.A., pratiche contrarie alle più basilari condizioni di dignità e decoro professionale e persino a legittimare, come normale ed ammissibile, la gratuità delle prestazioni.

- la **mancanza di organi di controllo** sulle pratiche che nell'ambito delle libere professioni e del lavoro autonomo incidono sui principi costituzionali di adeguata retribuzione.

- **l'assenza di sanzioni** che puniscano il ricorso alle suddette pratiche elusive.

Al riguardo, senza dubbio, il D.D.L. 2419 in esame ha l'indubbio pregio di fronteggiare le possibili disapplicazioni che sino ad ora hanno reso inefficace la disciplina sull'equo compenso dei professionisti. L'attuale Disegno di Legge, così come già approvato dalla Camera dei Deputati, ha il meritorio fine di sintetizzare in un unico impianto i precedenti primi tre disegni di legge in materia, del quale sono invero apprezzate: la fissazione dei parametri ministeriali quale fonte costitutiva dell'equo ammontare del compenso, la dettagliata tipizzazione delle clausole vessatorie, la facoltà dell'azione di impugnazione e nullità delle stesse da parte del singolo professionista o con azione collettiva da parte degli Organi di rappresentanza professionale nonchè l'istituzione di un Osservatorio in materia.

Tuttavia è doveroso segnalare in questa sede le parti del Disegno che, ad avviso dell'avvocatura tutta qui rappresentata, appaiono ancora perfettibili e migliorabili e quindi, seguendo l'articolato del D.D.L., si evidenzia come:

All'Art.1

La definizione di Equo Compenso come compenso conforme ai parametri professionali, e quindi per l'avvocatura il D.M. 55/2014, è particolarmente apprezzata ed utile ad un immediato inquadramento da parte dei futuri interpreti ed esecutori della norma, tuttavia sarebbe utile e dirimente, a scongiurare ogni possibile deriva "al ribasso", la previsione



Organismo Congressuale Forense

dell'insuperabilità della massima riduzione del compenso stabilita nel 50 % e nel 70 % per le fasi istruttorie, ai sensi dell'art. 4, comma 1°, del D.M. n. 55/2014. Ciò non violerebbe in alcun modo i principi espressi dalla Corte di Giustizia Europea con la Sentenza del 04.07.2019 nel Caso C-377/17 che, nella pronuncia resa in materia di compensi professionali degli iscritti all'ordine degli architetti tedeschi, non ha stabilito un divieto assoluto ai minimi tariffari per i professionisti in Europa, poiché pur ribadendo i fini anticoncorrenziali di tali divieti ha riconosciuto l'ammissibilità di deroghe a tutela di interessi pubblici, quali la tutela dei consumatori, la qualità dei servizi e trasparenza dei compensi. Interessi che le modifiche qui suggerite assicurerebbero maggiormente rispetto all'incentivo a pratiche di abbassamento senza limiti dei compensi dei professionisti, con evidente detrimento dei minimi standard qualitativi dei servizi professionali (quando tali standard devono essere invece sempre elevati). In proposito non può dimenticarsi la grave e strutturale crisi retributiva dell'avvocatura che ha dovuto ricorrere in larghissima maggioranza alle forme di contributi e sostegni erogati per il periodo pandemico che oltre ad acuire ha mostrato in tutta la sua vastità statistica il crollo dei redditi degli avvocati, attualmente privi di tutele sull'equo compenso. Basti ricordare che nell'anno 2020 su circa 240.000 iscritti ben 131.000 hanno presentato ed ottenuto il reddito di ultima istanza di 600 € erogato durante la fase più acuta della pandemia.

All'Art. 2

Pur apprezzando la chiara definizione, prevista in tale articolo, della platea dei committenti soggetti alla disciplina dei compensi di cui al presente Disegno di Legge, tuttavia troviamo che l'ambito di applicazione, circoscritto alle sole imprese del settore bancario, assicurativo, Pubblica Amministrazione e altre che nell'anno precedente abbiano impiegato più di 50 dipendenti con ricavi superiori a 10 Mln di Euro, non consenta l'equità del compenso nel ben più ampio e restante alveo delle prestazioni rese ai privati ed alle PMI ove il professionista non si presenta più da tempo quale "contraente forte".

Nondimeno, troviamo insoddisfacente, l'esclusione dalla disciplina sull'equo compenso delle prestazioni rese in favore di società veicolo di cartolarizzazioni e degli agenti di riscossione. Infatti, non appare condivisibile, pur essendone consapevoli, la ragione di tale esclusione che risiederebbe nel precedente parere reso dalla V^a Commissione della Camera dei Deputati, nella relazione tecnica trasmessa dal Governo ex art. 17, comma 5° L. 196 del 2009 che avrebbe segnalato come l'applicazione dei canoni della disciplina sull'equo compenso quali l'applicazione dei parametri retributivi dei compensi emessi con Decreti Ministeriali e il divieto di clausole espressamente vessatorie comporterebbero (si cita testualmente) "**oneri estremamente gravosi per l'Agenzia delle Entrate - Riscossione a causa di un maggior esborso a titolo di**



Organismo Congressuale Forense

rappresentanza e spese di difesa in giudizio, quantificato dalla predetta relazione tecnica in 150 milioni di Euro annui, con riflessi negativi sulla finanza pubblica. “

In altri termini, sia concesso, ma dietro l'invocazione ai principi di equilibrio della finanza pubblica (tradotto nel caso concreto in una modesta previsione di 150 milioni annui di risparmio) lo Stato prevederebbe una illegittima deroga, una sorta di *jus iniquitatis*, paragonabile alla figura delle corvée feudali, in favore dell'amministrazione fiscale che legittimerebbe per tali servizi la compressione dei diritti dei lavoratori autonomi, altrimenti vietata ex lege a qualunque altro committente anche della Pubblica Amministrazione. Tale norma presenta evidenti profili di incostituzionalità ex art. 3, 36 Cost.

In realtà sarebbe più opportuno estendere la platea dei soggetti destinatari delle norme sull'Equo Compenso ad ogni rapporto professionale tout court, **anche di collaborazione tra professionisti dello stesso settore o categoria o tra gruppi eterogeni di professionisti.** Con ciò si supererebbero in gran parte anche i problemi della monocommittenza e le pratiche elusive di cui O.C.F. ha registrato ampia diffusione quali il fenomeno, specie in campo assicurativo e bancario dell'affido a studi professionali di ampi pacchetti di pratiche e servizi che poi vengono “smistati” e distribuiti a domiciliatari e corrispondenti con pattuizione in deroga e violazione dei parametri ministeriali.

Sull'Art. 3

E' particolarmente apprezzata e condivisa la modifica ivi prevista dell'art. 2233 del Codice Civile, aggiungendo ulteriori commi che riproducono l'impianto dell'art. 13 bis L. 247/2012, con la tipizzazione delle clausole vessatorie e conseguente loro nullità rilevabile anche d'ufficio e con la previsione di una specifica azione di impugnazione da parte del solo professionista, parte del contratto “iniquo” ovvero mediante azioni da parte dei Consigli Nazionali o dai collegi professionali previste al successivo art. 5.

Sull'Art. 4

Si condivide pienamente la previsione dell'indennizzo per il professionista e la sanzione fino al doppio della differenza, nel caso di accertata violazione della presente disciplina.

Sull'Art. 5

Si apprezza la struttura delle tutele sull'equo compenso, quali la previsione dei termini di prescrizione dalla conclusione del rapporto e la previsione dell'aggiornamento biennale dei parametri di riferimento e soprattutto la legittimazione attiva anche per Consiglio Nazionale Professionali e Collegi nel promuovere azioni contro la violazione dell'Equo Compenso. Parimenti apprezzata, la presunzione del committente quale proponente della convenzione e non del professionista e la rideterminazione dell'equo compenso da parte del Giudice secondo parametri.



Organismo Congressuale Forense

Appare invece opinabile la previsione di **sanzioni disciplinari**, nel caso di partecipazione del professionista alla redazione di convenzioni contenenti pattuizioni c.d. inique, infatti se pure è comprensibile l'intento di impedire che la disciplina sull'equo compenso sia violata da professionisti che tentino di offrire, con una sorta di *dumping*, condizioni a sé sfavorevoli per accaparrarsi clienti, nondimeno tale previsione sanzionatoria non tiene conto della debolezza intrinseca dei professionisti che vengono invitati o indotti a presentare autonomamente condizioni sfavorevoli e quindi facendosene autori, tramite forme di bandi, gare o beauty contest.

Sull'Art. 6

Si conviene sull'opportunità della facoltà per le imprese committenti di adottare modelli standard di convenzione concordati con i Consigli Nazionali.

Sull'Art. 7

Si plaude alla soluzione prospettata nell'articolo di attribuire natura di titolo esecutivo al parere di congruità emesso dall'Ordine o dal Collegio professionale, laddove non opposto nel termine di quaranta giorni, costituendo così un istituto per il recupero del credito analogo al decreto ingiuntivo, ma evidentemente più spedito.

Sull'Art. 8

Nulla si osserva

Sull'Art 9

Apprezzabile e condivisa la previsione anche di una azione di classe ai sensi del titolo VIII-bis del Libro IV del Codice di Procedura Civile da parte del Consiglio Nazionale del rispettivo ordine o da parte delle associazioni maggiormente rappresentative.

Sull'Art. 10

Condivisa l'istituzione di un osservatorio nazionale presso il Ministero di Giustizia, composto da un rappresentante nominato da ogni singolo Consiglio Nazionale dell'ordine professionale, con poteri di monitoraggio, di consultazione e segnalazione di prassi contrarie alla legge.

Sull'Art. 11

Sul punto, in luogo della radicale irretroattività della norma ai rapporti precedentemente sottoscritti, sembrava più idonea e confacente la precedente formulazione che estendeva l'applicazione della legge anche alle prestazioni già pattuite, ma non ancora eseguite, pur con una specifica comunicazione da parte del professionista al committente.

OSSERVAZIONI IN RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE N. 1425.

Il secondo Disegno di Legge ora in esame, benchè lodevole nell'intento di agganciare alla disciplina sull'equo compenso anche misure di contrasto all'evasione fiscale, presenta alcune criticità e disposizioni in contrasto con il D.D.L. 2419 appena esaminato, che



Organismo Congressuale Forense

richiedono una necessaria opera di coordinamento se non fusione in un'unica legge delle disposizioni dei due distinti Disegni di Legge.

Infatti il D.D.L. 1425, pur individuando all'art. 1 anche i privati cittadini o tutte le imprese quali destinatari della norma, allargando la platea a qualunque rapporto professionale finalizzato alla presentazione di istanze alla P.A., al successivo art. 2, comma 2°, prevede che nell'esecuzione dei rapporti disciplinati da questo D.D.L. viga *“il rispetto dell'art. 2233, comma 2° del codice civile e delle altre disposizioni sull'equo compenso”* che tuttavia, a mente del D.D.L. 2419, è invece limitato alla circoscritta platea dei c.d. *“contraenti forti”* individuati dall'art. 1 dello stesso D.D.L. 2419.

Dal combinato disposto delle due norme si avrebbe quindi una limitazione della disciplina sull'equo compenso alla platea già descritta al D.D.L. 2419, ma con una estensione universale ad ogni prestazione professionale in favore di persone fisiche o giuridiche che debbano presentare istanze alla Pubblica Amministrazione.

Da ciò consegue altresì, secondo quanto previsto al successivo art. 3, che tutte le istanze da presentarsi alla P.A. per conto anche di piccole imprese o privati cittadini, di qualunque genere e della natura anche più modesta, (basti pensare alla presentazione di una S.C.I.A. o una domanda di licenza commerciale e persino una procedura di accesso agli atti) dovrebbero essere corredate dalla gravosa documentazione e attestazione con dichiarazioni sostitutive anche del CRO e delle date di pagamento della prestazione, invero analoghe al Codice appalti per le grandi imprese, a pena, in difetto delle quali verrebbe sospeso il disbrigo della relativa pratica amministrativa.

Pur comprendendo il condivisibile scopo di contrasto alla evasione ed alla corruzione, è evidente che un simile impianto normativo, esteso erga omnes, comporterebbe un esponenziale aumento della complessità delle relazioni tra cittadino e P.A. e di conseguenza dei costi addossati all'utenza e soprattutto dei tempi in danno di qualunque persona fisica o giuridica che debba formulare qualsiasi istanza alla P.A.

In questo senso, ad avviso di OC.F., la norma va ripensata e più armonicamente coordinata con il DDL 2419 contestualmente in esame.

Con i migliori auspici di buon lavoro a Codesta Commissione tutta, si ringrazia dell'attenzione accordata.

per Organismo Congressuale Forense

*Gruppo di lavoro: **effettività compenso – fiscalità***

Avv. Pierfrancesco Foschi