



DOCUMENTO

II COMMISSIONE PERMANENTE  
CAMERA DEI DEPUTATI

**"Modifiche all'articolo 2233 del codice civile e al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e altre disposizioni in materia di compenso delle prestazioni professionali e di termine di prescrizione per l'azione di responsabilità professionale"**

*A. C. 301  
e abb.*

Osservazioni del Consiglio Nazionale dei Commercialisti  
e degli Esperti Contabili

Roma, 12 maggio 2021

---

---

## Indice

<b>Premessa</b> .....	3
<b>CONSIDERAZIONI PRELIMINARI</b> .....	4
Conseguenze dell'abrogazione delle tariffe professionali .....	4
La tutela del lavoro autonomo e dell'equo compenso professionale .....	6
<b>OSSERVAZIONI ALL'ATTO CAMERA 301 E PROPOSTE ABBINATE</b> .....	8
L'ambito applicativo delle disposizioni di tutela dell'equo compenso .....	8
Lo strumento del decreto ministeriale per l'individuazione dei parametri.....	9
La disciplina dell'equo compenso in caso di prestazioni rese a favore della pubblica amministrazione .....	10
La rilevanza disciplinare della violazione del principio dell'equo compenso.....	11
L'efficacia esecutiva del parere di congruità dell'Ordine.....	11
L'istituzione di un osservatorio nazionale per il monitoraggio.....	<a href="#">12</a>
L'istituzione di un fondo per i servizi professionali urgenti .....	<a href="#">12</a>

---

## Premessa

Nel ringraziare della possibilità, in occasione della discussione dei contenuti dell'AC 301 (Meloni) e delle abbinare proposte AC 1979 (Mandelli) e AC 2192 (Morrone), di formulare osservazioni sulla delicata materia della tutela dell'equo compenso professionale, si evidenzia che le considerazioni di seguito illustrate sono formulate al fine di migliorare il profilo normativo della disciplina e di **assicurare maggiore coerenza tra le vigenti norme di legge e i principi di tutela del lavoro, di derivazione costituzionale e codicistica.**

Fatta questa doverosa precisazione, si formulano di seguito alcune osservazioni preliminari sull'attuale contesto normativo di riferimento, alla luce degli interventi legislativi degli ultimi anni (a partire dall'avvenuta abrogazione delle tariffe professionali e fino all'introduzione di norme sul cd. equo compenso), proponendo infine alcuni possibili interventi in riferimento alle principali previsioni presenti nei progetti di legge in esame.

---

## CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

### Conseguenze dell'abrogazione delle tariffe professionali

A distanza di quasi dieci anni dall'abrogazione delle tariffe professionali, operata dal Decreto legge n. 1 del 24 gennaio 2012 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 27 del 24 marzo 2012) nell'ambito di un più ampio intervento di riforma delle professioni regolamentate, si è dovuto constatare che tale soppressione non ha conseguito gli effetti sperati in termini di crescita della concorrenza nel mercato dei servizi professionali e di capacità del mercato di determinare il valore delle prestazioni professionali.

Questi ultimi, sono stati lasciati senza protezione, e non solo nei confronti dei clienti cd. forti. Le cronache degli ultimi anni, esasperate dagli effetti della crisi economica, conseguente da ultimo anche dal perdurare dello stato di emergenza sanitaria, offrono, a tal riguardo, un quadro molto desolante. **La mancanza di norme tariffarie di riferimento ha esposto ancor di più i professionisti al mancato pagamento dei compensi.**

Si consideri, infatti, che per molte professioni:

- la mancanza della tariffa professionale ha generato dubbi sulla possibilità di ricorrere al procedimento monitorio e di richiedere l'emissione del provvedimento ingiuntivo, ai sensi degli art. 633 e 636 del c.p.c., in assenza di uno specifico accordo scritto fra le parti. Ciò evidentemente non solo ha privato i professionisti di una forma di tutela, ma rischia anche di congestionare ancor di più il sistema giustizia, considerato che le pretese per l'ottenimento del compenso potranno essere attivate solo con il procedimento ordinario di cui all'art. 2233 cod. civ.;

- la sostituzione delle tariffe con i parametri ministeriali non ha agevolato l'attività dei giudici, che continuano a richiedere agli Ordini professionali di esprimersi sulla corretta applicazione dei parametri, considerandoli in tal modo dei meri sostituti della tariffa (senza trascurare che spesso la disciplina dei parametri, a differenza di quanto accadeva in precedenza con le tariffe, non copre il ventaglio di tutte le prestazioni professionali che possono essere rese in favore dei clienti).

L'ostilità mostrata dal Legislatore di allora nei confronti delle tariffe è confermata, peraltro, anche dalla mancata considerazione di due grandi temi, che non hanno solo una portata di Categoria professionale, ma che anzi presentano importanti profili socio-economici:

1) le giovani generazioni,

2) la responsabilità professionale e la capacità di rispondere concretamente alle richieste di risarcimento dei danni.

In particolare, per quanto riguarda i giovani, la mancanza di qualsivoglia parametro tariffario costituisce un elemento di disincentivo all'avvio dell'attività professionale. Un giovane professionista rischia, infatti, di trovarsi nell'impossibilità di sviluppare budget attendibili in merito alla redditività della propria attività professionale.

Vi è poi il grande tema dell'**inadeguatezza dei compensi rispetto alle responsabilità assunte dai professionisti**. Il compenso deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contenuto e delle caratteristiche delle prestazioni professionali. Da quest'ultimo acclarato principio dovrebbe derivare, come sarebbe logico, il rispetto per le innumerevoli differenti funzioni che sono tante e di diverso impegno e di ormai assoluta trasferita responsabilità. Il riferimento, da ultimo, è alle modifiche alla disciplina dei controlli nelle Srl apportate dal Codice della crisi d'impresa, che ha introdotto, a carico dei professionisti che siano componenti dell'organo di controllo ovvero revisori di tali imprese, rilevanti obblighi di segnalazione e attivazione in vista della prevenzione degli stati di crisi, nulla disponendo in vista di un

---

adeguamento dei compensi connessi a tali incarichi. In questo come in altri ambiti, si assiste ad un continuo scarico sui professionisti di responsabilità sproporzionate all'attività richiesta, con la conseguenza che questi risultano sovente puniti assai più duramente dei propri assistiti.

Diversamente da quanto pensato dal Legislatore, la mancanza di ogni tipo di riferimento ne casi di mancata determinazione del compenso, si è ripercossa negativamente anche sui clienti, comportando in generale un impoverimento della trasparenza. L'assenza di un criterio valido e certo per la determinazione dei compensi professionali ha condotto ad una vera e propria **deriva ribassistica** che **ferisce la qualità del sistema di tutele** apprestato dall'ordinamento, che ha danneggiato non tanto la classe intermedia dei professionisti (colpita da fenomeni di concorrenza sleale) bensì, la collettività dei consumatori; questi, titolari del valore protetto, sono impossibilitati davanti ad un fenomeno di **selezione avversa** a difendere il proprio interesse a ricevere una prestazione che abbia un **ottimale rapporto tra il costo e la qualità** della stessa.

Il pregiudizio con cui il Legislatore di allora ha approcciato il tema delle tariffe e dei minimi tariffari, infine, non appare giustificabile se si guarda al contesto normativo europeo. Si consideri, a tal proposito, che, sotto il profilo della disciplina antitrust, la "Direttiva Bolkestein", nella interpretazione della stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, **non vieta in alcun modo agli Stati Membri di introdurre limiti minimi tariffari con la propria legislazione interna**: si pensi al caso della Germania dove i professionisti lavorano sulla base di tariffe molto dettagliate. La compatibilità è assicurata dalla circostanza che le tariffe non sono predisposte autonomamente dagli Ordini professionali ma introdotte dallo Stato o sotto il suo controllo. Tali principi sono rinvenibili in recentissime sentenze della **Corte di Giustizia Europea**<sup>1</sup>, con cui è stato affermato l'importante principio per cui la normativa europea (articolo 101 TFUE, in combinato disposto con l'art. 4, par. 3, TUE) dev'essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale, assoggettare gli onorari di una determinata professione a un **parametro di riferimento** suscettibile di aumento o diminuzione solamente del 12%, senza che vi sia possibilità di negoziazione tra le parti.

Come può osservarsi, sono ammesse "**legislazioni nazionali restrittive**" della legge sulla concorrenza, purché il sacrificio della concorrenza stessa sia **giustificato** dalla esigenza di tutelare in modo altrettanto proporzionale<sup>2</sup> un **interesse superiore di carattere generale**. Tale proporzionalità sarebbe riscontrata, lì dove il limite sia volto a salvaguardare l'interesse diffuso e globale:

- 1) all'**indipendenza ed imparzialità del libero professionista** nei confronti del proprio cliente;
- 2) alla **qualità della prestazione** fornita, interesse che è posto non certo a tutela di chi offre quel servizio, bensì di **chi lo riceve** (cittadino consumatore);
- 3) alla **trasparenza e chiarezza dei rapporti tra professionisti e cittadini**, consentendo loro un più agevole controllo dell'attività del libero professionista, superando il limite delle **asimmetrie informative**: se il cliente, infatti, non ha a propria disposizione parametri di riferimento certi, quali potrebbero essere quelli messi a disposizione da parte dei Ministeri vigilanti, non ha alcun elemento per giudicare la congruità del compenso che gli viene proposto.

In questo contesto, lo sviluppo del dibattito e la progressiva introduzione di specifiche norme di legge in materia di equo compenso sono apparsi elementi più che apprezzabili in quanto segno della presa di coscienza della **necessità di tutelare un numero rilevante di soggetti, storicamente ritenuti forti ma che, alla prova dei fatti, si sono rivelati il punto debole di una catena sul quale scaricare una marea di inefficienze**.

---

<sup>1</sup> Vd. sentenze in data 8 dicembre 2016 nelle cause riunite C-532/15 e C-538/15; in data 23 novembre 2017 nelle Cause riunite C-427/16 e C-428/16; da ultimo sentenza in data 4 luglio 2019 nella causa C-377/17.

<sup>2</sup> Cd .test di proporzionalità.

---

## La tutela del lavoro autonomo e dell'equo compenso professionale

Il primo segno di un cambio della sopradescritta tendenza si è colto nella legge n. 81/2017 in tema di tutela del lavoro autonomo, che tra le diverse disposizioni importanti, ha introdotto espressamente **il divieto di abuso da dipendenza economica**<sup>3</sup>.

La norma ha vietato l'abuso, da parte di uno o più soggetti, dello stato di dipendenza economica<sup>4</sup> nel quale si trova, nei suoi o nei loro riguardi, un lavoratore autonomo. L'**introduzione di tale divieto ha aperto uno spiraglio importante al riconoscimento del diritto del lavoratore autonomo ad un "equo compenso"**, tenuto conto anche delle previsioni dell'art. 36 della Costituzione, le quali sanciscono in termini generali 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"*. Come può osservarsi, nella Costituzione italiana la **dignità** è declinata sempre in un'accezione molto «concreta»: nel citato articolo se ne parla ancora in relazione alla retribuzione del lavoratore, che non deve essere solo **correlata alla qualità ed alla quantità del lavoro prestato**, ma deve comunque assicurare una **esistenza libera e dignitosa** al lavoratore stesso ed alla sua famiglia.

Allo spiraglio aperto dalle norme sulla tutela del lavoro autonomo ha fatto séguito, in modo più forte, l'emanazione della specifica previsione contenuta nell'art. 19-*quaterdecies*, comma 2, del Decreto legge 148/2017 convertito dalla legge n. 172 del 4 dicembre 2017. Tale disposizione, ha esteso a tutti i professionisti quanto già previsto dall'art. 13-*bis* della L. n. 247/2012 (Ordinamento professionale forense), vale a dire la nullità di quelle clausole che stabiliscono un compenso "non equo", individuando come equo il compenso proporzionato alla quantità e alla qualità dell'opera svolta, e al contenuto e alle caratteristiche della prestazione, nonché conforme ai parametri ministeriali.

**Tale norma si è posta quale proseguimento del percorso intrapreso con le norme introdotte a tutela del lavoro autonomo** e ne costituisce momento essenziale di attuazione e garanzia di efficacia concreta di tali norme, che in qualche modo avevano già evidenziato la necessità di acclarare il diritto al compenso *giusto*. La sostanzializzazione di tale principio non poteva, infatti, prescindere dalla sua determinazione concreta: il compenso deve essere corrisposto con adeguatezza di tempi, modi e quantità. Si è reso pertanto necessario

---

<sup>3</sup> L'articolo 3 della citata legge, rubricato «*Clausole e condotte abusive*», ha sancito il carattere abusivo e, quindi, l'inefficacia di alcune clausole che oggettivamente determinano uno squilibrio sostanziale del rapporto contrattuale. Si tratta, in particolare delle clausole che consentono al committente di modificare unilateralmente le condizioni del contratto, di recedere senza congruo preavviso nel caso di contratto avente ad oggetto una prestazione continuativa, nonché delle clausole mediante le quali le parti concordano termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data del ricevimento da parte del committente della fattura o della richiesta di pagamento. La legge, inoltre, considera abusivo il rifiuto del committente di stipulare il contratto in forma scritta. In presenza delle ipotesi di abuso la legge, oltre a disporre l'inefficacia delle suddette clausole, ha riconosciuto al lavoratore autonomo non solo il diritto al risarcimento del danno, con la possibilità di avvalersi anche del tentativo di conciliazione innanzi agli organismi abilitati, ma anche l'applicazione dell'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, in materia di abuso di dipendenza economica. Attraverso la tecnica del rinvio, quindi, l'ordinamento ha messo a disposizione del lavoratore autonomo sia una tutela demolitoria, con la nullità della clausola mediante la quale si realizza l'abuso, sia una tutela risarcitoria (che evidentemente è l'unico rimedio quando l'abuso non viene realizzato mediante il contratto), nonché una tutela inibitoria, oltre all'eventuale applicazione delle sanzioni previste dalla legge antitrust

<sup>4</sup> Dipendenza economica che si realizza nei casi in cui un soggetto sia in grado di determinare, nei rapporti contrattuali con un altro soggetto, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi, e che deve essere valutata tenendo conto anche della reale possibilità per la parte che abbia subito l'abuso di reperire sul mercato alternative soddisfacenti. Le situazioni di dipendenza economica tendono a configurarsi in presenza di committenti o clienti per definizione forti come le banche, le assicurazioni e le grandi imprese, ma non solo; anche in presenza di rapporti di natura continuativa solitamente di lunga durata ovvero di rapporti lavorativi con la committenza pubblica nonché nei casi di mono-committenza.

---

introdurre **norme che disciplinassero il concetto di equo compenso, in maniera evidentemente concreta**, tale da attuare i principi costituzionali ed ancorare gli orientamenti giurisprudenziali più recenti ad un dato obiettivo.

Compenso *equo*, inteso come **diritto alla corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contenuto e delle caratteristiche della prestazione professionale, secondo i criteri costituzionali e i limiti di cui al già ricordato art. 2233 c.c.**. Ciò al fine di realizzare tutti quegli obiettivi di garanzia di decoro, legittimità, tutela del lavoro, nonché a garantire certezza del diritto.

Nel perseguire la determinazione del compenso equo, **la norma ha individuato nei parametri ministeriali tale contenuto minimo a presidio della dignità dei lavoratori autonomi**. Dunque il riferimento ai parametri è divenuto, in tal modo, segnale 'minimo' di una corretta ed equa individuazione del compenso.

Ciò posto, si deve, tuttavia, osservare che tale disposizione, la cui applicazione attualmente è limitata a specifiche fattispecie, **non appare ancora sufficiente a garantire effettivamente la tutela dei sopraindicati principi, di derivazione costituzionale e codicistica**. Per essere realmente "equo", infatti, il diritto del professionista alla corresponsione di un compenso proporzionato alle responsabilità assunte e alle caratteristiche della prestazione professionale, deve necessariamente intendersi garantito in ogni situazione e nei confronti di qualsiasi cliente, conformemente a quanto previsto dall'art. 36 Cost. e dall'art. 2233 c.c. **La garanzia di un equo compenso per il professionista, così inteso, peraltro, oltre a risultare coerente con l'intero impianto ispiratore delle norme introdotte a tutela del lavoro autonomo, salvaguarda anche dalla concorrenza sleale e concorre a garantire la qualità della prestazione fornita, conformemente al sopracitato quadro normativo nazionale ed europeo di riferimento**.

Per tutto quanto evidenziato, l'equo compenso dovrebbe tradursi in un **compenso minimo obbligatorio, facendo riferimento ai parametri ministeriali**.

In tal senso si esprime grande apprezzamento in generale per i contenuti dell'A.C. 301: questo, infatti, prevede un'applicazione generalizzata della disciplina dell'equo compenso. Anche le proposte di legge abbinata (in particolare l'A.C. 1979) propongono un ampliamento significativo del perimetro applicativo della disciplina dell'equo compenso. Circostanza, questa, che conferma, la mutata sensibilità del Legislatore e l'acquisizione di un diverso approccio al tema dei compensi professionali.

L'auspicio è dunque che i lavori di questa autorevole Commissione possano costituire l'occasione per correggere le attuali carenze e dare finalmente completa attuazione alla tutela dell'equo compenso professionale, conformemente ai principi costituzionali e codicistici di riferimento.

---

## OSSERVAZIONI ALL'ATTO CAMERA 301 E PROPOSTE ABBINATE

### L'ambito applicativo delle disposizioni di tutela dell'equo compenso

#### Proposte contenute nei progetti di legge in esame

##### AC 301

Si amplia l'ambito applicativo delle disposizioni di tutela dell'equo compenso stabilendo la nullità delle pattuizioni di qualsiasi tipo (convenzione, contratto, esito della gara, predisposizione di un elenco di fiduciari etc.) che stabiliscano un compenso inferiore agli importi stabiliti dai parametri o dalle tariffe per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi professionali, fissati con decreto ministeriale (art. 1). Scompare ogni riferimento ai clienti cd. forti, poiché la disposizione si applica nei confronti di qualsiasi cliente del professionista.

##### AC 1979

Si amplia l'ambito applicativo delle disposizioni di tutela dell'equo compenso estendendolo a «*qualsiasi rapporto professionale avente ad oggetto le prestazioni di un avvocato e di qualsiasi altro professionista*», e ciò a prescindere dal fatto che la prestazione trovi fondamento in convenzioni e a prescindere dal carattere unilaterale o meno della fonte dalla quale si ricava la pattuizione del compenso (art. 2). Viene dunque soppresso ogni riferimento alla natura dell'impresa committente o alla sua dimensione, escludendo l'applicabilità dell'equo compenso soltanto per le prestazioni professionali svolte nei confronti di consumatori o utenti e agenti della riscossione.

##### AC 2192

Si amplia l'ambito applicativo della disciplina sull'equo compenso rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente estendendo, in considerazione della realtà produttiva italiana, il novero delle imprese che possono considerarsi, rispetto al professionista, un contraente 'forte' (art. 1).

Attualmente la disciplina sull'equo compenso (art. 13-*bis* della L. n. n. 247/2012 e art. 19-*quaterdecies* del D.L. n. 148/2017 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 172/2017) dispone la nullità di quelle clausole che stabiliscono un compenso "non equo" per il professionista, intendendo come 'equo' il compenso proporzionato alla quantità e alla qualità dell'opera svolta, ed al contenuto e alle caratteristiche della prestazione, nonché conforme ai parametri ministeriali.

Tale disciplina, tuttavia, si applica limitatamente ai rapporti tra professionista e cliente cd. forte basati su convenzioni unilateralmente disposte da quest'ultimo. Per contraente forte si intende:

- un'impresa bancaria e/o assicurativa,
- un'impresa diversa dalle micro, piccole e medie imprese (come definite dalla raccomandazione 2003/361CE della Commissione, del 6 maggio 2003; in base ai parametri europei, la categoria delle microimprese, delle PMI è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro oppure il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro).



---

Anche la PA è tenuta a garantire il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti in esecuzione di incarichi conferiti ai professionisti, in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività.

Come può osservarsi, tutti i progetti di legge in esame prevedono un ampliamento significativo dell'ambito applicativo della disciplina dell'equo compenso, sia attraverso il superamento della nozione di cliente cd. forte sia tramite il riferimento a tipologie di accordo diverse dalle convenzioni unilateralmente predisposte, **evidentemente prendendo atto che la normativa attualmente vigente non è in grado di garantire una reale e concreta tutela dell'equità del compenso professionale**. Simile scelta deriva tra l'altro:

- dalla constatazione che i contraenti cd. forti hanno fatto sovente ricorso ad accordi formalmente diversi dalle convenzioni per evitare l'applicazione della disciplina dell'equo compenso;
- dalla circostanza che attualmente risultano escluse dal novero dei clienti forti soggetti (ad esempio le piccole imprese) che nel contesto nazionale devono considerarsi tali rispetto al professionista;
- la riluttanza della pubblica amministrazione nel riconoscere il diritto dei professionisti all'equo compenso (si veda da ultimo la pronuncia del TAR Marche n. 761 del 9 dicembre 2019)

Come già evidenziato in premessa, il Consiglio Nazionale condivide la scelta di ampliare l'ambito applicativo delle disposizioni di tutela dell'equo compenso. Sarebbe, in tal senso, auspicabile **la definitiva estensione della disciplina oggi vigente in materia di equo compenso** nella contrattazione massiva tra professionista e contraente forte (Banche/Assicurazioni) ovvero tra professionista e Pubblica Amministrazione, **anche a un qualsiasi accordo con un diverso cliente/committente, eliminando qualsiasi riferimento alla natura o alla dimensione di quest'ultimo.**

## Lo strumento del decreto ministeriale per l'individuazione dei parametri

### Proposte contenute nei progetti di legge in esame

#### AC 1979

Si demanda al Ministro della giustizia, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della riforma, l'emanazione di distinti decreti ministeriali per stabilire i parametri specifici per ciascuna professione vigilata per l'applicazione dell'equo compenso in sede di liquidazione dello stesso da parte del giudice. La determinazione dei parametri avviene 'sentiti gli ordini professionali coinvolti' (art. 4).

Attualmente i parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi professionali degli iscritti a ordini o collegi vigilati dal Ministero di giustizia sono individuati dal DM Giust. n. 140/2012 salvo che per gli avvocati; per tale professione, infatti, i parametri sono attualmente disciplinati da un distinto provvedimento (il DM Giust. n. 55/2014 e s.m.).

Si accoglie con favore la proposta di predisporre distinti provvedimenti che individuino i parametri specifici in relazione alla singola professione vigilata dal Ministero. Ciò ricondurrebbe a coerenza il sistema, che vede attualmente una discrasia nel trattamento riservato alle professioni vigilate.

La predisposizione di singoli decreti ministeriali costituisce l'occasione anche per sottoporre a revisione le modalità di emanazione dei decreti ministeriali che individuano i citati parametri: in particolare per quanto riguarda

---

la categoria dei commercialisti si segnala che attualmente, il DM n. 140/2012 non contempla una serie di attività pur svolte da questi (ad esempio, le prestazioni aventi ad oggetto l'attività di asseverazione e attestazione, di sistemazione di interessi tra privati, la predisposizione del bilancio sociale, di sostenibilità e ambientale, gli arbitrati, la consulenza aziendale specifica, etc.); ciò discende dal mancato coinvolgimento dell'Ordine professionale nel processo di elaborazione dei parametri. Peraltro la mancanza di un obbligo di aggiornamento degli stessi genera, nel tempo, il rischio di ledere il principio di tutela dell'equo compenso.

Alla luce di tali considerazioni sarebbe, pertanto, opportuno introdurre un'apposita norma primaria che disponga **l'adozione di singoli decreti ministeriali per la individuazione dei parametri specifici di ciascuna professione vigilata; tali decreti dovrebbero essere emanati dal Ministero su proposta del singolo Ordine professionale e dovrebbero essere sottoposti ad aggiornamento periodico** (quantomeno a cadenza biennale). Si evidenzia, al riguardo, che attualmente ciò è espressamente previsto per la determinazione dei parametri ministeriali per i compensi degli avvocati (art. 13, co. 6, L. n. 247/2012, recante ordinamento della professione forense). In tal senso l'introduzione di una previsione *ad hoc* che preveda l'adozione di singoli provvedimenti con le modalità sopraindicate avrebbe, dunque, il benefico effetto di riallineare il sistema e ricondurlo a maggiore coerenza.

## **La disciplina dell'equo compenso in caso di prestazioni rese a favore della pubblica amministrazione**

### **Proposte contenute nei progetti di legge in esame**

#### **AC 2192**

Si prevede che, in caso di prestazioni rese dai professionisti, in favore della pubblica amministrazione o degli agenti della riscossione, la riduzione della metà dei compensi previsti in applicazione delle disposizioni in materia di equo compenso (art. 3).

Non si comprende per quale motivo, proprio nel caso di prestazioni professionali rese nei confronti di un soggetto pubblico (quale una PA), si dovrebbe sostanzialmente derogare alle disposizioni in materia di equo compenso, stabilendo in tal modo espressamente una lesione di detto principio.

Come evidenziato recentemente dal giudice amministrativo (vd. in tal senso la già citata sentenza del TAR Marche n. 761 del 9 dicembre 2019), le pubbliche amministrazioni, nell'affidamento dei servizi di opera professionale sono tenute a corrispondere un compenso congruo ed equo, ovvero proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione; e, al fine di accertare l'equità del compenso, occorre far riferimento ai parametri stabiliti dai singoli decreti ministeriali per ciascuna categoria di professionisti. In tali casi, infatti, il rispetto del principio dell'equo compenso (inteso, si ribadisce, come compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione), deve essere certamente armonizzato con le esigenze di riequilibrio finanziario ma non può, né deve, recedere rispetto ad esse.

---

## La rilevanza disciplinare della violazione del principio dell'equo compenso

### AC 301

Si introduce l'obbligo per gli ordini di adottare apposite 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 in applicazione dei parametri (o delle tariffe) 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 fissati da tali parametri (art. 2).

Si accoglie con favore la proposta di introdurre un'apposita norma che stabilisca l'obbligo per gli Ordini professionali di adottare norme deontologiche dirette a sanzionare la violazione da parte degli iscritti dell'obbligo di convenire o di preventivare un compenso che sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e conforme ai parametri ministeriali. Tale previsione, in parallelo con la proposta di costituzione di un osservatorio nazionale di monitoraggio dell'applicazione dell'equo compenso, risponde ad una precisa esigenza di prevenire e contrastare fenomeni di abusi nonché di concorrenza sleale nel mercato dei servizi professionali.

## L'efficacia esecutiva del parere di congruità dell'Ordine

### Proposte contenute nei progetti di legge in esame

#### AC 301

Si propone che il parere di congruità emesso dall'ordine o dal collegio, in alternativa alle procedure di ingiunzione di pagamento (articoli 633 e seguenti cpc) e a quelle specifiche delle controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato (art 14 del D.Lgs. n. 150/2011) acquisti l'efficacia di titolo esecutivo per il professionista, se rilasciato nel rispetto delle procedure, e se il debitore non abbia proposto opposizione ai sensi dell'articolo 702-bis cpc davanti all'autorità giudiziaria, entro 40 giorni dalla notificazione del parere stesso a cura del professionista (art. 3).

Si accoglie con favore la proposta in esame diretta a stabilire espressamente che il parere di congruità emesso dall'ordine o dal collegio, in alternativa alle procedure di ingiunzione di pagamento, possa acquistare l'efficacia di titolo esecutivo, se rilasciato nel rispetto della procedura di cui alla L n. 241/1990, e se il debitore non abbia proposto opposizione ai sensi dell'articolo 702-bis cpc davanti all'autorità giudiziaria nei termini stabiliti.

Ciò è stato peraltro recentemente sostenuto anche dalla procura generale della Cassazione che ha chiesto alle Sezioni unite civili della Suprema corte di enunciare il principio di diritto ad hoc.

---

## L'istituzione di un osservatorio nazionale per il monitoraggio

### Proposte contenute nei progetti di legge in esame

#### AC 2192

Si propone la costituzione presso il Ministero della giustizia dell'Osservatorio nazionale sull'equo compenso, con il compito di vigilare sul rispetto della legge, esprimere pareri o formulare proposte sugli atti normativi che intervenissero sui criteri di determinazione dell'equo compenso o disciplinassero le convenzioni e segnalare al Ministro pratiche elusive delle disposizioni sull'equo compenso. L'Osservatorio, nominato per 3 anni con decreto del Ministro della giustizia, che lo presiede, dovrà essere composto da un rappresentante per ciascuno dei Consigli nazionali degli ordini professionali (art. 5).

Si accoglie positivamente la proposta, che, peraltro, assicurerebbe il superamento di un'attuale incoerenza del sistema. Ad oggi, infatti, il Ministero ha previsto l'istituzione di simile osservatorio solo con il Consiglio Nazionale Forense, previa stipula di apposito protocollo di intesa. L'estensione a tutte le professioni della previsione dell'istituzione di tale osservatorio contribuirebbe a costruire un sistema maggiormente coerente.

## L'istituzione di un fondo per i servizi professionali urgenti

### Proposte contenute nei progetti di legge in esame

#### AC 301

Si propone la costituzione presso gli ordini territoriali di ciascuna professione di un fondo compartecipato dallo Stato per la copertura delle spese per i servizi professionali resi su questioni urgenti o indifferibili in favore di persone appartenenti alle classi sociali meno abbienti (art. 5).

Si accoglie positivamente la proposta, quale espressione di un apprezzabile senso di attenzione umana e di solidarietà alle situazioni di difficoltà.