

PROPOSTA DI DISEGNO DI LEGGE  
AL PARLAMENTO ITALIANO PER L'INTRODUZIONE  
DEL COMPENSO PROFESSIONALE GARANTITO PER I  
LIBERI PROFESSIONISTI

\*\*\*\*\*

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Le professioni intellettuali, a partire dalla seconda metà degli anni novanta hanno vissuto un contesto di grande instabilità causata dalla continua opera del Legislatore comunitario che con frequenti e penetranti mutamenti normativi e procedurali operati per il tramite di direttive comunitarie recepite dallo Stato italiano, ha progressivamente contribuito in maniera determinante al declino delle libere professioni.

A tal proposito, già nel 1997, in relazione agli aspetti economici del rapporto professionale, l'Antitrust sottolineava che una tariffa predeterminata non garantiva un servizio legale di qualità che avrebbe viceversa dovuto essere ricercato intervenendo sull'accesso alle Professioni e sulla responsabilità professionale.

Con il cd. decreto Bersani, si iniziò quel preciso disegno di scardinamento del compenso dignitoso, decoroso, equo oggi diremmo, del Professionista.

Infatti, avviando un processo di cd. liberalizzazione si abrogarono i minimi tariffari, rafforzando l'art. 2333 del codice civile in cui è contenuta una puntuale gerarchia tra le fonti per la determinazione del compenso professionale, ovvero l'accordo tra le parti, le tariffe (oggi parametri) e gli usi.

Invero, già antecedentemente all'entrata in vigore del decreto Bersani le tariffe erano applicabili in mancanza di accordo. Però l'art. 24 L. 13 giugno 1942 n. 794 stabiliva: *Gli onorari e i diritti stabiliti per le prestazioni dei procuratori e gli onorari minimi stabiliti per le prestazioni degli avvocati sono inderogabili. Ogni*

*convenzione contraria è nulla.*

Quindi ben si potevano pattuire compensi superiori ai massimi tariffari (V., Cass. Civ., 5 luglio 1990, n. 7051), ma non si potevano a pena di nullità pattuire compensi inferiori ai minimi, il tutto a tutela del decoro della professione (Cass. Civ., 12 febbraio 1988, n. 1519).

L'effetto del decreto Bersani fu quindi quello di far deflagrare un ordigno nel mondo delle Professioni, il tutto col plauso incondizionato di quelli che oggi identifichiamo come i cd. contrenti forti, ovvero Banche, Assicurazioni etc.

Successivamente, il d.l. 13 agosto 2011 n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011 n. 148, cd. manovra *bis*) istituzionalizzava la pattuizione per iscritto del conferimento dell'incarico, avendosi come mero riferimento le tariffe professionali, con ampia possibilità di deroga, fermo restando che in caso di mancata determinazione del compenso soccorrevano le tariffe stesse.

Successivamente, veniva istituzionalizzato anche il dovere di informazione del cliente sul livello di complessità dell'incarico, *con necessità di fornire tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento sino alla conclusione dell'incarico.*

Il d.l. 24 gennaio 2012 n. 1 (convertito nella legge 24.3.2012 n. 27, cd. decreto Monti) segnatamente all'art. 9, ha esplicitato l'abrogazione di tutte le tariffe previste per le professioni regolamentate, anche quella forense, stabilendo contestualmente l'implicita abrogazione delle norme che rinviano ai sistemi tariffari per la determinazione del compenso.

Pertanto, l'unico criterio per la determinazione del compenso professionale è diventato l'accordo tra le parti, in assenza del quale soccorrono i ben noti parametri ministeriali, ma in sede giudiziale.

Da ultimo, con la legge n. 124 del 2017 è stato introdotto l'obbligo per gli Avvocati di fornire a tutti i clienti un preventivo relativo alla prestazione richiesta, *con dettaglio dei costi per ogni voce di spesa e sempre in forma scritta indipendentemente dalla richiesta del cliente.*

Sostanzialmente, a fronte di sempre maggiori e puntuali oneri informativi in capo al Professionista nei confronti del Cliente, su ogni aspetto del rapporto professionale, del tutto contraddittoriamente la determinazione del compenso è divenuta sempre più aleatoria.

Questo stato di cose ha avuto come unica conseguenza un generalizzato peggioramento delle prestazioni professionali rese, determinando parallelamente il crollo dei redditi dei Professionisti.

Al fine di porre rimedio a questa situazione, in seguito ad un serrato dibattito politico, in data 6.12.2017 è entrata in vigore la legge 4 dicembre 2017 n. 172, relativa alla conversione in legge con modificazioni del decreto legge 16.10.2017 n. 148 (G.U. 16/10/2017, n. 242), recante *Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili* (G.U. 05/12/2017, n. 284).

Con questo provvedimento, all'art. 19 *quaterdecies*, comma 1, è stata introdotta la disposizione rubricata *Introduzione dell'articolo 13 bis della legge 31 dicembre 2012, n. 247, in materia di equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati*.

Successivamente, in sede di conversione, l'ambito di applicazione di detta disposizione, inserita nella Legge Professionale Forense, con il comma 2 dell'art. 19 *quaterdecies* è stato esteso a tutti i Professionisti, anche iscritti ad Ordini e Collegi mentre con il comma 3 è stato chiarito che *la p.a. 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*.

Tuttavia, nonostante la disciplina normativa dell'equo compenso sia stata salutata come un passo decisivo per invertire il *trend* negativo determinatosi a seguito di una indiscriminata accettazione delle regole europee in tema di libera concorrenza, l'impatto pratico ad oggi non ha determinato gli effetti sperati.

Infatti, nonostante il richiamato principio dell'equo compenso sia stato sancito anche nei rapporti con la P.A., questo non ha impedito il verificarsi di situazioni paradossali nelle quali si è giunti a teorizzare, con l'iniziale avallo della giurisprudenza amministrativa (T.A.R. e C.D.S.), il lavoro a prezzo simbolico, il compenso minimo aberrante e, da ultimo nei giorni scorsi, la collaborazione col Professionista a titolo gratuito.

Il Giudice di legittimità si è più volte pronunciato a difesa della tutela del decoro professionale e contro lo svilimento a livello economico della prestazione resa dai liberi Professionisti, che in definitiva nuoce al sistema paese il quale certamente

ha sempre individuato nel lavoro autonomo il motore dell'economia.

Inoltre, nel caso degli Avvocati, non può ulteriormente sottacersi che la prestazione professionale è resa a tutela di interessi costituzionalmente garantiti in un ambito, la Giustizia, cruciale in qualsiasi democrazia occidentale ed in tal senso un compenso minimo garantito non può che garantire a sua volta al cliente da prestazioni professionali di bassa qualità.

Pertanto, non sembra poter essere più rinviabile una riforma che consenta alle libere Professioni di recuperare la centralità che spetta loro nel sistema paese e che certamente non può prescindere dall'assicurare loro un compenso minimo garantito.

Questo obiettivo non contrasta con il Trattato Europeo, come chiarito dalla stessa giurisprudenza europea la quale ha più volte pacificamente affermato che nel caso in cui la tariffa sia emanata con legge dello Stato o comunque promani da un Ente statale non si verifica alcuna violazione dell'art. 101 paragrafo 1 del Trattato stesso, non sussistendo in tal caso alcuna violazione delle norme in materia di concorrenza, derivandone viceversa che nel caso italiano le nostre tariffe non violavano il Trattato Europeo e furono abrogate da ultimo con il cd. decreto Monti per una precisa scelta di politica economica.

Pertanto, la determinazione di un compenso minimo garantito risulta pienamente conforme alla Costituzione quanto al concetto di dignità del lavoro, andando a tutelare il diritto del Professionista *ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro* così come statuito all'art. 36 della Nostra Carta costituzionale.

Al fine di individuare il compenso minimo garantito, si sottolinea che già le norme in materia di equo compenso richiamano il decreto ministeriale sui cd. parametri (D.M. n. 55/2014 e n. 37/2018), i cui importi possono quindi assurgere nel presente disegno di legge, ad elemento costitutivo per la determinazione del compenso professionale garantito, divenendo non equo il compenso inferiore ai minimi stabiliti nei suddetti parametri.

\*\*\*\*\*

DISEGNO DI LEGGE PER L'INTODUZIONE DELL'ART. 13  
*TER* LEGGE N. 247 DEL 31.12.2012  
IN MATERIA DI COMPENSO MINIMO  
GARANTITO AI LIBERI PROFESSIONISTI

Art. 1. OBIETTIVI E FINALITÀ

1. Nel rispetto degli articoli 3 e 36 comma 1 della Costituzione, la presente legge è finalizzata a tutelare l'equità del compenso nelle libere professioni, riconoscendo un equo compenso a garanzia del decoro e della dignità del professionista e della professione.

2. Ai fini della presente legge, per compenso equo si intende quello proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale tale da assicurare la remunerazione dell'opera professionale svolta.

Art. 2. INTRODUZIONE ART. 13 *TER* LEGGE N. 247 DEL 31.12.2012

1. Dopo l'art. 13 *bis* della legge n. 247 del 31.12.2012 è inserito il seguente:  
"Art. 13 *ter* (compenso non equo) 1. È nulla ogni clausola o patto che determina un eccessivo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente della prestazione prevedendo un compenso non equo. 2. Si presume, fino a prova contraria, manifestamente sproporzionato all'opera professionale e non equo un compenso di ammontare inferiore ai minimi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei liberi professionisti definiti dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, dal decreto del Ministro della Giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247. 3. La nullità della clausola o del patto di cui al comma 1 opera a vantaggio del libero professionista che esercita la relativa azione".

### Art. 3 ABROGAZIONI

1. L'articolo 2 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 è abrogato.

### Art. 4. CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

\*\*\*\*\*

Al fine di realizzare l'obiettivo del compenso professionale garantito, parallelamente alla proposta di legge, si propone di implementare il D.M. sui cd. parametri, da un lato per consentire al Professionista di vedersi corrisposto il compenso per le attività ad oggi incomprensibilmente sottratte all'elenco contenuto nel citato D.M. e dall'altro, in ossequio agli obblighi di trasparenza informativa col cliente, al fine di poter ipotizzare con ragionevole certezza e maggiore precisione il compenso dovuto.

A questo proposito, quanto agli strumenti deflattivi del contenzioso, è necessario prevedere un compenso per i casi di assistenza del cliente nelle procedure di composizione della crisi dipendente da sovraindebitamento.

Occorre anche prevedere il compenso per le sostituzioni in udienza, per le attività svolte dal Professionista quale procuratore del proprio cliente nelle procedure esecutive, anche con riferimento alla vendita per persona da nominare.

È necessario prevedere un compenso per gli accessi in cancelleria anche con riferimento alle attività svolte dal Professionista per il deposito telematico degli atti.

Da ultimo, occorre rideterminare il compenso per la domiciliazione, attività che, nonostante l'ausilio del processo telematico, continua ad essere di particolare importanza per lo svolgimento del mandato professionale e che vede nella semplice attribuzione della percentuale del 20% del compenso professionale l'attribuzione di fatto di un compenso indeterminato.

A tal fine, occorre inserire nel D.M. parametri un'apposita fase, oltre alle quattro già individuate, denominata "domiciliazione".

Stante il disposto dell'art. 13 comma 6 della legge 31 dicembre 2012 n. 247, il quale prevede che i parametri sono emanati ogni due anni dal Ministro della Giustizia su proposta del CNF, di seguito si indicano le possibili modifiche da apportare e, precisamente:

#### Art. 4 DOMICILIAZIONE E SOSTITUTO PROCESSUALE IN MATERIA CIVILE

All'art. 4 comma 5 D.M. n. 55/2014 è inserita: la lettera G) domiciliazione: "All'avvocato domiciliatario o incaricato di svolgere le funzioni di sostituto d'udienza è dovuto un compenso non inferiore al 10% dell'importo previsto dai parametri di cui alle tabelle allegate per le fasi processuali per ogni udienza che lo stesso ha effettivamente svolto, salvo quelle di mero rinvio. All'avvocato incaricato di accedere agli uffici o alle cancellerie è dovuto un compenso non inferiore al 10% dell'importo previsto per la fase processuale nella quale è incaricato".

#### Art. 5 PROCEDURE ESECUTIVE

All'art. 4 comma 5 lettera F) dopo la parola "tipo" è aggiunta la dicitura "nonché per l'assistenza prestata nella vendita, anche per persona da nominare, nell'ambito delle procedure esecutive".

#### Art. 6 DOMICILIAZIONE E SOSTITUTO PROCESSUALE IN MATERIA PENALE

All'art. 12 comma 3 D.M. n. 55/2014 è inserita: la lettera E) domiciliazione: "All'avvocato domiciliatario o incaricato di svolgere le funzioni di sostituto d'udienza è dovuto un compenso non inferiore al 10% dell'importo previsto dai parametri di cui alle tabelle allegate per le fasi processuali per ogni udienza che lo stesso ha effettivamente svolto, salvo quelle di mero rinvio. All'avvocato incaricato di accedere agli uffici o alle cancellerie è dovuto un compenso non inferiore al 10% dell'importo previsto per la fase processuale nella quale è

incaricato”.

## Art. 7 PROCEDURE PER LA COMPOSIZIONE DELLA CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO

All’art. 20 comma 1 *bis* del D.M. n. 55/2014 dopo la parola “assistita” è aggiunta la seguente dicitura: nonché nella procedura per la composizione della crisi da sovraindebitamento”.

## Art. 8 ABROGAZIONI

L’art. 8 comma 2 del D.M. n. 55/2014 è abrogato.