

Equo compenso: luci e ombre di una novella contro gli squilibri

Marcello Clarich

Professore ordinario di diritto amministrativo presso La Sapienza Università di Roma e Giuliano Fonderico Professore associato di diritto amministrativo presso l'Università Ca' Foscari di Venezia



IL TEMA DELLA SETTIMANA

Come tutte le leggi anche quella sull'equo compenso, pubblicata il 21 aprile sulla "Gazzetta Ufficiale", andrà interpretata e valutata alla prova dei fatti. I Consigli dell'ordine e i collegi tornano al centro dell'azione e con le sanzioni previste in caso di violazione si ripresentano le "vecchie" tariffe minime. Secondo Marcello Clarich e Giuliano Fonderico se i professionisti non riusciranno a tenere il passo con sfide, dovute anche a sviluppi tecnologici, potrebbe trattarsi di una vittoria di Pirro.



In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo

www.guidaaldirittodigital.it
ilsole24ore.com

Come tutte le leggi, anche quella sull'equo compenso, pubblicata il 21 aprile scorso sulla Gazzetta Ufficiale, andrà interpretata e commentata, ma prima ancora **va contestualizzata**.

Si tratta anzitutto di una legge fortemente reclamata dal mondo delle professioni. L'iter per approvazione è stato avviato nella legislatura precedente, che è stata lì lì per vararla, ed è ripreso subito all'inizio della nuova legislatura e inserito in una corsia preferenziale.

E questo è già un dato significativo. Infatti, il nuovo Parlamento presenta una forte discontinuità rispetto alla precedente composizione e agli equilibri tra i partiti rappresentati. Ciò vuol dire, in pratica, che al di là del colore politico, **la legge 21 aprile 2023 n. 49 sull'equo compenso nasce da una spinta trasversale**. E ciò spiega anche l'approvazione a pochi mesi dall'avvio della legislatura. Del resto, da sempre le categorie professionali sono rappresentate da un folto numero di parlamentari che provengono da questi ranghi.

Le leggi mirano a dare risposte a problemi concreti. Quella sull'equo compenso costituisce **una reazione all'inversione dei rapporti di forza negoziali tra liberi professionisti e imprese medie e grandi**. Queste ultime hanno infatti acquistato peso, infatti, dopo che è stato superato il regime tradizionale delle tariffe minime obbligatorie nella fase storica delle liberalizzazioni avviate negli anni Novanta del secolo scorso. Le imprese hanno potuto imporre ai professionisti compensi spesso irrisori, non correlati in alcun modo alla delicatezza e alle complessità delle prestazioni richieste. Del resto se l'offerta di un servizio, dovuta all'incremento degli iscritti ai vari ordini professionali registrato negli anni passati, supera di molto la domanda, **in un regime di libero mercato si scatena una competizione al ribasso** (cosiddetta *race to the bottom*). Se poi la crisi economica, particolarmente grave nel nostro Paese a partire dal 2011, mette sotto pressione le imprese, sempre più attente ai costi e restie ad avvalersi di servizi professionali esterni, lo squilibrio si accentua. **Anche le pubbliche amministrazioni se erano accodate a questa tendenza, mettendo a gara gli incarichi professionali, spesso al prezzo più basso**, ottenendo sconti rilevantisimi sui minimi professionali.

In una recente sentenza, lo stesso Consiglio di Stato contestualizza in modo preciso la legge sull'equo compenso. Secondo i giudici di Palazzo Spada essa ha *"colmato quello scarto negativo che, nel tempo e a causa di svariati fattori, ha provocato nel settore delle libere professioni una diminuzione di tutela"* (Consiglio di Stato, sezione V, 28 febbraio 2023 n. 2084). I professionisti infatti non sono coperti dall'ombrello dell'articolo 36 della Costituzione secondo il quale, com'è noto, il lavoratore ha diritto a una retribuzione *"proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro"* e che sia sufficiente a garantire a lui e alla famiglia una *"esistenza libera e dignitosa"*.

La legge sull'equo compenso nasce comunque in un contesto generale profondamente mutato. L'epoca delle "lenzuolate" di liberalizzazioni avviate in particolare da Luigi Bersani, ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato a fine degli anni Novanta e proseguite fino al governo Monti del 2012 è ormai tramontata. Non solo in Italia, ma anche in Europa e a livello globale, sembra spirare un vento di segno contrario, all'insegna di **un ritorno dello Stato, della politica industriale, nella prospettiva della "deglobalizzazione" e di tensioni geopolitiche**.

Una questione da porre è peraltro se la legge sull'equo compenso, rispondendo alle richieste anche delle professioni non regolamentate, **abbia ecceduto nell'inversione di marcia nella direzione dello statalismo e della compressione dell'autonomia privata.**

È certamente vero che la nuova legge trova una qualche sponda nel diritto europeo e nella giurisprudenza della Corte di giustizia.

La Corte infatti non ha mai chiuso del tutto la strada alle tariffe minime professionali. La sentenza *Cipolla* del 2006 (cause riunite C-94/04 e C-202/04) aveva considerato misure del genere quali "restrizioni" alla libera circolazione dei servizi. Una tariffa minima, osservava la Corte, impedisce ai professionisti provenienti da altri Stati membri di fare concorrenza sul prezzo, e quindi toglie un'arma per "scalzare" i professionisti già stabiliti in Italia che hanno più facilità a costruirsi una clientela. Ma la Corte non aveva escluso del tutto che una restrizione del genere fosse giustificabile con l'obiettivo di interesse generale **di tutelare la qualità dei servizi resi ai consumatori e la buona amministrazione della giustizia.**

La materia è stata più o meno in parallelo regolata dalla direttiva "servizi" Ce n. 123/2006, applicabile anche alle attività professionali, comprese quelle legali (v. la sentenza *Minister Sprawiedliwości c. Rzecznik Dyscyplinarny*, causa C-55/20). La direttiva servizi, tuttavia, include le «tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare» tra i requisiti "da valutare", non tra quelli vietati in assoluto. Ciò significa **che le tariffe sono compatibili con la direttiva, purché siano non discriminatorie e proporzionate** rispetto a "motivi imperativi di interesse generale". Tra questi, la direttiva include espressamente **la tutela dei consumatori.** La Corte, chiamata a pronunciarsi sull'interpretazione di tali norme, ha riconosciuto che nei servizi professionali vi può essere un rischio di "selezione avversa", per il quale i professionisti possono restare concorrenziali solo offrendo prestazioni di qualità inferiore. In casi del genere, **le tariffe minime sono uno strumento legittimo di tutela del consumatore** (sentenza *Commissione c. Germania*, causa C-377/17).

Bisogna però anche riconoscere che in questi orientamenti si fanno molti distinguo. Per esempio, in tanto le tariffe minime sono legittime in quanto esse **siano approvate da un'Autorità pubblica** e non rimesse a un'organizzazione professionale, qual è un ordine (sentenza *Cipolla*). La legge n. 49, però, indica che i compensi previsti nelle convenzioni standard concordate tra le imprese e i Consigli nazionali degli ordini **si presumono "equi"** (articolo 6). Vi è dunque il rischio che siano direttamente i Consigli a influire sul limite minimo di prezzo concretamente applicabile. Ancora, le misure nazionali devono perseguire l'obiettivo di interesse generale in modo "coerente e sistematico". La Corte ha escluso che questo accada quando le tariffe minime si applicano a professionisti non altrimenti regolamentati, senza dunque controlli pubblici sulla loro idoneità professionale (sentenza *Commissione c. Germania*). **La legge n. 49/2023, in effetti, estende le tutele anche alle professioni non regolamentate** (articolo 1, comma 1, lettera c).

Insomma, il legislatore dovrebbe fare attenzione anche ai particolari. Va detto, peraltro, che molte delle soluzioni contenute **nella legge n. 49/2023 non fanno altro che consolidare le norme già esistenti sull'equo compenso, inserite nel DL 148/2017.** Con alcune differenze che hanno un valore anche simbolico. La legge, in primo luogo, **dà un ruolo di rilievo ai Consigli dell'ordine**, che tornano al centro dell'azione anche con nuovi poteri processuali. La violazione dell'equo compenso, in secondo luogo, **è sanzionata altresì come illecito disciplinare del professionista**, sancendo così il ritorno pieno alle tariffe minime. Tanto che **la legge abroga espressamente la norma del decreto Bersani del 2006 che a sua volta abrogava le tariffe minime** e il divieto di patto di quota lite.

In definitiva, la legge sull'equo compenso ritorna per molti aspetti al passato. Per i professionisti potrebbe trattarsi di una vittoria di Pirro se non riusciranno a tenere il passo con sfide, dovute anche a sviluppi tecnologici (vedi intelligenza artificiale), che potrebbero ridurre la domanda dei loro servizi.

La legge abroga espressamente la norma del decreto Bersani del 2006 che a sua volta abrogava le tariffe minime e il divieto di patto di quota lite