



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore PUGLIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 OTTOBRE 2020

Disposizioni in materia di equità del compenso e responsabilità professionale dei professionisti

ONOREVOLI SENATORI. - Nella Costituzione italiana la dignità dell'individuo è al centro di numerose disposizioni costituzionali. In particolare nell'articolo 36 della Costituzione è declinata in termini di equità della retribuzione del lavoratore. Essa, infatti, deve essere correlata sia alla qualità che alla quantità del lavoro prestato, sia alla necessità di assicurare una esistenza libera e dignitosa al lavoratore stesso ed alla sua famiglia.

In Italia si è assistito ad un fenomeno di apertura al mercato concorrenziale che tuttavia non sempre ha determinato una reale e legittima competizione tra gli agenti del mercato; inoltre, spesso, si è registrata una scarsa vigilanza dello Stato relativamente al corretto operare degli stessi. Nel settore dei professionisti, la cui attività è strettamente connessa all'iscrizione agli ordini professionali, si è registrata, sovente, una vera e propria competizione « a ribasso », mediante la pratica di prezzi per le prestazioni professionali, lesive del principio di dignità di cui all'articolo 36 della Costituzione.

Il professionista assume, dunque, la posizione di soggetto debole del rapporto contrattuale nei confronti del committente, privato o pubblico, in un contesto economico segnato da una sensibile diminuzione dei redditi, frutto della crisi economica ciclica aggravata dalla situazione di emergenza sanitaria in atto.

Il diritto alla difesa, la sorveglianza sanitaria nei luoghi di lavoro, le cure odontoiatriche ad ogni età, l'assistenza infermieristica alla non autosufficienza, l'educazione alimentare, la vigilante presenza nei collegi sindacali, la consulenza aziendale e del lavoro, l'assorbimento attuariale dei fattori di ri-

schio, la prevenzione del dissesto idrogeologico, l'efficienza energetica delle abitazioni, l'economicità delle opere pubbliche corrispondono a servizi professionali resi sempre più qualificati dall'oneroso impiego di tecnologie e dal continuo investimento nell'aggiornamento delle competenze. La terziarizzazione della nostra economia e la legittima pretesa di una vita migliore impongono *standard* più elevati. Ne discende la necessità di una adeguata informazione al mercato circa i costi corrispondenti alle buone prestazioni.

Alla luce di quanto evidenziato è opportuno l'introduzione dell'istituto dell'equo compenso. La misura che si vuole introdurre, inoltre, non è solo uno strumento applicabile a tutti i lavori, ma è finalizzata altresì a tutelare, indirettamente, i consumatori perché li mette al riparo da servizi professionali di bassa qualità. In tal modo l'intersezione tra domanda e offerta, dunque, conduce ad un ottimale rapporto tra il costo e la qualità delle prestazioni.

Si premette che l'attuale disegno di legge riprende, con alcune modifiche, l'iniziativa legislativa n. 2858, presentata nella legislatura XVII in Senato ed esaminata dalla 11^a Commissione permanente (Lavoro, previdenza sociale), in sede referente. Come risulta dal resoconto dalla seduta n. 352 della Commissione suddetta, era giunto il parere non ostativo sul testo e sugli emendamenti da parte della 1^a Commissione permanente. La fine della precedente legislatura non ha consentito la votazione da parte dell'Assemblea del testo all'esame della Commissione suddetta.

Il presente disegno di legge stabilisce all'articolo 1 le finalità del provvedimento e

chiarisce che per compenso equo si intende un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contenuto e delle caratteristiche della prestazione professionale. Il comma 2 estende la previsione anche a quei professionisti che prestino la loro attività professionale nei confronti di un soggetto affidatario di un contratto pubblico. Il comma 2 dunque limita i rapporti a cui si applica il disegno di legge in esame a quelli tra professionisti e pubbliche amministrazioni o a quelli tra professionisti e committenti diversi da una pubblica amministrazione ma per i quali l'opera professionale sia espletata nell'ambito dell'affidamento di un contratto pubblico.

L'articolo 2 stabilisce al comma 1 la nullità di ogni clausola o patto che, prevedendo un compenso non equo, determina uno squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente. Si tratta di una nullità testuale parziaria operante a vantaggio del professionista che esercita la relativa azione, ferma restando la validità del contratto nelle altre sue parti, come statuito dal comma 8. I commi 2, 3, 4, 5, 6 e 7 rimettono la valutazione dell'equità del compenso, a un comitato permanente costituito nell'ambito del tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo, già istituito con la recente legge n. 81 del 2017. Questo comitato è composto dai rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché dai rappresentanti degli altri enti e dei Ministeri interessati, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, degli ordini e dei collegi professionali e delle associazioni delle professioni non regolamentate. Le deliberazioni che definiscono i parametri sono adottate dal comitato permanente entro sei mesi dal suo insediamento. Ciascuna delibera si intende validamente adottata dal comitato permanente qualora abbiano preso parte alla votazione della stessa almeno i due terzi dei suoi componenti. Decorso tale termine cia-

scuna delibera può essere validamente adottata qualora abbia preso parte alla votazione della stessa almeno la maggioranza assoluta dei componenti del comitato permanente. Il comitato provvede ogni due anni alla revisione ed all'aggiornamento dei parametri. Ai componenti del comitato (così come già previsto per i componenti del tavolo tecnico) non spetta alcun compenso.

Al comma 9 si introduce, nelle more dell'emanazione del decreto previsto dal comma 4, una presunzione di sproporzione del compenso stabilito di ammontare inferiore ai minimi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi, definiti dai decreti adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, o inferiore ai corrispettivi minimi definiti dal decreto del Ministro della giustizia 17 giugno 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 174 del 27 luglio 2016.

Il presente disegno di legge, inoltre, si propone di individuare, all'articolo 3, il *dies a quo* a partire dal quale decorre il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità professionale nel caso del non corretto esercizio della prestazione da parte del professionista, stabilendo che il suddetto decorra dal giorno del compimento della prestazione. Negli ultimi anni, il vuoto legislativo in materia di responsabilità professionale e decorrenza del termine di esercizio della relativa azione, è stato colmato seppure in termini non soddisfacenti dall'opinione giurisprudenziale in materia che si è distinta in due diversi filoni interpretativi.

In base ad un orientamento più rigoroso della giurisprudenza, il termine di prescrizione decennale decorrerebbe dal momento del compimento della prestazione professionale dalla quale discenderebbe il danno, ai

sensi articolo 1218 del codice civile, stante la sua natura contrattuale.

Un altro orientamento, invece, individua il termine per l'esercizio dell'azione in questione dal momento in cui il cliente prende conoscenza del non corretto esercizio della prestazione professionale, e quindi dal momento in cui il danno si manifesta all'esterno e diventa percepibile. Tale ultimo orientamento, che sta divenendo prevalente, rischia tuttavia di dare luogo ad un'ipotesi di imprescrittibilità dell'azione di responsabilità posto che il committente della prestazione può avere conoscenza del danno anche decorso un periodo molto superiore a dieci anni. Questa situazione, tuttavia, si pone in palese contrasto con il principio di certezza del diritto ed è in grado anche di incidere negativamente sulla possibilità per i professionisti di procurarsi la copertura assicurativa per i danni così a lungo latenti.

L'articolo 4 ha l'intenzione di migliorare la disciplina per la valutazione dell'equo compenso nel lavoro giornalistico. Si evidenzia, infatti, che la legge n. 233 del 2012, con la quale è stata istituita la Commissione per la valutazione dell'equo compenso nel lavoro giornalistico, di fatto è rimasta inapplicata in quanto la delibera per l'equo compenso, adottata dalla commissione il 29 gennaio 2014, è stata annullata dal Consiglio di stato. Successivamente l'ostruzionismo di alcuni componenti della Commissione, che ne disertano le sedute, avrebbe provocato una situazione di stallo e, di fatto, l'impossibilità di approvare una nuova delibera.

Con l'articolo 4 si intende quindi superare il problema abbassando il numero legale necessario alla Commissione per approvare validamente la delibera.

L'articolo 5 constata che dal presente disegno di legge non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizione)

1. In attuazione dell'articolo 36, primo comma, della Costituzione, la presente legge è finalizzata a tutelare l'equità del compenso dei professionisti iscritti a un ordine o a un collegio professionale o che svolgano una delle professioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 2013, n. 4, e a garantire certezza del diritto nei loro rapporti con il committente quando sia una pubblica amministrazione.

2. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano ai professionisti di cui al comma 1 anche nel caso in cui questi prestino la loro attività professionale, nell'ambito dell'affidamento di un contratto pubblico, nei confronti del soggetto affidatario.

3. Ai fini della presente legge, per « compenso equo » si intende la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale.

Art. 2.

(Clausole che prevedono un compenso non equo nei rapporti con la pubblica amministrazione)

1. Nei rapporti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 1 è nulla ogni clausola o patto che, prevedendo un compenso non equo, determina uno squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente.

2. Si presume sproporzionato all'opera professionale prestata e non equo un com-

penso di ammontare inferiore ai minimi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o collegi e dei professionisti che svolgono una delle professioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 14 gennaio 2013, n. 4, come determinati ai sensi del presente articolo.

3. Ai fini della determinazione dei parametri di cui al comma 2 del presente articolo, è istituito, all'interno del tavolo tecnico di confronto permanente sul lavoro autonomo, di cui all'articolo 17 della legge del 22 maggio 2017, n. 81, un comitato permanente composto dai rappresentanti dei soggetti previsti dal comma 1 del citato articolo 17, nonché dai rappresentanti degli enti e dei Ministeri individuati dal decreto di cui al comma 4 del presente articolo, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, degli ordini e dei collegi professionali, delle associazioni professionali e delle forme aggregative presenti nell'elenco di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 14 gennaio 2013, n. 4.

4. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottare, di concerto con il Ministro della giustizia, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le norme di funzionamento del comitato permanente di cui al comma 3, prevedendo in particolare:

a) i soggetti che devono essere rappresentati nel comitato permanente e il numero dei rappresentanti di ciascun soggetto;

b) l'istituzione, nell'ambito del comitato permanente, di:

1) una commissione per la definizione dei parametri delle prestazioni riguardanti attività riservate, composta dai rappresentanti degli ordini e dei collegi professionali e delle pubbliche amministrazioni;

2) una commissione per la definizione dei parametri delle prestazioni libere, composta dai rappresentanti delle associazioni professionali e delle forme aggregative presenti nell'elenco di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 14 gennaio 2013, n. 4, e delle pubbliche amministrazioni;

3) una commissione per la definizione dei parametri delle prestazioni libere ancorché tipiche dei professionisti iscritti a un ordine o a un collegio professionale, composta dai rappresentanti degli ordini e dei collegi professionali, dai rappresentanti delle associazioni professionali e delle forme aggregative presenti nell'elenco di cui all'articolo 2, comma 7, della legge 14 gennaio 2013, n. 4, e delle pubbliche amministrazioni.

5. Il comitato permanente adotta le delibere che definiscono i parametri di cui al comma 2 entro sei mesi dalla data del suo insediamento. Ciascuna delibera è adottata dal comitato permanente qualora abbiano preso parte alla votazione della stessa almeno i due terzi dei suoi componenti. Decorso il termine di cui al primo periodo ciascuna delibera può essere validamente adottata qualora abbia preso parte alla votazione della stessa almeno la maggioranza assoluta dei componenti del comitato permanente.

6. Il comitato provvede ogni due anni alla revisione e all'aggiornamento dei parametri di cui al comma 2.

7. Ai componenti del comitato permanente non spetta alcun compenso, indennità, gettone di presenza, rimborso di spese o emolumento, comunque denominato.

8. La nullità della clausola o del patto di cui al comma 1 opera a vantaggio del professionista che esercita la relativa azione, ferma restando la validità del contratto nelle altre sue parti.

9. Nelle more dell'emanazione del decreto di cui al comma 4, 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 professionisti iscritti agli ordini o collegi definiti dai decreti adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, o inferiore ai corrispettivi minimi definiti dal decreto del Ministro della giustizia 17 giugno 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 174 del 27 luglio 2016.

Art. 3.

(Prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità professionale)

1. Il termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità professionale decorre dal giorno del compimento della prestazione da parte del professionista iscritto all'ordine o al collegio professionale.

Art. 4.

(Modifica della legge 31 dicembre 2012, n. 233)

1. Al comma 4 dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2012, n. 233, sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « La delibera che definisce l'equo compenso è approvata dalla Commissione qualora abbiano preso parte alla votazione almeno i due terzi dei suoi componenti. Decorso il termine di due mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione la delibera può essere validamente approvata qualora abbia preso parte alla votazione della stessa almeno la maggioranza assoluta dei componenti della Commissione ».

Art. 5.

(Clausola di invarianza finanziaria)

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

€ 1,00