



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FUCKSIA e QUAGLIARIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 MARZO 2017

Riforma della disciplina delle professioni intellettuali e tecniche
in materia di equo compenso, definizione, armonizzazione normativa
e libera concorrenza

ONOREVOLI SENATORI. - In tutta la storia della cultura occidentale alle attività intellettuali è stato sempre attribuito un valore e ruolo intrinseco speciale.

Nel diritto romano le «*operae liberales*» (attività liberali), non potevano essere esercitate dagli schiavi ma solo dagli uomini liberi, e anche oggi vengono considerate di troppo nobile natura per essere oggetto di mero contratto d'opera, tanto che per retribuire il lavoro del professionista non si fa riferimento ad un corrispettivo bensì a un «*honorarium*» da considerarsi come una sorta di ricompensa-donazione per l'attività compiuta.

L'importanza di queste attività si è riverberata sino ai giorni nostri. Infatti ogni professionista deve essere iscritto obbligatoriamente ad un albo, iscrizione a sua volta subordinata al possesso di adeguati requisiti e di precise qualifiche professionali. Inoltre per ogni singola professione è definito lo spettro di attività riservate.

L'erogazione di servizi e opere rese al di fuori di questo ambito è configurato come esercizio abusivo della professione tanto da rendere nullo ogni eventuale contratto in essere, nonché inesigibile il pagamento della prestazione resa.

L'attività professionale deve essere svolta personalmente, anche se può avvalersi di sostituti e collaboratori, purchè operino sotto la direzione e responsabilità del professionista, in conformità a quanto pattuito nel contratto e in assenza di incompatibilità. I contratti dei liberi professionisti rientrano quindi nell'ambito dell'affidamento *intuitu personae* e come tali sono basati sulla fiducia personale, intrasmissibili e svincolati da un criterio di mera convenienza economica.

La *ratio* di queste norme risiede nell'esigenza di garantire, da un lato, l'offerta di soggetti con competenze e capacità adeguate per l'esercizio di attività che incidono su interessi generali e dall'altro l'assunzione diretta di responsabilità da parte del professionista nei confronti del committente, oltre che l'indipendenza di azione e di giudizio.

Il diritto europeo, invece, disciplina la materia delle libere professioni in modo confuso, generico e talora incoerente con il diritto e le identità nazionali.

Nel diritto dell'Unione europea le professioni costituiscono una categoria ampia ed eterogenea, alla quale il legislatore europeo fa riferimento utilizzando una varietà di espressioni, «libere professioni», «professioni regolamentate», «professioni liberali», «professioni intellettuali» che, pur caratterizzate da tratti comuni, non riescono a definire un profilo unitario.

La nozione maggiormente utilizzata è quella di «professione regolamentata». Il legislatore intende con ciò riferirsi all'insieme delle attività il cui svolgimento è subordinato, in forza di disposizioni di legge, norme regolamentari o amministrative, al possesso di determinati titoli e qualifiche professionali.

Nell'ambito delle professioni regolamentate assumono ulteriore e specifico rilievo la nozione di «professione liberale», introdotta dalla direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005. Tale nozione fa riferimento alle professioni esercitate sulla base di «pertinenti qualifiche professionali», «in modo personale», «responsabile», «professionalmente indipendente», da parte di coloro

che forniscono «servizi intellettuali e di concetto» verso committenti pubblici e privati.

Le professioni liberali, chiarisce il legislatore comunitario, possono essere oggetto di specifici limiti posti dalla legislazione nazionale e/o dalle disposizioni stabilite autonomamente dagli organi di categoria allo scopo di salvaguardare e sviluppare la professionalità, la qualità del servizio e la riservatezza dei rapporti con i clienti.

Si tratta di una scelta che ribadisce quanto già espresso dalla Corte di giustizia nel 2001. Secondo i giudici di Lussemburgo, infatti, le professioni liberali sono attività dal «pronunciato carattere intellettuale», che richiedono «una qualificazione di livello elevato» e che sono normalmente assoggettate a una «precisa e rigorosa disciplina professionale». Sempre secondo la Corte, inoltre, nell'esercizio di queste attività «l'elemento personale» assume particolare rilevanza e riflette «una notevole autonomia nel compimento degli atti professionali».

Così individuate le professioni liberali sono una categoria interna a quella, più ampia, delle professioni regolamentate, risultando pressoché sovrapponibile a quella delle «professioni intellettuali» contenute nel nostro codice civile.

I professionisti italiani hanno difficoltà a coniugare l'interesse generale tutelato in modo talora incongruente dalla normativa nazionale ed europea, la qualità della prestazione svolta, che deve soddisfare bisogni, modelli di consumo e un potere di acquisto del consumatore sempre più orientato verso una forte personalizzazione sia dei prodotti che dei servizi richiesti, con un mercato vincolato ad una realtà economica e produttiva sempre più complessa, multiforme, globale e concorrenziale.

Il professionista deve al tempo stesso svolgere lavori di alta qualità e responsabilità per esaudire le richieste di committenti sempre più esigenti e particolari, rispettare norme complesse, disarmoniche e in divenire, investire tempo e risorse per adempiere

agli obblighi di formazione e aggiornamento continuo e mantenersi competitivo quindi lavorare in tempi rapidi e a costi contenuti per fronteggiare un mercato concorrenziale sempre più spietato.

D'altra parte nella società odierna, l'attività intellettuale dei professionisti diventa un requisito essenziale alla concorrenza in quanto proprio essi riescono ad interpretare il fattore di innovazione richiesto dal mercato globale e a conferirlo come valore aggiunto al prodotto, rafforzando la competitività del Paese e dell'Europa a livello mondiale.

Il nostro codice civile distingue chiaramente la figura dell'imprenditore (articolo 2082), inteso come colui che esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi, dalla professione intellettuale (articoli 2229-2238), il cui esercizio è subordinato all'iscrizione a un albo e lo stesso al possesso di precisi titoli abilitanti.

Pertanto la figura del professionista, giuridicamente ancorata al sistema degli ordini professionali, enti privati di diritto pubblico, aventi la finalità di garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento degli utenti e della collettività, in base alle norme contenute nel codice civile, non è soggetta allo statuto dell'imprenditore.

Analogamente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, oggi parte integrante del Trattato sull'Unione europea, protegge e tutela la libertà professionale insieme col diritto al lavoro, quali espressioni della personalità dell'uomo, distinguendo inequivocabilmente la libera professione dall'impresa.

Tali concetti vengono ribaditi anche nelle raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

Al contrario nelle norme contenute nelle direttive europee susseguite dagli anni '90 ad oggi, come pure nella giurisprudenza della Corte di giustizia, l'attività professionale appare assimilata a quella imprenditoriale, perché la nozione di impresa attrae

qualsiasi entità che eserciti un'attività economica a prescindere dallo *status* giuridico e dalle sue modalità di finanziamento, purchè in grado di fornire beni o servizi in un determinato mercato.

Di conseguenza ogni prestazione di servizio, inclusa quella del professionista intellettuale, offerta dietro retribuzione, allo scopo di conseguire un profitto è assimilata all'attività di impresa e ad essa si applicano le norme comunitarie sulla concorrenza, che tratta, il riconoscimento delle fondamentali libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, come previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea al fine di realizzare gli obiettivi del Trattato che istituisce la Comunità economica europea, senza mai operare una diretta assimilazione tra professione intellettuale ed impresa.

Quindi l'assimilazione al regime d'impresa deve considerarsi «parziale» e «strumentale» per quanto riguarda la regolamentazione dei servizi e non può far venir meno pertanto quelle caratteristiche intrinseche ed esclusive della professione e dell'esercizio professionale, che rendono impossibile una equiparazione lineare *tout court*, come specificato d'altra parte nell'ordinamento giuridico domestico e in virtù dell'esistenza degli ordini professionali che ne sanciscono la formale distinzione.

Per una strana ironia della sorte, quasi a voler ribaltare il principio vitruviano della *firmitas*, le professioni intellettuali e tecniche, a partire dal 1994, non riescono più a trovare la necessaria stabilità, proprio in ragione dei continui rimaneggiamenti normativi e procedurali introdotti dal recepimento dalle direttive comunitarie, che impediscono alle strutture professionali medio-piccole, il reale tessuto produttivo professionale italiano, di riorganizzare e adeguare la propria attività alle richieste del mercato e dei processi di globalizzazione.

Al peggioramento delle condizioni lavorative dei liberi professionisti hanno contribuito inoltre cosiddette le «lenzuolate di

Bersani» contenute nel decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

L'abolizione dei tariffari minimi, peraltro non richiesta direttamente ed esplicitamente dall'Unione europea e la mancata previsione di adeguati correttivi e contrappesi, lungi dal creare un mercato più concorrenziale e favorevole ai cittadini, ha prodotto ulteriore confusione, inefficienza e ingiustizia. Ciò ha favorito infatti la diffusa pratica dell'offerta economica al massimo ribasso sul costo del lavoro, determinando sia perdita di competitività, reddito e valore sociale, di intere categorie professionali, quasi a generare un fenomeno di «emarginazione professionale», sia uno scadimento della qualità delle prestazioni rese.

Diversamente si poteva e doveva fare, mentre l'errore è stato replicato nella legge 24 marzo 2012 n. 27, di conversione del cosiddetto «decreto legge Monti sulle liberalizzazioni» (decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1) e con l'introduzione negli ordinamenti professionali di gran parte dei contenuti della cosiddetta «direttiva Bolkestein» sui servizi.

In una dimensione comparata, si segnala il caso della Germania dove i professionisti lavorano sulla base di tariffe molto dettagliate.

Questo metodo rappresenta una garanzia di trasparenza e chiarezza per i cittadini, consentendo loro un più agevole controllo dell'attività del singolo professionista e un maggiore rispetto delle regole deontologiche specifiche per ogni singola professione.

La legittimità del sistema delle tariffe, comprese quelle minime, è stata confermata sia dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea che dalla Corte di cassazione anche in considerazione dell'interpretazione difforme e discrezionale da parte dei giudici di merito nella determinazione dei compensi in sede di contenzioso.

Curiosamente i recepimenti delle direttive comunitarie da un lato obbligano giusta-

mente il professionista alla stesura del contratto con esplicitata la chiara pattuizione dei compensi, dall'altra, crea una situazione di asimmetria informativa tra il professionista e il cliente, perché quest'ultimo non dispone di parametri di riferimento certi, emessi dai Ministeri vigilanti per la determinazione della congruità dei compensi.

Ad oggi in Italia i liberi professionisti, sono l'unica categoria di lavoratori a non disporre di un criterio valido e certo per la determinazione dei propri compensi professionali.

Alla luce dei principi costituzionali e comunitari vigenti, nonché delle criticità con-

cretamente emerse a seguito dell'incauto recepimento delle direttive europee in materia di liberalizzazione delle professioni, pare opportuno sanare tale situazione, introducendo l'istituto giuridico dell'equo compenso a garanzia del decoro e dignità del professionista, ma anche di trasparenza circa la congruità del compenso richiesto dal medesimo, operazione che il committente può effettuare solo se in grado di comparare quanto richiesto con dei riferimenti oggettivi.

Vogliamo garantire il libero mercato e la tenuta delle identità e dei talenti nazionali, senza ignorare le necessità dei professionisti e dei cittadini.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto e finalità)

1. La presente legge disciplina i principi fondamentali dell'ordinamento delle professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione, ai sensi degli articoli 33, 35, 41, 117 e 118 della Costituzione e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dei principi della normativa europea in materia di concorrenza.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge:

a) per «professione intellettuale, scientifica e di elevata specializzazione» si intende l'attività economica diretta al compimento di atti e alla prestazione di servizi o di opere a favore di soggetti terzi, pubblici e privati, in modo personale, esercitata abitualmente e in via prevalente, mediante lavoro intellettuale e tecnico garantito dal possesso delle pertinenti qualifiche professionali. L'attività professionale deve essere svolta nel rispetto dei principi di responsabilità, autonomia e indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnica;

b) per «prestazione professionale» si intende il compimento di atti e l'erogazione di servizi e opere attinenti a una professione intellettuale, scientifica e di elevata specializzazione, nel rispetto delle disposizioni di cui al libro quinto, titolo III, capo II, del codice civile e dei principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione europea, con particolare riferimento all'articolo 59 del Trat-

tato sul funzionamento dell'Unione europea ed agli articoli 15 e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in materia di tutela della libertà professionale e della libertà di impresa.

Art. 3.

(Esercizio della professione)

1. Le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione sono esercitate nel rispetto dei pertinenti principi deontologici, al fine di tutelare l'affidamento del committente nonché di garantire la qualità della prestazione e la migliore tutela degli interessi generali.

2. Le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione possono essere esercitate in forma individuale, in forma associata o in forma societaria. In caso di esercizio delle suddette professioni in forma associata o societaria devono comunque essere garantite e tutelate l'autonomia e l'indipendenza intellettuale e tecnica del professionista, anche per prevenire il verificarsi di situazioni di conflitto di interesse.

3. Per quanto non espressamente previsto dalla presente legge, le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione sono esercitate nel rispetto delle vigenti disposizioni dell'ordinamento giuridico nazionale ed europeo, degli ordinamenti di settore e del codice deontologico che regola l'esercizio delle professioni stesse.

Art. 4.

(Equo compenso professionale)

1. Al professionista esercente un'attività intellettuale, scientifica e di elevata specializzazione è riconosciuto un equo compenso, a garanzia del decoro e della dignità del professionista e della professione, in attuazione degli articoli 3 e 36 della Costitu-

zione, nonché nel rispetto dei principi del codice civile e dell'ordinamento dell'Unione europea. L'equo compenso deve essere tale da assicurare la remunerazione economica dell'opera svolta, comprensiva del valore economico e di risultato dell'opera, dei costi di produzione e del valore aggiunto eventualmente arrecato al processo di produzione dell'impresa nonché dell'utile da conseguire per il professionista.

2. Il compenso per le prestazioni professionali è pattuito nelle forme previste dall'ordinamento, all'atto del conferimento dell'incarico. Il professionista deve rendere noto al committente il grado di complessità della prestazione, informandolo degli oneri conosciuti e calcolabili dal momento del conferimento dell'incarico fino alla conclusione dello stesso, e deve indicare i dati della polizza assicurativa sottoscritta per rifondere i danni eventualmente provocati nell'esercizio dell'attività professionale. In ogni caso, la misura del compenso è anticipatamente comunicata al committente con indicazione di un preventivo approssimativo, da definire all'atto della stipula del contratto, e deve essere adeguato all'importanza dell'opera. Nel contratto devono essere indicate distintamente per ogni singola prestazione fornita le voci di costo complete, comprensive di spese, oneri e contributi. Ove non sia preventivamente stabilito tra le parti, il compenso è determinato con riferimento ai parametri tariffari emanati dal competente Ministero vigilante.

3. È nullo ogni patto che preveda compensi manifestamente sproporzionati all'opera prestata. Per la valutazione della mancata proporzionalità del compenso si applica la normativa che disciplina le professioni regolamentate nel sistema ordinistico.

4. Il committente può esercitare l'azione di responsabilità professionale nel caso in cui il professionista richieda un compenso palesemente sproporzionato. Il termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità professionale decorre dal giorno

del compimento della prestazione da parte del professionista.

Art. 5.

(Abrogazioni)

1. L'articolo 2 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e l'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, sono abrogati.

Art. 6.

(Clausola di invarianza finanziaria)

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

