RETE PROFESSIONI TECNICHE

Circolare n. 048/2017 – Prot. n.687/2017 del 03/11/2017

Consiglio Nazionale dei Chimici
P.zza San Bernardo, 106
00183 Roma
cnc@chimici.it

Consiglio Nazionale dei Dottori
Agronomi e dei Dottori Forestali
Via Po, 22
00198 Roma
serviziosegreteria@conaf.it

Consiglio Nazionale dei Geologi
Via Vittoria Colonna, 40
00193 Roma
ufficioaffarigenerali@cngeologi.it

Consiglio Nazionale dei Geometri
e dei Geometri Laureati
P.zza Colonna, 361
00187 Roma
cng@cng.it

Consiglio Nazionale degli Ingegneri
Via XX Settembre n. 5
00187 Roma
segreteria@cni-online.it

Consiglio Nazionale dei Periti Agrari
e dei Periti Agrari Laureati
Via Principe Amedeo, 23
00185 Roma
info@peritiagrari.it

Consiglio Nazionale dei Periti Industriali
e dei Periti Industriali Laureati
Via in Arcione, 71
00187 Roma
cnpi@cnpi.it

RETE PROFESSIONI TECNICHE

Ordine Nazionale dei Tecnologi Alimentari
Via degli Uffici del Vicario, 49
00186 Roma
info@tecnologialimentari.it

Consiglio Nazionale degli Architetti,
Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
Via di Santa Maria dell'Anima, 10
00186 Roma
direzione.cnappc@awn.it

Circolare n. 048/2017 – Prot. n.687/2017 Roma, 03 novembre 2017

Oggetto: Informativa disegni di legge in materia di equo compenso.

Cari Presidenti,

come è noto, anche alla luce della recente Sentenza del Consiglio di Stato, n. 4614/17, il tema dell'equo compenso è diventato ancor di più un obiettivo fondamentale per la tutela di liberi professionisti.

Da alcune settimane sono all'attenzione dei due rami del Parlamento alcune proposte e disegni di legge per la introduzione, nella legislazione italiana, di norme miranti alla tutela dei professionisti, dal punto di vista dell'equità del compenso.

Tali iniziative hanno avuto impulso dalle proposte avanzate, anche da parte del Governo, per introdurre l'equo compenso, in relazione alla sola professione di avvocato (AC 4574 a firma Berretta; AS 4631 a firma Orlando). Successivamente, tali proposte sono state affiancate da ulteriori disegni di legge per estendere i destinatari dei provvedimenti richiamati anche agli iscritti delle professioni regolamentate in generale. Infatti, tra le ultime proposte presentate, si possono annoverare: l'AC 4575 (a firma Berretta ed altri); l'AS 2858 (a firma Sacconi).

In data 8 settembre, la Rete ha inviato, all'attenzione dell'On. Donatella Ferranti, Presidente della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, una richiesta di audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su AC 4574 e AC 4575 in materia di equo compenso.

In data 20 settembre la Rete ha partecipato ad un'audizione presso la 11ª Commissione (lavoro, previdenza sociale) del Senato, nell'ambito del disegno di legge 2858, in materia di equo

compenso. In quell'occasione, la delegazione della Rete ha potuto illustrare il proprio punto di vista sul disegno di legge, depositando agli atti della Commissione una propria memoria.

In relazione al disegno di legge 2858, proposto dal Senatore Sacconi, la 14ª Commissione (Politiche dell'Unione Europea) del Senato, il Ministero della Giustizia ed il Dipartimento politiche e affari europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, hanno reso dei pareri in merito al DDL 2858.

Tali pareri, anche in relazione alla risposta fornita, da parte del Sottosegretario di Stato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, On. Umberto del Basso De Caro, all'interrogazione 5-12489, presentata dall'On. Serena Pellegrino sul conferimento da parte della pubblica amministrazione di incarichi professionali a titolo gratuito, in materia di equo compenso, destano diverse perplessità e preoccupazioni.

Infatti, se gli intendimenti del Governo e del Parlamento fossero perfettamente aderenti ai contenuti dei documenti soprariportati, i rischi a carico del futuro dei professionisti sarebbero severi e reali.

Le attività della Rete Professioni Tecniche volte al conseguimento di un reale miglioramento delle condizioni di vita e lavorative dei professionisti continueranno attraverso le opportune e doverose interlocuzioni con i decisori politici, attraverso proposte serie e motivate che possano consentire il superamento delle criticità rilevate.

Per Vostra opportuna conoscenza, si allega alla presente Circolare la seguente documentazione: AC 4574; AS 4631; AC 4575; AS 2858; la richiesta di audizione presso la Commissione Giustizia della Camera; il documento con le osservazioni della RPT depositato in sede di audizione presso la 11ª Commissione del Senato; il parere della Commissione politiche europee; il parere del Ministero della Giustizia; il parere del Dipartimento politiche e affari europei; l'interrogazione dell'On. Pellegrino con risposta.

Cordialmente

IL SEGRETARIO
(Dott. Chim. Nausicaa Orlandi)

IL COORDINATORE
(Ing. Armando Zambrano)

Allegato 01

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4574

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BERRETTA, FERRANTI, ALBANELLA, AMATO, BARGERO, BARUFFI, BOCCUZZI, BURTONE, CAUSI, CENNI, COMINELLI, CULOTTA, DI LELLO, D'INCECCO, D'OTTAVIO, FIORONI, GALPERTI, GANDOLFI, GASPARINI, GIACOBBE, GINOBLE, GIORGIS, GITTI, GIULIETTI, GNECCHI, GRECO, GIUSEPPE GUERINI, TINO IANNUZZI, LENZI, LODOLINI, PATRIZIA MAESTRI, MARANTELLI, MARCHI, MARIANI, MARTELLA, MASSA, MAZZOLI, MISIANI, POLLASTRINI, PORTA, RACITI, RIBAUDO, RIGONI, SCHIRÒ, SCUVERA, VALERIA VALENTE, VAZIO, VENITTELLI, VENTRICELLI

Disposizioni in materia di equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati

Presentata il 5 luglio 2017

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con la presente proposta di legge si intende porre rimedio a talune situazioni di squilibrio nei rapporti contrattuali tra professionisti legali e clienti cosiddetti forti, come banche e assicurazioni. In tali convenzioni il regolamento contrattuale spesso si caratterizza per la presenza di una o più clausole di natura vessatoria che determinano un eccessivo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente prevedendo un compenso non equo corrisposto al professionista. Prima di delineare brevemente il contesto normativo al quale si è, in parte, fatto riferimento, è opportuno premettere che il legislatore nazionale è intervenuto già diverse volte a tutela del contraente debole per porre rimedio al diverso potere economico tra le parti interessate, anche sotto il profilo delle asimmetrie informative. Si segnala, in particolare, il codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, in cui, per quel che qui interessa, l'obiettivo del riequilibrio nor-

mativo del regolamento contrattuale è perseguito con lo strumento della « nullità di protezione », come testualmente recita la rubrica dell'articolo 36 del predetto codice. Inoltre, come è bene chiarire, sempre in relazione alla presente proposta di legge, il codice civile, agli articoli 1341 e 1342, disciplina le cosiddette clausole vessatorie, individuando delle regole applicabili a ogni tipo di negozio stipulato tra una parte predisponente e il contraente che vi aderisce, senza che abbia rilievo alcuna qualifica professionale. Invece, la disciplina dettata dagli articoli 33 e seguenti del codice del consumo è circoscritta, quanto ad ambito soggettivo, ai contratti tra professionisti e consumatori ovvero ai cosiddetti contratti *business to consumer*. Nella presente proposta di legge, che riguarda, quanto ai soggetti, solamente gli avvocati e i loro clienti, le clausole si presumono vessatorie fino a prova contraria se comportano un compenso non equo e se realizzano le condizioni puntualmente indicate. Quanto alla disciplina della nullità protettiva, alle cui regole in parte si ispira – ma solo parzialmente – la presente proposta di legge, la medesima si caratterizza per: relatività dell'azione riconosciuta al solo consumatore; necessaria parzialità della nullità; rilevabilità d'ufficio della nullità, a condizione che operi a vantaggio del consumatore (articolo 36, commi 1 e 3, del codice del consumo). Una disciplina, pertanto, con sue peculiarità rispetto alle regole generali del codice civile quanto agli effetti dell'invalidità (articoli 1419, primo comma, e 1421). La nullità parziale garantisce il professionista perché consente l'inefficacia della sola parte del regolamento contrattuale o della singola clausola *contra legem*; la convenzione contrattuale conclusa nell'ambito dei suoi rapporti contrattuali con il cosiddetto cliente forte, invece, rimane in piedi. Nella presente proposta di legge la nullità opera come strumento correttivo dell'assetto contrattuale squilibrato, determinato dalla predisposizione unilaterale di clausole vessatorie e in base alle quali il professionista deve percepire un compenso non equo. La *ratio* si rinviene, richiamando la dottrina e la giurisprudenza in materia di codice del consumo, nel principio di natura cogente di ordine pubblico, finalizzato in questo caso a tutelare la classe forense.

Si riporta in sintesi il contenuto degli articoli della presente proposta di legge. Le disposizioni dell'articolo 1 individuano l'oggetto, ovvero la tutela dell'equità del compenso degli avvocati iscritti all'albo nei rapporti contrattuali con soggetti diversi dai consumatori o dagli utenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *a*), del codice del consumo, e chiariscono cosa si debba intendere per equo compenso: la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, anche tenuto conto dei compensi previsti dalle norme vigenti. L'articolo 2 stabilisce che si considerano vessatorie le clausole che all'interno di una convenzione stipulata tra un avvocato e uno dei soggetti di cui all'articolo 1 determinano un eccessivo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente prevedendo un compenso non equo e individua una serie dettagliata di casi nei quali le clausole, fino a prova contraria, si presumono vessatorie. Infine, l'articolo 3 prevede la clausola di invarianza finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Oggetto).

1. La presente legge tutela l'equità del compenso degli avvocati iscritti all'albo nei rapporti contrattuali con soggetti diversi dai consumatori o dagli utenti di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *a)*, del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

2. Ai fini della presente legge per equo compenso si intende la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, anche tenuto conto dei compensi previsti dal decreto del Ministro della giustizia emanato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

ART. 2.

(Clausole vessatorie nel settore delle prestazioni legali).

1. Si considerano vessatorie le clausole che all'interno di una convenzione stipulata tra un avvocato e uno dei soggetti di cui all'articolo 1 determinano un eccessivo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente prevedendo un compenso non equo. In particolare, si presumono vessatorie fino a prova contraria le clausole che comportano un compenso non equo e che consistono:

a) nella riserva al committente della facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto;

b) nell'attribuzione al committente della facoltà di recedere dal contratto senza un congruo preavviso;

c) nell'attribuzione al committente della facoltà di rifiutare la stipulazione in forma scritta degli elementi essenziali del contratto;

d) nell'attribuzione al committente della facoltà di pretendere prestazioni aggiuntive che l'avvocato deve esercitare a titolo esclusivamente gratuito;

e) nell'anticipazione delle spese della controversia a carico dell'avvocato;

f) nella pattuizione di clausole che impongono all'avvocato la rinuncia al rimborso delle spese;

g) nella pattuizione di termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte del committente della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente;

h) nella pattuizione che, nell'ipotesi di liquidazione delle spese di lite in favore del committente, prevede che al legale è riconosciuto solo il minor importo previsto nella convenzione, anche nel caso che le spese liquidate siano state in tutto o in parte corrisposte o recuperate dalla parte;

i) nella pattuizione che, nell'ipotesi di una nuova convenzione sostitutiva di un'altra precedentemente stipulata con il medesimo committente, prevede che la nuova disciplina sui compensi si applica, se inferiore a quella prevista nella precedente convenzione, anche agli incarichi pendenti o, comunque, non ancora definiti o fatturati.

2. È nulla ogni clausola o patto vessatorio stipulato ai sensi del comma 1 che prevede un compenso non equo.

ART. 3.

(Clausola di invarianza finanziaria).

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

Allegato 02

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4631

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(ORLANDO)

Disposizioni in materia di equo compenso e clausole vessatorie nel settore delle prestazioni legali

Presentato il 29 agosto 2017

ONOREVOLI DEPUTATI! — Con il presente disegno di legge si intende porre rimedio a talune situazioni di squilibrio nei rapporti contrattuali tra professionisti legali e clienti cosiddetti «forti», individuati nelle imprese bancarie e assicurative nonché nelle imprese diverse dalle piccole e medie imprese, come definite sulla scorta dei parametri europei. Nelle convenzioni tra tali soggetti il regolamento contrattuale spesso si caratterizza per la presenza di una o più clausole di natura vessatoria che determinano un significativo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del cliente e, in aggiunta, per un compenso non equo corrisposto al professionista.

In tema di compatibilità dell'intervento in commento con il diritto dell'Unione europea deve essere rilevato che la Corte di giustizia, nella sentenza 5 dicembre 2006, resa nei procedimenti riuniti C-94/04 (Federico Cipolla contro Rosaria Portolese in Fazari) e C-202/04 (Stefano Macrino e Claudia Capodarte contro Roberto Meloni) ha affermato che gli obiettivi della tutela dei consumatori (destinatari dei servizi legali) e della buona amministrazione della giustizia possono essere ritenuti motivi imperativi di interesse pubblico, idonei a giustificare una restrizione della libera prestazione dei servizi, ma a due condizioni: che il provvedimento nazionale sia adeguato a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; che il provvedimento nazionale non travalichi l'obiettivo medesimo.

Il disegno di legge in esame si rende necessario al fine di riequilibrare la posizione contrattuale del professionista avvocato nei confronti di soggetti economicamente forti nonché per evitare che una concorrenza potenzialmente distorta, per un verso, da possibili condotte di abuso dei predetti soggetti, per altro verso, dal numero estremamente elevato di avvocati ope-

ranti sul territorio italiano, possa tradursi nell'offerta di prestazioni professionali al ribasso, con il rischio di un peggioramento della loro qualità.

Questi obiettivi sono perseguiti non attraverso l'introduzione di un sistema tariffario, che potrebbe risultare in contrasto con i princìpi in tema di libera prestazione dei servizi, ma mediante una articolata disciplina diretta ad impedire condotte di abuso contrattuale.

Prima di delineare brevemente il contesto normativo cui si è, in parte, fatto riferimento, è opportuno premettere che il legislatore nazionale è intervenuto già diverse volte a tutela del contraente debole per porre rimedio al diverso potere economico tra le parti interessate, anche sotto il profilo delle asimmetrie informative. Si segnala, in particolare, il codice del consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206), in cui, per quel che qui interessa, l'obiettivo del riequilibrio del regolamento contrattuale è perseguito con lo strumento della « nullità di protezione », come testualmente recita la rubrica dell'articolo 36 del predetto codice.

Inoltre, come è bene chiarire, sempre in relazione al disegno di legge in esame, gli articoli 1341 e 1342 del codice civile disciplinano le cosiddette « clausole vessatorie », individuando regole applicabili ad ogni tipo di negozio stipulato tra una parte predisponente e il contraente che vi aderisce, senza che abbia rilievo alcuna qualifica professionale. Con riferimento alle norme del presente disegno di legge, gli articoli 1341 e 1342 si applicano ove compatibili con la disciplina introdotta dall'articolato proposto. Invece, quanto all'ambito applicativo, la disciplina dettata dagli articoli 33 e seguenti del codice del consumo è circoscritta, relativamente al profilo soggettivo, ai contratti tra professionisti e consumatori, ovvero ai cosiddetti « contratti *business to consumer* ».

Ferma restando l'applicabilità degli articoli 1341 e 1342 del codice civile, ove ne ricorrano i presupposti applicativi, nel disegno di legge — che riguarda, quanto ai soggetti, solamente gli avvocati e taluni loro clienti — le clausole sono considerate vessatorie se realizzano un significativo squilibrio nell'assetto delle prestazioni incombenti sulle parti.

Quanto alla disciplina della nullità protettiva, alle cui regole in parte si ispira — ma solo parzialmente — il disegno di legge in esame, la medesima si caratterizza per la relatività dell'azione riconosciuta al solo consumatore e la necessaria parzialità della nullità (come già nell'articolo 36 del codice del consumo): una disciplina, pertanto, con sue peculiarità rispetto alle regole generali del codice civile quanto agli effetti dell'invalidità (articoli 1419, primo comma, e 1421 del codice civile).

La nullità parziale garantisce il professionista, perché consente l'inefficacia della sola parte del regolamento contrattuale o della singola clausola *contra legem*; la convenzione contrattuale conclusa nell'ambito dei suoi rapporti contrattuali con il « cliente forte », invece, rimane in piedi.

Nella proposta normativa la nullità opera come strumento correttivo dell'assetto contrattuale squilibrato, determinato dalla presenza delle clausole vessatorie e dalla corresponsione al professionista di un compenso non equo. La *ratio* si rinviene, richiamando la dottrina e la giurisprudenza in tema di codice del consumo, nel principio di natura cogente di ordine pubblico, finalizzato in questo caso a tutelare la classe forense, professione vigilata dal Ministero della giustizia, in virtù della situazione di particolare debolezza e vulnerabilità contrattuale al ricorrere delle precise condizioni individuate dalla legge.

Il testo si compone di sei articoli.

L'articolo 1 individua l'oggetto del provvedimento normativo. Si tutela l'equità del compenso dovuto agli avvocati iscritti all'albo nei contratti conclusi con soggetti connotati da particolare forza contrattuale. Ai fini della legge in oggetto, per equo compenso si intende la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, tenuto conto dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi

dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

L'articolo 2 (clausole vessatorie nel settore delle prestazioni legali) prevede che le clausole contenute all'interno di una delle convenzioni di cui all'articolo 1 sono vessatorie se, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, determinano un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato.

È previsto che si presumono vessatorie fino a prova contraria una serie di clausole, e in particolare quelle, elencate esemplificativamente, che consistono: *a)* nella riserva al cliente della facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto; *b)* nell'attribuzione al cliente della facoltà di rifiutare la stipulazione in forma scritta degli elementi essenziali del contratto; *c)* nell'attribuzione al cliente della facoltà di pretendere prestazioni aggiuntive che l'avvocato deve prestare a titolo esclusivamente gratuito; *d)* nell'anticipazione delle spese della controversia a carico dell'avvocato; *e)* nella previsione di clausole che impongono all'avvocato la rinuncia al rimborso delle spese; *f)* nella previsione di termini di pagamento superiori ai sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte del cliente della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente; *g)* nella previsione secondo cui, in ipotesi di liquidazione delle spese di lite in favore del cliente, all'avvocato sia riconosciuto solo il minore importo previsto in convenzione, anche nel caso in cui le spese liquidate siano state in tutto o in parte corrisposte o recuperate dalla parte; *h)* nella previsione che, in ipotesi di nuova convenzione sostitutiva di altra precedentemente stipulata con il medesimo cliente, la nuova disciplina sui compensi si applichi, se comporta compensi inferiori a quelli previsti nella precedente convenzione, anche agli incarichi pendenti o, comunque, non ancora definiti o fatturati.

È stabilito che le clausole cui al comma 2, lettere *a) e c)*, si considerano comunque vessatorie anche se risultino oggetto di trattativa.

L'articolo 3 (disciplina della nullità) prevede la nullità delle clausole considerate vessatorie ai sensi dell'articolo 2, conservando per il resto la validità della convenzione. La nullità svolge funzione di protezione e, di conseguenza, è previsto che operi soltanto a vantaggio dell'avvocato, che è legittimato a rilevarla.

L'articolo 4 (determinazione giudiziale dell'equo compenso) prevede che il giudice, accertata la non equità del compenso previsto e la vessatorietà della clausola, ne dichiara la nullità. Ai fini della determinazione dell'equo compenso dell'avvocato che ha svolto la prestazione legale oggetto del contratto dichiarato parzialmente nullo, il giudice tiene conto dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, e dunque della quantità e della qualità del lavoro svolto nonché del contenuto e delle caratteristiche della prestazione legale in concreto prestata.

L'articolo 5 (rinvio) stabilisce che, per quanto non previsto dalla legge, alle convenzioni di cui all'articolo 1 si applicano le disposizioni del codice civile.

L'articolo 6 prevede la clausola di invarianza finanziaria.

RELAZIONE TECNICA

(Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Le disposizioni del presente disegno di legge sono volte a riequilibrare le relazioni contrattuali tra professionisti legali e clienti « forti », quali banche, assicurazioni, imprese non rientranti nelle categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese: in particolare, l'articolato è volto a eliminare gli effetti negativi di alcune clausole vessatorie esistenti nelle convenzioni stipulate, le quali possono comportare la corresponsione di un compenso non equo al professionista interessato e, mirano, contestualmente, a tutelare la classe forense, professione vigilata dal Ministero della giustizia, in virtù della situazione di particolare debolezza e vulnerabilità contrattuale al ricorrere delle precise condizioni individuate dalla legge.

L'intervento legislativo mira ad evitare una concorrenza distorta sul mercato in presenza di situazioni di abuso da parte dei soggetti « forti », atteso il numero estremamente elevato di avvocati operanti sul territorio italiano, con rischio di prestazioni professionali tendenti al ribasso che potrebbero causare un peggioramento di qualità.

Il legislatore nazionale è già più volte intervenuto sull'argomento a tutela del contraente più debole: oltre la tutela giuridica apprestata attraverso gli articoli 1341 e 1342 del codice civile – norme generali applicabili ai rapporti contrattuali conclusi tramite clausole e formulari – si segnala, soprattutto, lo strumento giuridico della relatività dell'azione riconosciuta al solo consumatore e, in particolare, la nullità parziale della clausola contrattuale vessatoria (articolo 36 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206), con la quale rimane inalterata la validità della restante convenzione contrattuale.

Il provvedimento si compone di 6 articoli.

Articolo 1 *(Oggetto)*. – La norma del comma 1 tutela l'equità del compenso degli avvocati iscritti all'albo quando concludono convenzioni che hanno ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata, delle attività cui gli stessi sono istituzionalmente deputati – attività relative all'assistenza, rappresentanza e difesa in ambito giurisdizionale nonché di assistenza legale in ambito stragiudiziale e di consulenza legale, come definite dall'articolo 2, commi 5 e 6, primo periodo, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 – espletate in favore di imprese bancarie e assicurative, nonché di imprese non rientranti nelle categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese (PMI) come definite nella raccomandazione 2003/361/CE della Commissione europea.

Al comma 2 l'equo compenso viene individuato nella corresponsione di un corrispettivo proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, tenendo conto dei parametri dei compensi previsti dal decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

Ai fini della tutela prevista dal provvedimento in esame, si presume che le convenzioni di cui al comma 1 siano state unilateralmente predisposte dai soggetti « forti » (istituti creditizi o assicurativi e grandi imprese) nei confronti e a favore dei quali i professionisti legali esercitano le loro attività come sopra descritte, ad eccezione di quelle per le quali venga dimostrato che vi sia stata specifica trattativa.

La previsione, di natura descrittiva, è finalizzata all'individuazione dei soggetti destinatari del provvedimento e ne delimita l'oggetto. La stessa, pertanto, non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

ARTICOLO 2 *(Clausole vessatorie)*. — Le disposizioni in esame, anche in considerazione della non equità del compenso pattuito, introducono una presunzione di vessatorietà — sino a prova contraria — in riferimento ad una serie di condizioni puntualmente indicate che, inserite all'interno di una convenzione stipulata tra un avvocato e uno dei soggetti di cui all'articolo 1, determinano un eccessivo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del cliente. Tali clausole, previste al comma 2, consistono innanzitutto nella previsione di una serie di prerogative di vantaggio riservate al cliente, quali la facoltà di modifica unilaterale del contratto, la possibilità di rescissione dal contratto da parte del cliente senza congruo preavviso, la facoltà per il cliente di rifiutare la predisposizione in forma scritta degli elementi essenziali del contratto e nell'attribuzione allo stesso della facoltà di pretendere prestazioni aggiuntive dalla controparte a titolo esclusivamente gratuito. Una seconda parte di tali clausole fanno riferimento all'anticipazione delle spese della controversia a carico dell'avvocato; alla previsione di pattuizioni che impongano al medesimo la rinuncia al rimborso delle spese sostenute nell'espletamento dell'incarico; alla pattuizione di termini di pagamento superiori ai sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte del cliente della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente; alla pattuizione che, in ipotesi di liquidazione delle spese di lite in favore del cliente, preveda che al legale sia riconosciuto solo il minore importo previsto in convenzione, anche nel caso che le spese liquidate siano state in tutto o in parte corrisposte o recuperate dalla parte; e, infine, alla pattuizione che, in ipotesi di nuova convenzione sostitutiva di altra precedentemente stipulata col medesimo cliente, preveda che la nuova disciplina sui compensi si applichi, se inferiore a quella prevista nella precedente convenzione, anche agli incarichi pendenti o, comunque, non ancora definiti o fatturati.

Il comma 3 contempla la circostanza che le clausole di riserva unilaterale da parte del contratto e la pretesa di prestazioni aggiuntive a titolo gratuito siano sempre da considerarsi come vessatorie, anche se siano state concordate.

Le disposizioni analizzate sono volte a garantire diritti ed interessi dei professionisti forensi, puntualmente descritti dalla previsione normativa *de qua* che non incide, dunque, su aspetti di natura finanziaria suscettibili di determinare effetti per il bilancio dello Stato. Pertanto, non si ravvisano oneri a carico della finanza pubblica.

ARTICOLO 3 *(Disciplina della nullità)*. — La previsione normativa contempla la sanzione della nullità nei casi di stipula di clausola o patto

vessatorio che prevedano un compenso non equo e che si estrinsechi in uno dei comportamenti puntualmente individuati dall'articolo 2. Si tratta di nullità parziale che non coinvolge la validità della convenzione. La nullità svolge funzione di protezione ed è previsto che operi soltanto a vantaggio dell'avvocato, che è legittimato a rilevarla. La norma ha carattere precettivo ordinamentale e non ha alcun riflesso per la finanza pubblica.

ARTICOLO 4 *(Determinazione giudiziale dell'equo compenso)*. – L'articolo prevede che il giudice, una volta accertata la non equità del compenso e rilevata la vessatorietà di una clausola della convenzione, secondo quanto stabilito all'articolo 2, ne dichiari la nullità e intervenga sulla determinazione del compenso da corrispondere all'avvocato secondo i criteri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, ossia secondo i parametri individuati per la quantificazione del corrispettivo dovuto da applicare nelle ipotesi di mancata determinazione del compenso in forma scritta o in ogni caso di mancata determinazione consensuale.

La previsione, finalizzata alla quantificazione da parte del giudice del *quantum* dovuto per la prestazione professionale del professionista iscritto all'albo, non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato. Gli adempimenti, di natura istituzionale, potranno essere espletati nell'ambito delle ordinarie risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

ARTICOLO 5 *(Rinvio)*. – L'articolo stabilisce che, per quanto non previsto dalla legge, alle convenzioni di cui all'articolo 1 si applicano le disposizioni del codice civile, in particolare quelle degli articoli 1341 e 1342 e le disposizioni in tema di nullità. La norma ha carattere precettivo ordinamentale e non ha alcun riflesso per la finanza pubblica.

ARTICOLO 6 *(Clausola di invarianza finanziaria)*. – Viene previsto che non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in conseguenza della attuazione del provvedimento in oggetto. Si conferma che l'attuazione del presente provvedimento avverrà nel rispetto della clausola di invarianza finanziaria.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I – ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO.

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Con il presente disegno di legge si intende porre rimedio a talune situazioni di squilibrio nei rapporti contrattuali tra professionisti legali e clienti cosiddetti « forti », come istituti di credito e società di assicurazione. In tali convenzioni, il regolamento contrattuale può caratterizzarsi: per la presenza di una o più clausole di natura vessatoria che determinano un significativo squilibrio contrattuale; in aggiunta a ciò, per la previsione di un compenso non equo corrisposto al professionista. Ai fini del presente disegno di legge per equo compenso si intende la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, tenuto conto dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247. L'articolo 2 (clausole vessatorie nel settore delle prestazioni legali) prevede che si considerano vessatorie le clausole che, all'interno di una convenzione stipulata tra avvocato e cliente, determinano sia un significativo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente, sia un compenso non equo. Vi è poi un elenco di fattispecie puntualmente indicate in cui la singola clausola, evidenziando *ex se* la particolare gravosità (a titolo esemplificativo, quella che impone al legale di anticipare le spese della controversia), si presume vessatoria fino a prova contraria; la convenzione così conclusa deve anche prevedere un compenso non equo per rilevare ai fini dell'azione di nullità. La disciplina di cui agli articoli 1341 (condizioni generali di contratto) e 1342 (contratto concluso mediante moduli o formulari) del codice civile si applica ove compatibile. Nel disegno di legge la nullità opera come strumento correttivo dell'assetto contrattuale squilibrato: la prevista nullità parziale appare il mezzo più adatto a garantire il professionista, perché consente l'inefficacia della sola parte del regolamento contrattuale o della singola clausola *contra legem*. Nella previsione di cui all'articolo 4 (determinazione giudiziale dell'equo compenso), si prevede che, ai fini della determinazione dell'equo compenso, il giudice, accertata la nullità della clausola o patto vessatorio che preveda un compenso non equo, tiene conto dei compensi previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, oltre che della quantità e della qualità del lavoro svolto nonché del contenuto e delle caratteristiche della prestazione legale prestata in concreto. Infine, l'articolo 6 (clausola di invarianza finanziaria) prevede che dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Il disegno di legge proposto è coerente con il programma di governo.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

L'attuale impianto normativo nazionale è basato sul codice del consumo e sul sistema del codice civile di tutela del consumatore. Non sono previste norme specifiche di tutela del legale qualora quest'ultimo sia il contraente debole nelle convenzioni con i « clienti forti » e stipuli convenzioni caratterizzate da clausole vessatorie con compensi iniqui.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.

Nessuna.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i princìpi costituzionali.

Il provvedimento in esame è perfettamente compatibile con i princìpi costituzionali.

5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale, nonché degli enti locali.

Il provvedimento in esame non incide su alcuna competenza delle regioni o degli enti locali.

6) Verifica della compatibilità con i princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Il provvedimento in esame è perfettamente compatibile con i princìpi richiamati.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.

Nulla da rilevare.

*8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'*iter.

Risultano pendenti alla Camera le proposte di legge DAMIANO « Disposizioni in materia di equo compenso nell'esercizio delle professioni regolamentate e del lavoro autonomo » (4582), BERRETTA ed altri « Disposizioni in materia di equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati » (4574) e BERRETTA ed altri « Disposizioni in materia di equo compenso nell'esercizio delle professioni regolamentate » (4574).

9) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza, ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

Nulla da rilevare.

PARTE II – CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE.

1) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.

L'intervento regolatorio proposto non si pone in contrasto con l'ordinamento europeo. In proposito deve essere rilevato che la Corte di giustizia, nella sentenza 5 dicembre 2006, resa nei procedimenti riuniti C-94/04 (Federico Cipolla contro Rosaria Portolese in Fazari) e C-202/04 (Stefano Macrino e Claudia Capodarte contro Roberto Meloni), ha affermato che gli obiettivi della tutela dei consumatori (destinatari dei servizi legali) e della buona amministrazione della giustizia possono essere ritenuti motivi imperativi di interesse pubblico, idonei a giustificare una restrizione della libera prestazione dei servizi, ma a due condizioni: che il provvedimento nazionale sia adeguato a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito; che il provvedimento nazionale non travalichi l'obiettivo medesimo.

Il disegno di legge in esame si rende necessario al fine di riequilibrare la posizione contrattuale del professionista avvocato nei confronti di soggetti economicamente forti nonché per evitare che una concorrenza potenzialmente distorta, per un verso, da possibili condotte di abuso dei predetti soggetti, per altro verso, dal numero estremamente elevato di avvocati operanti sul territorio italiano, possa tradursi nell'offerta di prestazioni professionali al ribasso, con il rischio di un peggioramento della loro qualità.

Questi obiettivi sono perseguiti non attraverso l'introduzione di un sistema tariffario, che potrebbe risultare in contrasto con i princìpi in tema di libera prestazione dei servizi, ma mediante una articolata disciplina diretta ad impedire condotte di abuso contrattuale.

2) Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Nulla da rilevare.

3) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento regolatorio proposto è del tutto conforme agli obblighi internazionali.

4) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

Nulla da rilevare, salvo quanto indicato al punto 1 della presente parte.

5) Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Nulla da rilevare.

6) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.

Il provvedimento è in linea con le indicazioni suggerite dal legislatore europeo in materia di tutela dell'equilibrio dei contraenti nelle contrattazioni.

PARTE III – ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO.

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Non sono introdotte nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.

Il provvedimento non utilizza la tecnica della novellazione.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Nulla da rilevare.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Nulla da rilevare.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non vi sono deleghe legislative aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.

Il disegno di legge non prevede successivi atti attuativi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche, con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Nulla da rilevare.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

SEZIONE 1 – CONTESTO E OBIETTIVI DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE.

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

Con il presente disegno di legge si intende porre rimedio a talune situazioni di squilibrio nei rapporti contrattuali tra professionisti legali e clienti cosiddetti « forti », individuati nelle imprese bancarie ed assicurative e nelle imprese non rientranti nei parametri delle piccole e medie imprese, come definiti in sede europea. Nelle convenzioni tra tali soggetti il regolamento contrattuale può caratterizzarsi: per la presenza di una o più clausole di natura vessatoria che determinano un significativo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente; per la previsione di un compenso non equo corrisposto al professionista. Tali problematiche sono state segnalate dal Consiglio nazionale forense (CNF), che ha rappresentato l'esistenza di diverse convenzioni tra banche, ad esempio, ed avvocati, caratterizzate dalla presenza di clausole particolarmente gravose e di convenzioni che prevedevano compensi iniqui. Per altro profilo, è stato evidenziato dal CNF che la particolare struttura del mercato che ha ad oggetto le prestazioni legali si caratterizza per il grande numero di professionisti iscritti all'albo (oltre 200.000 avvocati), circostanza che rende particolarmente sbilanciata l'offerta rispetto alla domanda e che, pertanto, favorisce la stipula di convenzioni da parte degli avvocati anche nei casi in cui il regolamento contrattuale presenta clausole vessatorie. Per porre rimedio a tali problemi l'intervento regolatorio introduce la disciplina dell'« equo compenso » per garantire la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale – tenuto conto dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 – e per scongiurare il ricorso, da parte dei clienti « forti », a clausole vessatorie. La disciplina proposta si caratterizza per la relatività dell'azione riconosciuta al solo professionista e la necessaria parzialità della nullità: una disciplina, pertanto, con sue peculiarità rispetto alle regole generali del codice civile quanto agli effetti dell'invalidità (articoli 1419, primo comma, e 1421 del codice civile) e che, per certi versi, è simile a quella di cui agli articoli 36 e seguenti del codice del consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206). La disciplina di cui agli articoli 1341 (condizioni generali di contratto) e 1342 (contratto concluso mediante moduli o formulari) del codice civile si applica ove compatibile. La nullità parziale garantisce il professionista perché consente l'inefficacia della sola parte del regolamento contrattuale o della singola clausola *contra legem*; la convenzione contrattuale conclusa nell'ambito dei suoi rapporti contrattuali con il cliente « forte », invece, rimane in piedi.

B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

L'intervento regolatorio ha come obiettivo il riequilibrio del regolamento contrattuale, perseguito con lo strumento della « nullità di protezione ». In generale, sono vessatorie le clausole che sono inserite in convenzioni in cui una parte ha maggiore potere contrattuale (banche e assicurazioni, ad esempio) e che comportano un significativo squilibrio contrattuale. Inoltre, sono presunte vessatorie fino a prova contraria una serie di clausole vessatorie individuate nell'intervento regolatorio. La nullità del contratto è parziale e viene dichiarata in caso di accertamento giudiziale: della presenza di una o più clausole vessatorie predisposte unilateralmente da una tipologia di soggetti indicati nell'intervento regolatorio; della previsione, inoltre, di un compenso non equo per l'avvocato.

L'azione di nullità, che è parziale ed opera a vantaggio dell'avvocato, mira al riequilibrio del regolamento contrattuale e garantisce la classe forense al ricorrere delle circostanze previste, assicurando il raggiungimento degli obiettivi di tutela nel medio-lungo periodo.

L'intervento regolatorio si pone in termini di omogeneità rispetto ad altri interventi normativi a tutela del consumatore (come la normativa generale di cui al codice del consumo), introducendo una disciplina di tutela del professionista al ricorrere di specifiche circostanze giustificative.

C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR.

I dati che saranno acquisiti in sede di monitoraggio dell'attuazione della disciplina in esame da parte del Ministero della giustizia consentiranno la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi menzionati. In particolare, l'indicatore di obiettivo sarà il numero delle domande presentate all'autorità giudiziaria di accertamento della nullità da parte del professionista che asserisce la vessatorietà della clausola e, nel contempo, l'iniquità del compenso.

D) Indicazione delle categorie di soggetti pubblici e privati destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Gli effetti dell'intervento regolatorio si esplicheranno sulla classe forense, le banche, le società di assicurazione e ulteriori operatori economici di un certo livello dimensionale interessati a convenzioni aventi ad oggetto consulenze legali o la rappresentanza in giudizio.

SEZIONE 2 – PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO.

Nella predisposizione del disegno di legge si è proceduto a consultazioni con avvocati indicati dal CNF nel corso di alcuni incontri presso il Ministero della giustizia. In tali incontri sono state analizzate le principali problematiche scaturenti dalle convenzioni negoziali tra

professionisti legali e soggetti portatori di una forte posizione contrattuale. Le risultanze emerse all'esito delle riunioni sono state sintetizzate in documenti elaborati dagli avvocati in rappresentanza del CNF: di tali documenti si è tenuto conto nell'elaborazione dell'intervento regolatorio proposto. In particolare, sono state considerate meritevoli di apposita previsione ed inserite nell'intervento regolatorio le clausole di cui si presume la vessatorietà fino a prova contraria (ad esempio, quella relativa alla riserva al committente della facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto era stata oggetto di specifica segnalazione da parte del CNF).

SEZIONE 3 – VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE (OPZIONE ZERO).

L'opzione di non intervento è stata valutata con esito negativo, in quanto non sarebbero altrimenti risolvibili le criticità individuate. L'opzione zero non avrebbe permesso di tenere nel debito conto la prassi, sempre più diffusa nel mercato, di operatori economici in grado di imporre, per la propria posizione di forza contrattuale, convenzioni con clausole vessatorie aventi ad oggetto prestazioni legali con compensi iniqui ai danni dei legali. L'opzione zero, pertanto, non avrebbe rispettato le esigenze professionali di tutela della qualità delle prestazioni rese nell'ambito dei servizi legali, anche tenuto conto del numero rilevante di professionisti legali che operano nel mercato.

SEZIONE 4 – OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO REGOLATORIO.

Sono state valutate opzioni di intervento alternative, in particolare l'eventualità di comminare la sanzione della nullità totale in caso di positivo accertamento della clausola vessatoria. All'esito di attento esame si è ritenuto opportuno introdurre il riferimento alla nullità parziale e non totale per assicurare al professionista il mantenimento del regolamento contrattuale, proprio per non pregiudicare gli interessati che intendono mantenere in vita il rapporto professionale. Pertanto, la nullità parziale è la sanzione comminata in caso di stipula di convenzione predisposta unilateralmente contenente una o più clausole vessatorie e che, nel contempo, preveda un compenso non equo. Per altro profilo, l'intervento regolatorio prescelto appare quello più aderente e conforme, quanto a *modus operandi* e *ratio*, ai precedenti interventi normativi in tema di tutela del contraente debole (essenzialmente la tutela di cui agli articoli 33 e seguenti del codice del consumo). Comunque l'intervento regolatorio non introduce livelli superiori a quelli minimi previsti dalle direttive europee in materia.

SEZIONE 5 – GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE.

A) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sull'organiz-

zazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazioni.

I vantaggi dell'opzione prescelta consistono nella compiuta disciplina sulla tutela del contraente debole, il professionista, nelle contrattazioni con i clienti « forti ». Si introducono mezzi di tutela adeguata a ripristinare l'equilibrio nella negoziazione. In particolare, il professionista può esperire con successo un rimedio giurisdizionale volto a mantenere la convenzione contrattuale ma, nel contempo, a rendere inefficace la sola parte della convenzione che individua un compenso non satisfattivo. Inoltre, ai fini della determinazione dell'equo compenso, il giudice, accertata la nullità della clausola vessatoria della convenzione in cui si prevede un compenso non equo, tiene conto dei parametri previsti dal decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, oltre che della quantità e della qualità del lavoro svolto nonché del contenuto e delle caratteristiche della prestazione legale prestata in concreto. Ciò comporta che nell'immediato il professionista si vede liquidare un compenso più adeguato rispetto a quello inizialmente concordato. Nel medio-lungo periodo l'intervento regolatorio può ridimensionare il verificarsi di situazioni di squilibrio nei rapporti contrattuali tra professionisti legali e clienti « forti ». Non risultano svantaggi derivanti dall'opzione scelta; il contenzioso scaturente dall'intervento regolatorio è comunque controbilanciato dai vantaggi appena indicati.

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

L'intervento predispone strumenti di interesse dei professionisti della classe forense.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

L'intervento non introduce obblighi informativi a carico dei destinatari.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tenere conto per l'attuazione.

Allo stato non sono prevedibili fattori che possano incidere negativamente sulla regolare attuazione dell'intervento.

SEZIONE 6 – INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ DEL PAESE.

La disciplina proposta non ha nessuna incidenza negativa sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese, anzi evita distorsioni nel mercato e condotte abusive. L'intervento non introduce livelli di regolazione superiori a quelli minimi previsti dalle direttive europee in materia.

SEZIONE 7 – MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE.

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

Il Ministero della giustizia, nei limiti dei poteri di cui è titolare come amministrazione vigilante.

B) Azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste specifiche azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo e il monitoraggio sull'intervento regolatorio sarà effettuato dal Ministero della giustizia. Saranno acquisiti da parte della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia i dati numerici sui procedimenti giurisdizionali azionati ai sensi dell'intervento regolatorio per accertare la vessatorietà delle clausole.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Il provvedimento non prevede misure specifiche per la revisione e l'adeguamento periodico degli effetti derivanti dalla sua attuazione.

E) Aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e da considerare ai fini della VIR.

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista VIR, nella quale saranno presi in esame i dati raccolti sullo contenzioso giudiziario in merito alle domande giudiziarie presentate dai professionisti ai sensi del presente intervento regolatorio.

DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

(Oggetto).

1. La presente legge tutela l'equità del compenso degli avvocati iscritti all'albo nei rapporti professionali regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata, delle attività di cui all'articolo 2, commi 5 e 6, primo periodo, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, in favore di imprese bancarie e assicurative, nonché di imprese non rientranti nelle categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese, come definite nella raccomandazione 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003. La presente legge si applica quando le convenzioni sono unilateralmente predisposte dalle imprese di cui al primo periodo.

2. Ai fini della presente legge, si considera equo il compenso determinato nelle convenzioni di cui al comma 1 quando risulta proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale, tenuto conto dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

3. Le convenzioni di cui al comma 1 si presumono unilateralmente predisposte dalle imprese di cui al medesimo comma salvo prova contraria.

ART. 2.

(Clausole vessatorie).

1. Ai fini della presente legge si considerano vessatorie le clausole contenute nelle convenzioni di cui all'articolo 1 che determinano, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato.

2. In particolare, si considerano vessatorie, salvo che siano state oggetto di specifica trattativa, le clausole che consistono:

a) nella riserva al cliente della facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto;

b) nell'attribuzione al cliente della facoltà di rifiutare la stipulazione in forma scritta degli elementi essenziali del contratto;

c) nell'attribuzione al cliente della facoltà di pretendere prestazioni aggiuntive che l'avvocato deve prestare a titolo gratuito;

d) nell'anticipazione delle spese della controversia a carico dell'avvocato;

e) nella previsione di clausole che impongono all'avvocato la rinuncia al rimborso delle spese;

f) nella previsione di termini di pagamento superiori ai sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte del cliente della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente;

g) nella previsione che, in ipotesi di liquidazione delle spese di lite in favore del cliente, all'avvocato sia riconosciuto solo il minore importo previsto in convenzione, anche nel caso in cui le spese liquidate siano state in tutto o in parte corrisposte o recuperate dalla parte;

h) nella previsione che, in ipotesi di nuova convenzione sostitutiva di altra precedentemente stipulata con il medesimo cliente, la nuova disciplina sui compensi si applichi, se comporta compensi inferiori a quelli previsti nella precedente convenzione, anche agli incarichi pendenti o, comunque, non ancora definiti o fatturati.

3. Le clausole di cui al comma 2, lettere *a)* e *c)*, si considerano vessatorie anche qualora siano state oggetto di trattativa.

ART. 3.

(Disciplina della nullità).

1. Le clausole considerate vessatorie ai sensi dell'articolo 2 sono nulle, mentre il contratto rimane valido per il resto.

2. La nullità opera soltanto a vantaggio dell'avvocato.

ART. 4.

(Determinazione giudiziale dell'equo compenso).

1. Il giudice, accertate la non equità del compenso e la vessatorietà di una clausola a norma dell'articolo 2, dichiara la nullità della clausola e determina il compenso dell'avvocato tenuto conto dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

ART. 5.

(Rinvio).

1. Per quanto non previsto dalla presente legge, alle convenzioni di cui all'articolo 1 si applicano le disposizioni del codice civile.

ART. 6.

(Clausola di invarianza finanziaria).

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

17PDL0053960

Allegato 03

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4575

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BERRETTA, FERRANTI, ALBANELLA, AMATO, BARGERO, BARUFFI, BOCCUZZI, BURTONE, CAUSI, CENNI, COMINELLI, CULOTTA, DI LELLO, D'INCECCO, D'OTTAVIO, FIORONI, GALPERTI, GANDOLFI, GASPARINI, GIACOBBE, GINOBLE, GIORGIS, GITTI, GIULIETTI, GNECCHI, GRECO, GIUSEPPE GUERINI, TINO IANNUZZI, LENZI, LODOLINI, PATRIZIA MAESTRI, MARANTELLI, MARCHI, MARIANI, MARTELLA, MASSA, MAZZOLI, MISIANI, POLLASTRINI, PORTA, RACITI, RIBAUDO, RIGONI, SCHIRÒ, SCUVERA, VALERIA VALENTE, VAZIO, VENITTELLI, VENTRICELLI

Disposizioni in materia di equo compenso nell'esercizio delle professioni regolamentate

Presentata il 5 luglio 2017

ONOREVOLI COLLEGHI! — Occorre una legge che rivaluti il lavoro dei professionisti, rimettendo al centro l'equità delle loro retribuzioni e la qualità delle prestazioni. La necessità di tutelare l'equo compenso riguarda in generale tutti i professionisti: avvocati, ingegneri, architetti, medici, dentisti, giornalisti e commercialisti. Lavoratori autonomi che sempre più spesso sono vessati da situazioni di squilibrio nei rapporti contrattuali con i clienti, soprattutto con i clienti «forti», quali banche, assicurazioni ed enti pubblici. A fare le spese di questa concorrenza al ribasso e del mancato rispetto dei minimi tariffari sono tutti i professionisti e in particolare quelli più giovani, che si trovano a fronteggiare la crisi economica e, avendo meno potere contrattuale, purtroppo sperimentano personalmente una spaventosa erosione dei compensi nonché forme di prevaricazione inaccettabili. Avvocati e appartenenti alle professioni ordinistiche si trovano, infatti, costretti sempre più spesso ad accettare

compensi ai limiti del decoro e a sottoscrivere convenzioni con i committenti « forti » o con le amministrazioni pubbliche contenenti clausole di natura vessatoria. Ciò ha scatenato una concorrenza sfrenata, con prezzi al ribasso imposti dalle amministrazioni pubbliche e dai grandi committenti, che porta i soggetti più deboli ad accettare remunerazioni sottocosto con un'inevitabile dequalificazione delle prestazioni. Gli appartenenti alle professioni ordinistiche diventano così sempre più spesso contraenti « deboli » nei confronti dei committenti, come evidenziato anche dalla drastica diminuzione dei redditi medi. Lo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente produce un compenso non equo e non dignitoso per il professionista, determinando nel tempo anche un'inevitabile riduzione della qualità delle prestazioni. L'equo compenso non è, peraltro, solo un principio costituzionale applicabile a tutti i lavori, ma un'oggettiva esigenza per tutti i consumatori perché li mette al riparo da servizi professionali di bassa qualità. La stessa capacità della domanda di autorganizzarsi in forme collettive deve infatti condurre non tanto a prezzi stracciati quanto a un ottimale rapporto tra il costo e la qualità delle prestazioni.

È necessario, quindi, rimettere al centro il lavoro e la qualità delle prestazioni, nonché tutelare i lavoratori autonomi con una legge sull'equo compenso in grado di porre rimedio a queste evidenti e ingiuste storture, stabilendo la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione dell'avvocato o del professionista e che tenga conto anche dei minimi tariffari. La presente proposta di legge, per determinare la misura dell'equità del compenso, fa riferimento ai parametri vigenti ma ora limitati nell'impiego al contenzioso. Si tratta di norme definite dal Ministro vigilante che non possono essere qualificate come intese restrittive della concorrenza secondo il consolidato insegnamento della Corte di giustizia dell'Unione europea ribadito anche di recente (sentenza 8 dicembre 2016, cause riunite C-532/15 e C-538/15). Il comma 2 dell'articolo 2 stabilisce una presunzione in base alla quale, salva prova contraria, il compenso inferiore ai minimi stabiliti dai parametri vigenti si deve ritenere iniquo. L'articolo 3 stabilisce che la legge non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Oggetto).

1. 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.

(Nullità delle clausole vessatorie).

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. Ai fini di cui alla presente legge, 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 ministeriali 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 decreto del Ministro della giustizia emanato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, 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.

(Clausola di invarianza finanziaria).

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

17PDL0053480

Allegato 04

Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 2858

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore SACCONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 GIUGNO 2017

Disposizioni in materia di equità del compenso e responsabilità professionale delle professioni regolamentate

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Nella Costituzione italiana la dignità è declinata sempre in un'accezione molto «concreta»: è la dignità dell'uomo collocato all'interno delle relazioni sociali dove esprime la propria personalità, esercita i suoi diritti ed adempie ai propri doveri: in particolare nell'articolo 36 della Costituzione 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.

In Italia, vi sono decisori che sono repentinamente transitati dalle ideologie ostili al mercato ad una interpretazione sregolata dalla concorrenza. In questo contesto sono maturate le cosiddette «lenzuolate» del ministro Bersani, primo atto di un percorso di deregolazione tariffaria, mentre non si voleva minimamente mettere in discussione odiosi e inefficienti monopoli come quelli del trasporto pubblico locale e di molte *utilities* rinvenienti dalle vecchie società municipalizzate, si identifica nelle professioni ordinistiche l'area dell'economia che deve urgentemente essere condotta alle presenti virtù di una competizione al ribasso. Si accettano, al più e successivamente, complessi parametri relativi ai costi essenziali delle prestazioni quali strumenti utili al magistrato per dirimere il contenzioso insorto tra professionisti e committenti, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

Mentre molte tra le professioni ordinistiche sono alimentate dalla seconda scelta di un esercito di laureati disoccupati, si scatena una sfrenata concorrenza, cui concorrono anche le gare al ribasso delle amministrazioni pubbliche, che conduce i soggetti più deboli come i *newcomers* ad accettare remunerazioni sottocosto con l'inevitabile dequalificazione delle prestazioni. Anche il professionista diventa sempre più spesso natura di soggetto debole del rapporto contrattuale nei confronti del committente, in un contesto segnato da una sensibile diminuzione dei redditi.

L'equo compenso non è peraltro solo un principio costituzionale applicabile a tutti i lavori ma una oggettiva esigenza per tutti i consumatori perché li mette al riparo da servizi professionali di bassa qualità. La stessa capacità della domanda di autorganizzarsi in forme collettive deve infatti condurre non tanto a prezzi stracciati quanto ad un ottimale rapporto tra il costo e la qualità delle prestazioni.

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 vigile presenza nei collegi sindacali, la consulenza aziendale e del lavoro, l'assorbimento attuariale dei fattori di rischio, la prevenzione del dissesto idrogeologico, l'efficienza energetica delle abitazioni, la 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.

Il presente disegno di legge si propone altresì di individuare 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. 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 distinti 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 perché la responsabilità si collegherebbe nell'alveo del contratto. 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.

Il presente disegno di legge stabilisce all'articolo 1 le finalità del provvedimento e, al secondo comma, stabilisce 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.

Esso si propone, inoltre, di assumere all'articolo 2 per la misura dell'equità del compenso, ferma restando la discrezionalità del giudice nel valutare caso per caso le patologie del rapporto, il riferimento ai parametri vigenti ma ora limitati nell'impiego al contenzioso. Si tratta di norme definite dal Ministro vigilante che non possono essere qualificate come intese restrittive della concorrenza secondo il consolidato insegnamento della Corte di giustizia ribadito anche di recente (Corte di giustizia, 8 dicembre 2016, cause riunite C-532/15 e C-538/15). Il comma 2 stabilisce una presunzione in base alla quale, salva prova contraria, il compenso inferiore ai minimi stabiliti dai parametri vigenti si deve ritenere iniquo. Ne deriva la nullità relativa delle clausole contrattuali difformi, in quanto può essere fatta valere solo dal professionista, considerato quale parte debole del contratto. Saprebbe però anche nullità parziale perché non travolge per intero il contratto d'opera professionale, bensì fa caducare solo le previsioni contrarie all'equo compenso (comma 3).

L'articolo 3 stabilisce 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 individuandolo nel giorno del compimento della stessa da parte del professionista iscritto all'ordine o collegio professionale.

L'articolo 4 constata che dal presente disegno di legge non derivino nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto e 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 ad un ordine o collegio professionale e a garantire certezza del diritto nei loro rapporti con il committente.

2. 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)

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 professionisti iscritti agli ordini o collegi definiti dai decreti ministeriali 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 decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, 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, adottato ai sensi dell'articolo 24, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

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

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.

(Clausola di invarianza finanziaria)

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

€ 1,00

Allegato 05

RETE PROFESSIONI TECNICHE

All' **On. Donatella Ferranti**
Presidente II Commissione Giustizia
Camera dei Deputati

Prot. n. 536/2017 Roma, 08 settembre 2017

Oggetto: Indagine conoscitiva AC 4574 e AC 4575 in materia di equo compenso – Richiesta di audizione.

Ill.ma Presidente Ferranti,

la Rete Professioni Tecniche, associazione che raggruppa nove Consigli Nazionali delle professioni dell'area tecnica e scientifica e rappresenta oltre 600.000 professionisti tecnici italiani, e che in precedenti occasioni ha avuto modo di prendere parte, in qualità di soggetto audito, ai lavori della II Commissione Giustizia, vuole esprimere il più vivo interesse per gli sviluppi delle proposte di legge AC 4574 e AC 4575 in materia di equo compenso per i professionisti.

A questo proposito, sarà molto utile l'indagine conoscitiva avviata dalla Commissione per valutare eventuali, opportune modifiche ed integrazioni finalizzate ad estendere le disposizioni in materia di equo compenso anche alle altre professioni regolamentate, contemperando le differenti esigenze dovute alle peculiarità delle attività professionali.

Già nell'ambito dell'esame del cd. Jobs Act del lavoro autonomo, la Rete Professioni Tecniche ha avuto modo di segnalare, alla XI Commissione Lavoro, l'esigenza di introdurre, nel corpo normativo italiano, misure finalizzate ad istituire l'equo compenso per i liberi profesionisti.

Vediamo questa come l'ultima occasione, prima della scadenza della legislatura, per consentire l'esame e l'auspicabile approvazione di una norma attesa da tempo da milioni di professionisti.

RETE PROFESSIONI TECNICHE

Chiediamo dunque, con la presente, di poter prendere parte all'indagine conoscitiva in oggetto per portare all'attenzione Sua e dei membri della Commissione i puntuali rilievi frutto di un costante lavoro della Rete Professioni Tecniche.

In attesa di un cortese cenno di riscontro, inviamo i più

Cordiali saluti

IL SEGRETARIO
(Dott. Chim. Nausicaa Orlandi)

IL COORDINATORE
(Ing. Armando Zambrano)

Allegato 06

RETE
PROFESSIONI
TECNICHE

D.D.L. 2858

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI EQUITÀ DEL COMPENSO E RESPONSABILITÀ PROFESSIONALE DELLE PROFESSIONI REGOLAMENTATE

11ª COMMISSIONE PERMANENTE (LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)

Roma, 20 settembre 2017

Rete Nazionale Delle Professioni Dell'area Tecnica e Scientifica

Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori

Consiglio Nazionale Chimici

Consiglio dell'Ordine Nazionale Dottori Agronomi e Dottori Forestali

Consiglio Nazionale Geometri e Geometri Laureati

Consiglio Nazionale Geologi

Consiglio Nazionale Ingegneri

Collegio Nazionale Periti Agrari e Periti Agrari Laureati

Consiglio Nazionale Periti Industriali e Periti Industriali Laureati

Consiglio dell'Ordine Nazionale Tecnologi Alimentari

Sommario

Premessa 4

1. *Compenso minimo e standard prestazionali, provvedimenti a tutela del professionista e del committente - Art. 2* 5

2. *Proposte in materia di adempimenti previsti dalla normativa vigente a carico dei professionisti* 9

3. *Proposta di integrazione dell'art. 2* 13

4. *Prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità professionale* 15

5. *Risoluzione stragiudiziale delle controversie in tema di liquidazione dei compensi professionali* 18

Premessa

Nell'ambito della presente audizione la Rete delle Professioni Tecniche (RPT) accoglie con favore l'iniziativa legislativa in esame, che reca misure in materia di equità del compenso e responsabilità professionale delle professioni regolamentate, poiché urgente al fine di coprire una lacuna normativa sul tema dell'equo compenso, lasciata scoperta dalla Legge 81/2017 (Jobs Act del lavoro autonomo). La determinazione di un compenso minimo garantito rappresenta infatti una questione morale, non più rimandabile, per un'effettiva ed efficace tutela della committenza e per il rispetto della dignità dei liberi professionisti.

Al contempo, si rileva che la proposta di legge in esame necessita di alcune integrazioni, allo scopo di perfezionare il testo e renderlo maggiormente efficace nelle sue finalità. A tal fine, la RPT presenta alcune osservazioni e proposte di modifica del provvedimento.

1. *Compenso minimo e standard prestazionali, provvedimenti a tutela del professionista e del committente - Art. 2*

Tale articolo stabilisce una presunzione di vessatorietà, in base alla quale, salvo prova contraria, il compenso inferiore ai minimi fissati dai parametri indicati si deve considerare iniquo. Nello specifico, la formulazione dell'art.2 comma 2 prevede che *"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 ministeriali 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 decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, 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, adottato ai sensi dell'articolo 24, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".*

Le tre fonti normative richiamate nell'articolato, che individuano la soglia minima al di sotto della quale considerare iniquo un compenso dovuto per lo svolgimento di attività professionale, **risultano mosse da finalità differenti**:

- il **D.M. 20 luglio 2012, n. 140** (*Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*), **prevede la possibilità** per l'organo giurisdizionale di liquidare il compenso applicando i parametri previsti al suo interno. Il punto 7 prevede che *"in nessun caso le soglie numeriche indicate, anche a mezzo di percentuale, sia nei minimi che nei massimi, per la liquidazione del compenso, nel presente decreto e nelle tabelle allegate, sono vincolanti per la liquidazione stessa"*.

- L'**art.13 comma 6 della legge 31 dicembre 2012, n. 24** sancisce invece per gli avvocati **l'obbligo di applicare i parametri** indicati nel decreto (emanato dal Ministero della Giustizia, su proposta del CNF, ogni due anni) in determinati casi: nel caso in cui all'atto del conferimento dell'incarico o, successivamente, il compenso non sia stato determinato in forma scritta; in ogni caso di mancata determinazione consensuale; in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge.

- Il **D.M. 17 giugno 2016** che, sulla base delle modifiche introdotte dal D. Lgs. 19/04/2017 n.56 (*Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n.50*) prevede l'obbligo per le stazioni appaltanti di applicare i parametri indicati nel decreto stesso ai fini della

determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara negli appalti per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura. Il decreto illustra le tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni e delle attività di progettazione ed alle attività di cui all'art. 31, comma 8 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 recante "Codice dei Contratti Pubblici".

Orbene, le **disposizioni normative**, avendo finalità differenti, **non esauriscono la copertura di tutte le tipologie di prestazioni svolte dalle professioni ordinistiche**, e tale condizione persiste nonostante la disposizione di cui al D.M. 20 luglio 2012, n. 140 all'art. 37 comma 4, secondo cui *"il compenso non previsto nelle fasi di cui al comma 1 e nelle categorie di cui al comma 2 è liquidato per analogia".*

A titolo di esempio, infatti, resta esclusa (o, comunque, solo limitatamente trattata) dalla previsione normativa la determinazione di criteri per la definizione di un compenso adeguato (*rectius*: equo) per il professionista che svolga prestazioni per nuove o particolari attività, tipo quelle nell'ambito dell'ICT, del settore industriale, ma anche prestazioni particolari diffuse tra la committenza privata quali la redazione dell'A.P.E. - attestato di prestazione energetica.

Sulla base della osservazione di cui sopra, è necessario integrare il testo dei decreti indicati con ulteriori prestazioni e criteri di determinazione dell'equo compenso, per cui va inserito all'interno dell'articolato una disposizione che deleghi il Ministero della Giustizia ad emanare, sentiti i Consigli Nazionali degli Ordini e Collegi professionali, un

decreto che integri il D.M. 142/2012 ed introduca compensi minimi per le prestazioni non incluse nella normativa vigente, e richiamata nel disegno di legge in esame; l'**entità di tali compensi dovrà essere aggiornata automaticamente a cadenza biennale** secondo gli Indici ISTAT; **con cadenza biennale deve essere anche prevista una revisione dei contenuti complessivi dei decreti citati**, onde consentire di poter includere ed aggiornare l'elenco delle prestazioni incluse quelle di nuova introduzione.

Si ritiene opportuno, inoltre, che la definizione di tali compensi minimi possa essere affiancata da una **individuazione di standard prestazionali, oggetto di un'attività istruttoria** che sarà svolta dai **Consigli Nazionali dei rispettivi Ordini e Collegi professionali, anche in collaborazione con enti di normazione**.

2. *Proposte in materia di adempimenti previsti dalla normativa vigente a carico dei professionisti*

Vi sono peraltro altre misure che si ritiene opportuno inserire nel provvedimento oggetto di esame, al fine di rendere più chiari ed espliciti gli adempimenti previsti dalla normativa vigente ed a carico dei professionisti.

In primo luogo ci si riferisce alla disposizione di cui all'**art. 1, comma 150 della Legge 124/2017** che ha introdotto una modifica all'**art. 9 del D.L. 1/2012**, recante disposizioni sulle professioni regolamentate, per mezzo della quale ora "*Il compenso per le prestazioni professionali è pattuito, nelle forme previste dall'ordinamento, al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve rendere noto* ***((obbligatoriamente, in forma scritta o digitale,))*** *al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento fino alla conclusione dell'incarico e deve altresì indicare i dati della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale. In ogni caso la misura del compenso è previamente resa nota al cliente* ***(obbligatoriamente, in forma scritta o digitale,)*** *con un preventivo di massima, deve essere adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi*".

La nuova disposizione, dunque, impone ai professionisti di **fornire ai clienti le menzionate comunicazioni obbligatoriamente per iscritto, o in forma digitale**. Inoltre, il professionista è tenuto a **comunicare per iscritto o in forma digitale anche il preventivo di massima del compenso della prestazione professionale**. Il comma, rende ora espliciti gli obblighi già previsti dal D.L. 1/2012, dal momento in cui in precedenza la norma prevedeva che contratto e preventivo dovevano essere presentati "*nelle forme previste dall'ordinamento"*, lasciando quindi dubbi interpretativi sulla effettiva forma scritta dell'incarico professionale.

Nel condividere *in toto* le finalità e la necessità di un contratto e di un preventivo scritto tra professionista e cliente, legata a motivi di evidente chiarezza sulle prestazioni da rendere, la norma comunque necessita anche di ulteriori precisazioni. Si ritiene dunque opportuno immaginare di svolgere un ulteriore riflessione sulle procedure e sulle modalità di applicazione della norma, delegando il Ministero della Giustizia a proporre un regolamento attuativo ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con cui si vadano a delineare nel dettaglio le procedure legate ad ogni variazione delle prestazioni professionali successivamente alla pattuizione del compenso e successivamente alla comunicazione del preventivo di massima.

Inoltre, occorre rilevare che le misure previste dalla **Legge 2 maggio 2017 n.81** a tutela del professionista nei confronti della committenza sembrano necessitare di un ulteriore rafforzamento.

In primo luogo **si propone l'attribuzione al Tribunale del lavoro della gestione dei contenziosi tra i professionisti ed i committenti**, in modo da garantire una più celere gestione del contenzioso stesso.

L'articolo 9, comma 1 della Legge 81/2017 riconosce la difficoltà di molti professionisti ad incassare il compenso pattuito e introduce forme di garanzia (polizza) contro il rischio di insolvenza dei clienti. Il testo prevede la deducibilità integrale *«degli oneri sostenuti per la garanzia contro il mancato pagamento delle prestazioni di lavoro autonomo fornita da forme assicurative o di solidarietà».* Tale deducibilità, sia pure integrale, non riconosce un diritto della certezza del pagamento, ma piuttosto costringe il lavoratore autonomo e/o libero professionista a sostenere spese aggiuntive a quelle legate all'attività per lavorare in tranquillità. Di conseguenza, **si ritiene opportuno l'introduzione di forme di garanzia della certezza dei pagamenti che non comportino esborsi in capo al lavoratore autonomo e/o libero professionista**, anche nei rapporti con la committenza pubblica.

Infine, l'obbligo per ogni professionista di stipulare, ai sensi dell'**art. 3, comma 5, lettera e) del D.L. 138/2011**, idonea assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale ed a rendere noti al cliente, al momento dell'assunzione dell'incarico, gli estremi della polizza stipulata per la responsabilità professionale e il relativo massimale è stato introdotto in un contesto normativo alquanto lacunoso, che rende il suo adempimento problematico.

Tali problematicità attendono tutte al concetto di "idoneità" della polizza professionale; idoneità che allo stato attuale, per le professioni tecniche, è rimessa alla vigilanza unicamente degli Ordini professionali. Da questo punto di vista **sarebbe auspicabile un intervento del legislatore per determinare**, come accade ad esempio per gli avvocati (D.M. 22 settembre 2016 recante "*Condizioni essenziali e massimali minimi delle polizze assicurative a copertura della responsabilità civile e degli infortuni derivanti dall'esercizio della professione di avvocato"*), **i parametri minimi** (in termini di massimali, franchigie, esclusioni ecc.) **di idoneità delle polizze, tarati su misura per ogni specifica categoria professionale**.

3. *Proposta di integrazione dell'art. 2*

Il primo comma dell'art. 2 contiene la previsione della nullità di clausole o patti aventi natura vessatoria che determinano un significativo squilibrio contrattuale tra le parti a favore del committente a causa di un compenso non equo corrisposto al professionista. La disciplina generale delle c.d. clausole vessatorie è prevista nel Codice Civile all'**art. 1341** (Condizioni generali di contratto) il quale al secondo comma dispone che "*in ogni caso **non hanno effetto, se non sono specificamente approvate per iscritto**, le condizioni che stabiliscono, a favore di colui che le ha predisposte, limitazioni di responsabilità, facoltà di recedere dal contratto o di sospenderne l'esecuzione, ovvero sanciscono a carico dell'altro contraente decadenze, limitazioni alla facoltà di opporre eccezioni, restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti coi terzi, tacita proroga o rinnovazione del contratto, clausole compromissorie o deroghe alla competenza dell'autorità giudiziaria*"; e all'**art. 1342** (Contratto concluso mediante moduli o formulari), il quale prevede che per i contratti conclusi mediante la sottoscrizione di moduli o formulari (….) si osserva la disposizione di cui al secondo comma dell'art. 1341 c.c., ovvero le clausole vessatorie sono inefficaci se non sono approvate per iscritto. Tale disciplina è stata poi sostituita dal **Codice del Consumo** (D. Lgs. n.206/2005), il quale disciplina agli **articoli 33-38 e 139-141 le clausole vessatorie nei rapporti tra professionisti e consumatori, sanzionandole non più con la mera inefficacia ma con la nullità**.

Considerato il contesto normativo in cui si inserisce il disegno di legge in esame, si ritiene appropriato armonizzare la disciplina della vessatorietà con quanto previsto nel Codice Civile, ed a tal fine prevedere un **comma aggiuntivo all'art. 2** contenente una disposizione secondo cui debbano considerarsi vessatorie, e quindi nulle, le clausole o patti di cui al primo comma dell'art. 2 anche se apposti ai sensi degli artt. 1341 e 1342 del Codice Civile. Inoltre, si ritiene opportuno prevedere che la nullità di tali clausole o patti venga rilevata, anche d'ufficio, dal Giudice.

Inoltre, ai fini di garantire una maggiore tutela ai professionisti, riteniamo opportuno inserire un **comma aggiuntivo all'art. 2** in cui si preveda che, ai fini della determinazione dell'equo compenso tra le parti, non si applicano quelle disposizioni presenti nei decreti ministeriali di cui al comma 2 che prevedano la possibilità di una riduzione del compenso inferiore ai minimi (**D.M. 20 luglio 2012, n.140** *"recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della Giustizia, ai sensi dell'art. 9 del D.L. 24 gennaio 2012, n.1, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 marzo 2012, n. 27"*; **art. 13 comma 6 della L. 31 dicembre 2012, n. 24** *"nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense"*; **D.M. 17 giugno 2016** recante *"Disposizioni integrative e correttive al D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50*).

Come già argomentato in questo documento, infatti, le tre disposizioni normative non coprono tutte le tipologie di prestazioni svolte dalle professioni ordinistiche.

4. *Prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità professionale*

La disposizione di cui all'art. 3 del D.D.L. interviene sulla disciplina del termine di decorrenza della prescrizione dell'azione di responsabilità professionale, individuando nel *"giorno del compimento della prestazione da parte del professionista iscritto all'ordine o al collegio professionale"* il relativo *dies a quo*.

Essa si pone, pertanto, in correlazione con la regola generale di cui all'art. 2935 c.c., in base alla quale *"la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere"*, valorizzando, per le condivisibili ragioni che saranno innanzi illustrate, l'elemento dell'attuazione della prestazione come momento determinante per il calcolo del termine prescrizionale.

È appena il caso di osservare che la responsabilità professionale ha natura contrattuale. Pertanto, sembra logico e opportuno che il termine decennale di prescrizione della relativa azione sia fatto decorrere non già dal momento in cui si verifichi l'evento pregiudizievole derivante dall'inadempimento, ovvero dal non corretto adempimento dell'obbligazione contrattuale posta alla base della prestazione professionale, bensì dal momento della violazione in sé del predetto obbligo contrattuale, che non può non coincidere con quello del definitivo compimento della prestazione professionale, ossia con il momento in cui il

professionista, compiuta l'attività richiesta, esaurisce il proprio incarico "consegnando" la prestazione al committente. Da questo momento, infatti, il professionista non ha più possibilità di integrare, modificare o correggere la propria prestazione per renderla conforme alle regole del mandato professionale, rimanendo, così, esposto (sino allo spirare del termine di prescrizione) all'azione di responsabilità che il committente intenda eventualmente proporre nei suoi confronti.

La giurisprudenza, in sede di interpretazione del principio generale stabilito dal citato art. 2935 c.c., ha sviluppato due orientamenti distinti. L'uno (*ex multis*, v. Cass., 28 gennaio 2004, n. 1547; Corte Appello Napoli, 13 aprile 2015, n. 1688) tendente appunto a far coincidere la decorrenza del termine di prescrizione con la violazione dell'obbligo contrattuale anziché con il manifestarsi del danno nella sfera giuridica del soggetto leso. L'altro, più recente (Cass., SS.UU., 11 gennaio 2008 nn. 576- 581; Cass. 15 luglio 2009, n. 16463 e 23 settembre 2013, n. 21715), di segno opposto. Tuttavia, solo il primo dei due orientamenti sembra potersi ritenere in linea con le finalità generali che lo stesso istituto della prescrizione persegue. Più precisamente, solo il primo orientamento – ed in conformità ad esso l'impostazione accolta dalla disposizione del D.D.L. in commento – pare adatto a garantire un giusto equilibrio tra l'interesse alla promozione dell'azione di responsabilità in caso di inadempimento o non corretto adempimento di una prestazione professionale e quello alla certezza del diritto, integralmente sacrificata laddove si consentisse di esperire l'azione di responsabilità solo in seguito al manifestarsi di un danno nella sfera

giuridica del committente, ancorché tra il compimento della prestazione e il verificarsi del pregiudizio ad essa collegato sia trascorso un lasso di tempo estremamente lungo.

Parimenti, l'impostazione accolta nell'art. 3 del D.D.L. sembra l'unica idonea a garantire che la copertura assicurativa, posta ormai *ex lege* a carico del professionista, possa spiegare gli effetti suoi propri a seguito dell'accertamento della responsabilità professionale. È evidente, infatti, che qualora l'azione di cui trattasi sia intrapresa, a seguito del verificarsi del pregiudizio, a distanza di un lungo periodo di tempo dal compimento della prestazione professionale, questa potrebbe non essere più garantita dalla copertura assicurativa a suo tempo stipulata, poiché, nel frattempo, il professionista titolare potrebbe aver mutato l'oggetto o cessato del tutto lo svolgimento della propria attività. Non solo, ma la concreta possibilità di un successivo mutamento di carattere normativo, economico o scientifico, direttamente incidente sulla valutazione della prestazione originariamente effettuata, potrebbe rendere estremamente complessa l'individuazione, da parte del professionista, di un soggetto assicuratore disposto a farsi carico del rischio professionale quando questo resti indefinitamente esposto all'incertezza di una futura azione di responsabilità.

5. *Risoluzione stragiudiziale delle controversie in tema di liquidazione dei compensi professionali*

Ai fini di una riduzione del carico giudiziario, si propone di inserire un comma aggiuntivo all'art. 3, che contenga una previsione in base alla quale si preveda l'istituzione di organismi speciali da parte dei Consigli dell'Ordine, ai sensi dell'art. 19 comma 1 del D. Lgs. 4 marzo 2010 n. 28, per la conciliazione di controversie insorte tra professionista e committente relativamente ai compensi professionali ed ai criteri da porre a fondamento per la liquidazione di onorari e spese relativi alle prestazioni professionali

La previsione dell'istituzione di tali organismi speciali presso gli Ordini professionali appare estremamente positiva ed utile poiché permette una più celere risoluzione dei conflitti, riducendo il carico giudiziario. Resterebbe comunque fermo il diritto delle parti, se lo ritengono opportuno, di rivolgersi comunque all'autorità giudiziaria. Tale sistema porterebbe a numerosi benefici, tra cui una limitazione delle spese che le parti devono affrontare ed una riduzione dei tempi di risoluzione delle controversie. Inoltre, si ritiene che il ricorso a tali organismi speciali sia lo strumento più adeguato in controversie, come queste, caratterizzate da un alto livello di tecnicismo, e che richiedono quindi l'intervento di un soggetto con competenze specifiche.

Allegato 07

PARERE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: COCIANCICH)

Roma, 18 ottobre 2017

Sui disegni di legge:

(2858) ***SACCONI - Disposizioni in materia di equità del compenso e responsabilità professionale delle professioni regolamentate***

(2918) ***Serenella FUCKSIA e QUAGLIARIELLO - Riforma della disciplina in materia di equo compenso dei professionisti***

La 14ª Commissione permanente, esaminati i disegni di legge in titolo,

considerato che la Commissione di merito ha assunto come testo base il disegno di legge n. 2858;

rilevato, quindi, in riferimento al disegno di legge n. 2858, che:

- l'articolo 1 reca le finalità del disegno di legge, mirante a tutelare l'equità del compenso dei professionisti iscritti ad un ordine o collegio professionale e a garantire certezza del diritto nei loro rapporti con il committente. Viene definito compenso equo quello proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale;

- l'articolo 2 stabilisce la nullità delle clausole o patti che determinano un eccessivo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente della prestazione, prevedendo un compenso non equo. La nullità opera solo a vantaggio del professionista iscritto all'ordine o al collegio che esercita la relativa azione, ferma restando la validità del contratto nelle altre sue parti. 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 previsti in alcune disposizioni normative;

- l'articolo 3 fa decorrere il termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità professionale dal giorno del compimento della prestazione da parte del professionista iscritto all'ordine o al collegio professionale;

- l'articolo 4 reca la clausola di invarianza finanziaria;

rilevato, altresì, che:

- l'articolo 15, paragrafo 2, lettera g), della direttiva 2006/123/CE (direttiva servizi) prescrive che gli Stati membri verificano se il loro ordinamento giuridico subordina l'accesso a un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto di alcuni requisiti non discriminatori, tra i quali rientra la previsione di *"tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare"*.

Tali requisiti non sono di per sé stessi in contrasto con la direttiva, purché rispettino le condizioni indicate nel paragrafo 3 dell'articolo 15, ovvero: a) i requisiti non devono essere direttamente o indirettamente discriminatori in funzione della cittadinanza o, per quanto riguarda le società, dell'ubicazione della sede legale (condizione della non discriminazione); b) i requisiti devono essere giustificati da un motivo imperativo di interesse generale (condizione

---

Al Presidente
della 11ª Commissione permanente
S E D E

della necessità); c) i requisiti devono essere tali da garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito, non devono andare al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo e non deve essere possibile sostituire questi requisiti con altre misure meno restrittive che permettono di conseguire lo stesso risultato (condizione della proporzionalità).

Il paragrafo 6 dell'articolo 15 della direttiva prescrive che, a decorrere dal 28 dicembre 2006 gli Stati membri possono introdurre nuovi requisiti, quali quelli indicati al paragrafo 2, soltanto quando essi sono conformi alle predette condizioni di cui al paragrafo 3. In tali casi, gli Stati membri notificano alla Commissione, in fase di progetto, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedono i nuovi requisiti, specificandone le motivazioni. Si apre quindi una fase in cui la Commissione europea esamina la compatibilità di queste nuove disposizioni con il diritto dell'Unione;

- l'articolo 12 del decreto legislativo n. 59 del 2010 dà attuazione a tali previsioni della direttiva servizi, mentre l'articolo 13 subordina *"l'efficacia di nuove disposizioni che prevedono i requisiti di cui all'articolo 12 ... alla previa notifica alla Commissione europea"*;

valutato che:

- la qualificazione come non equo di un compenso di ammontare inferiore ai minimi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o collegi, previsti in alcune disposizioni normative, potrebbe sostanzialmente reintrodurre un sistema tariffario obbligatorio, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, per cui *"sono abrogate le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico"*;

- l'obbligo della previa notifica, previsto all'articolo 15, paragrafo 7, della direttiva servizi, peraltro, *"non osta a che gli Stati membri adottino le disposizioni in questione"*. A tale riguardo, si ricorda che la Commissione europea, con la proposta COM(2016) 821, aveva previsto la soppressione di tale paragrafo 7 e la sostituzione con un meccanismo in base al quale l'azione legislativa e amministrativa degli Stati membri non può esplicare i suoi effetti giuridici e pratici nei confronti dei cittadini, per "vizio procedurale sostanziale di natura grave", qualora non si provveda alla previa notifica delle misure di cui all'articolo 15 alla Commissione europea. La 14ª Commissione aveva formulato, l'8 marzo 2017, forti riserve sulla rispondenza di tali previsioni al principio di proporzionalità, che interferiscono *"in modo eccessivo sulla potestà legislativa e amministrativa degli Stati membri, imponendo l'inefficacia di misure legislative o regolamentari nazionali, regionali o locali, per un mero vizio procedurale di forma"*;

ritenuto, inoltre, che la grave crisi economica, che ha profondamente alterato, al ribasso, la cornice reddituale in cui operano i professionisti in Italia e che potrebbe essersi riflessa anche sulla qualità della prestazione resa al cliente/consumatore, potrebbe in astratto giustificare una rinnovata valutazione, in sede europea, circa la perdurante conformità, al quadro regolatorio della direttiva servizi, del divieto di introduzione di tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare,

formula, per quanto di competenza, parere non ostativo, con la seguente osservazione:

il disegno di legge andrebbe notificato in sede europea, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 7, della direttiva servizi, e dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 59 del 2010, tenuto conto, peraltro, che in base al comma 1 di tale ultimo articolo, sino all'avvenuta notifica alla Commissione europea, le disposizioni del disegno di legge non potrebbero produrre effetti.

Roberto Cociancich

Allegato 08

m_dg.LEG.10/10/2017.0010277.U

Ministero della Giustizia

Ufficio legislativo

Roma, 10 ottobre 2017

3/1/1-102(2017)

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali
Ufficio Legislativo
c.a. dott. Giuseppe Leotta

OGGETTO: AS 2858, recante *Disposizioni in materia di equità del compenso e responsabilità professionale delle professioni regolamentate.*

Il disegno di legge AS 2858, recante *Disposizioni in materia di equità del compenso e responsabilità professionale delle professioni regolamentate*, è in parte evocativo del disegno di legge di iniziativa governativa 4631/C, recante *Disposizioni in materia di equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati*, in corso di esame da parte della II Commissione della Camera.

Si tratta tuttavia di discipline non comparabili sotto il profilo del contenuto precettivo e della *ratio* giustificativa.

L'AS 2858 si propone di garantire l'equo compenso delle prestazioni professionali rese da tutti gli iscritti agli ordini professionali nei rapporti con la generalità dei consumatori e degli utenti, considerando vessatoria fino a prova contraria la pattuizione di un compenso in misura inferiore ai parametri stabiliti con decreto del Ministro vigilante ai fini della liquidazione da parte di un organo giurisdizionale.

Per contro, il ddl governativo 4631/C, *recante Disposizioni in materia di equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati*, si propone di tutelare l'avvocato nei rapporti con "grandi clienti" (imprese bancarie, assicurative o comunque diverse dalle PMI) la cui posizione di forza può causare un significativo squilibrio contrattuale. Si ha riguardo quindi alla prassi del tutto peculiare delle convenzioni unilateralmente predisposte dai predetti soggetti nell'àmbito dei servizi legali, che viene disciplinata tutelando l'equo compenso senza introdurre rigide soglie minime per la quantificazione del compenso e individuando una serie di clausole vessatorie tipiche che si presumono tali se non oggetto di specifica trattativa.

L'AS 2858 presenta profili problematici in quanto introduce una generale presunzione ("fino a prova contraria") di non equità del compenso per tutti i casi nei quali questo sia, tra l'altro, "inferiore ai minimi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o collegi definiti dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1" (articolo 2, comma 2).

Inoltre, l'AS 2858 non fa riferimento a, né presuppone, particolari prassi negoziali per giustificare l'introduzione di un generale sistema di nullità di protezione, relativa e parziale, a favore del professionista, e prevede l'applicazione di tale sistema ai rapporti tra quest'ultimo e la generalità dei consumatori, ai quali peraltro deve contestualmente applicarsi la disciplina di protezione di cui al codice del consumo.

Infine, per quanto riguarda l'introduzione del principio – peraltro eterogeneo rispetto alla materia dell'equo compenso – per cui il termine di prescrizione per l'azione di responsabilità professionale "decorre dal giorno del compimento della prestazione da parte del professionista iscritto all'ordine o al collegio professionale" (articolo 3), si tratta di superare, come si legge nella relazione illustrativa, l'orientamento giurisprudenziale che, ai fini della decorrenza della prescrizione, assume il momento in cui il danno si manifesta all'esterno e diventa percepibile. Si tratta di un orientamento interpretativo il cui superamento rischia di abbassare il livello di tutela del committente, pur a fronte di una maggiore certezza nella contestazione di danni lungolatenti, che pare meritevole di ulteriori approfondimenti.

Il Capo dell'Ufficio legislativo

10 OTT. 2017

Giuseppe Santalucia

Allegato 09

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Segreteria tecnica del Sottosegretario di Stato
alle politiche e agli affari europei
On. Sandro Gozi
Il Consigliere per gli affari legislativi

Roma, 10 ottobre 2017

OGGETTO: AS 2858 Disposizioni in materia di equità del compenso e responsabilità professionale delle professioni regolamentate.

In relazione all'AS 2858 e al quesito circa la compatibilità dello stesso con la normativa europea, si forniscono le seguenti osservazioni di competenza.

La proposta legislativa è finalizzata a tutelare l'equità del compenso per i professionisti iscritti ad un Ordine o Collegio professionale. In questa prospettiva, stabilisce che deve considerarsi non equo un compenso per prestazione professionale di ammontare inferiore ai minimi stabiliti dai parametri attualmente vigenti in sede di contenzioso tra professionista e committente e di riferimento per il giudice ai fini della liquidazione dei compensi.

Al riguardo deve rilevarsi che l'applicabilità di tali parametri al di fuori del contenzioso configura di fatto una reintroduzione di tariffe minime obbligatorie, riproponendo, con riferimento alla libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, le stesse criticità già sollevate dalla Commissione e confermate dalla Corte di giustizia (sentenze *Arduino*, 2002, *Cipolla e Macrino*, 2006).

Come noto, la direttiva 2006/123/CE (direttiva "Servizi"), riprendendo i risultati della giurisprudenza ora citata, prevede che la fissazione di tariffe minime o massime per le attività di servizi non rientri tra i requisiti vietati ma tra quelli che per poter essere introdotti devono essere fondati su un motivo imperativo di interesse generale. La fissazione di tariffe minime obbligatorie è dunque ammissibile solo in presenza di una giustificazione obiettiva, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Nel lungo percorso di valutazione della regolamentazione nazionale ai fini della trasposizione della direttiva "Servizi", il "decoro e la dignità" della professione, nonché la necessità di garantire prestazioni di qualità, non sono state ritenute validi motivi imperativi per mantenere nell'ordinamento le tariffe minime o massime, finanche se previste all'interno di Codici deontologici solo come parametri di riferimento.

L'articolo 9 del Decreto Liberalizzazioni (DL 1/2012, convertito nella legge 27/2012) ha pertanto rafforzato quanto già richiesto con il Decreto Bersani (art. 2 DL 223/2006, convertito nella Legge 248/2006), abrogando le disposizioni legislative e regolamentari che con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali prevedevano l'obbligatorietà di tariffe e ha previsto decreti attuativi (quelli in vigore ai quali fa riferimento l'AS 2858) per la definizione di parametri di riferimento nel caso di liquidazione del compenso in sede giurisdizionale, con espressa nullità dei parametri che per la determinazione del compenso utilizzino detti parametri nei contratti individuali.

Ciò premesso, va evidenziato che l'AS 2858 è stato presentato, insieme a numerosi altri, a seguito dell'approvazione in sede di Consiglio dei Ministri l'8 agosto 2017, su proposta del Ministro della giustizia Andrea Orlando, del ddl che detta disposizioni in materia di equo compenso e clausole vessatorie con riferimento alla sola figura professionale di avvocato e unicamente nei rapporti contrattuali dell'avvocato con soggetti connotati da particolare forza contrattuale ed economica (imprese bancarie e assicuratrici, imprese diverse da quelle piccole e medie). Tale ddl prevede la nullità delle clausole vessatorie contenute nelle convenzioni stipulate tra avvocati e clienti "forti"; inoltre l'equità del compenso verrebbe determinata dal giudice "tenuto conto" dei parametri vigenti in sede di giurisdizione.

I firmatari di tali proposte, che intendono estendere l'equo compenso a tutti i professionisti con Ordine o Collegio, sostengono che l'abolizione dei minimi tariffari non fosse stata richiesta esplicitamente dall'UE (come detto sopra è stata lungamente negoziata senza successo con la Commissione) e che la situazione attuale dei professionisti sia stata deteriorata dalla diffusa pratica dell'offerta economica al massimo ribasso sul costo del lavoro, determinando perdita di competitività e di reddito di intere categorie professionali, nonché scadimento della qualità delle prestazioni rese. I professionisti sostengono che dopo la regolamentazione della riforma Bersani sulle liberalizzazioni le sole professioni tecniche tra il 2007 e il 2014 hanno perso il 22% del reddito. Sostengono che la sentenza 8 dicembre 2016 della Corte di giustizia legittimerebbe i minimi tariffari inderogabili (in realtà la Corte, su questione pregiudiziale sollevata dalla Spagna circa la conformità europea di tariffe nazionali fisse con margini di oscillazione del 12% in più o in meno, si è pronunciata solo con riferimento alle norme sulla libera concorrenza e non su quelle relative alla libera circolazione dei professionisti).

L'equo compenso sarebbe quindi finalizzato proprio a garantire il libero mercato e la qualità delle prestazioni.

Trattandosi in realtà dello stesso motivo imperativo generale invocato a suo tempo per poter mantenere nell'ordinamento le tariffe poi abrogate con il Decreto Liberalizzazioni, si tratta di valutare se effettivamente le condizioni di mercato hanno condotto a tale affermato scadimento delle prestazioni di tutti i professionisti interessati, con danni dimostrabili al consumatore.

A questo proposito, il ddl Orlando si rivolge solo agli avvocati (che in virtù della tutela costituzionale del diritto di difesa hanno sempre avuto discipline autonome) e solo ai rapporti di questi ultimi con i soggetti c.d. forti e regolati da convenzioni unilateralmente predisposte dalle imprese "forti". Il

motivo imperativo alla base è sempre la tutela dei consumatori, che sono destinatari dei servizi legali, e la buona amministrazione della giustizia. L'AS 2858, invece, prevede l'equo compenso per tutti i professionisti iscritti in Ordini o Collegi e nei confronti di qualunque rapporto contrattuale. Sembrerebbe quindi difficile da giustificare. Peraltro, i professionisti non appartenenti ad Ordini o Collegi hanno affermato che le tariffe minime potrebbero costituire ingiustificate rendite di posizione per i professionisti già presenti sul mercato rispetto ai giovani professionisti che potrebbero offrire anche da un punto di vista tecnologico/digitale un servizio di qualità comparabile a costi più bassi.

Si esprime quindi un giudizio non positivo sul testo qui analizzato. Si evidenzia, infine, che stabilendo di fatto una reintroduzione di tariffe minime obbligatorie, l'AS 2858, sempre sulla base della direttiva "Servizi", dovrebbe essere notificato alla Commissione europea prima della sua adozione.

Il Consigliere giuridico del Sottosegretario
Prof. Roberto MASTROIANNI

m_dg.LEG.10/10/2017.0010277.U

Allegato 10

Camera dei Deputati

Legislatura 17
ATTO CAMERA

Sindacato Ispettivo

INTERROGAZIONE A RISPOSTA IMMEDIATA IN COMMISSIONE : 5/12489

presentata da **PELLEGRINO SERENA** il **18/10/2017** nella seduta numero **873**

Stato iter : **CONCLUSO**

COFIRMATARIO	GRUPPO	DATA FIRMA
MARCON GIULIO	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA' - POSSIBILE	18/10/2017
GREGORI MONICA	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA' - POSSIBILE	18/10/2017
PANNARALE ANNALISA	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA' - POSSIBILE	18/10/2017
AIRAUDO GIORGIO	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA' - POSSIBILE	18/10/2017
PLACIDO ANTONIO	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA' - POSSIBILE	18/10/2017
MAESTRI ANDREA	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA' - POSSIBILE	18/10/2017
BRIGNONE BEATRICE	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA' - POSSIBILE	18/10/2017
CIVATI GIUSEPPE	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA' - POSSIBILE	18/10/2017
PASTORINO LUCA	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA' - POSSIBILE	18/10/2017

Assegnato alla commissione :
VIII COMMISSIONE (AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

Ministero destinatario :
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Attuale Delegato a rispondere :
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI , data delega **18/10/2017**

Partecipanti alle fasi dell'iter :

NOMINATIVO	GRUPPO oppure MINISTERO/CARICA	DATA evento
ILLUSTRAZIONE		

NOMINATIVO	GRUPPO oppure MINISTERO/CARICA	DATA evento
PELLEGRINO SERENA	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA' - POSSIBILE	19/10/2017
RISPOSTA GOVERNO		
DEL BASSO DE CARO UMBERTO	SOTTOSEGRETARIO DI STATO, INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	19/10/2017
REPLICA		
PELLEGRINO SERENA	SINISTRA ITALIANA - SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA' - POSSIBILE	19/10/2017

Fasi dell'iter e data di svolgimento :

DISCUSSIONE IL 19/10/2017
SVOLTO IL 19/10/2017
CONCLUSO IL 19/10/2017

TESTO ATTO

Atto Camera

Interrogazione a risposta immediata in commissione 5-12489

presentato da

PELLEGRINO Serena

testo di

Mercoledì 18 ottobre 2017, seduta n. 873

PELLEGRINO, MARCON, GREGORI, PANNARALE, AIRAUDO, PLACIDO, ANDREA MAESTRI, BRIGNONE, CIVATI e PASTORINO. — Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. — Per sapere – premesso che:

il Consiglio di Stato, Sez. V, con la Sentenza n. 4614 del 3 ottobre 2017, si è pronunciato favorevolmente sulla possibilità in capo alla pubblica amministrazione di procedere ad un bando di gara con conferimento di incarichi professionali a titolo gratuito;

l'articolo 3, lettera ii), del decreto legislativo n. 50 del 2016 definisce gli appalti pubblici come contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi;

secondo i dettati dalle direttive europee, l'onerosità e, quindi, il corrispettivo dell'appalto costituiscono un elemento strumentale e indefettibile per la serietà dell'offerta;

la sentenza arriva dopo polemiche e contestazioni da parte degli ordini professionali, in quanto il corrispettivo della prestazione è imprescindibile nell'ambito di una gara d'appalto;

il Consiglio di Stato, adducendo la piena ed assoluta legittimità delle deliberazioni comunali, afferma che l'incarico a titolo gratuito non si pone in contrasto con il principio della onerosità degli appalti pubblici e che anzi la gratuità della prestazione giova alla salvaguardia ed al contenimento della spesa pubblica ed equipara l'incarico gratuito ad un contratto di sponsorizzazione con un'evidente «utilità» per il professionista che può usare promozionalmente l'immagine della cosa di titolarità pubblica;

il bando del comune di Catanzaro, relativo all'affidamento di incarichi di progettazione a titolo gratuito, con tutta evidenza, è una offesa alla dignità professionale di tutte le categorie professionali abilitate;

il comma 6 dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, prevede fra i fondamenti, per il conferimento degli incarichi, la predeterminazione del compenso; le norme del codice civile sulle prestazioni professionali (articoli 2229 e segg.) e quelle sulla concorrenza fra professionisti concorrono a far ritenere che esista un divieto implicito al conferimento da parte delle pubbliche amministrazioni di incarichi gratuiti, stante il principio fondamentale previsto in Costituzione (articolo 36) della remunerazione del lavoro;

l'offerta gratuita di incarichi professionali, nell'ambito di procedure selettive delle pubbliche amministrazioni, prefigurerebbe, una violazione del principio della libera concorrenza che si basa sul confronto comparativo fra offerte di tipo economico;

nella fattispecie, l'offerta al ribasso della prestazione, pari a un euro, abbassa lo standard di efficienza ed efficacia a cui deve tendere l'azione pubblica –:

se non intenda assumere urgenti iniziative di carattere normativo al fine di assicurare un'inequivocabile interpretazione della espressione «a titolo oneroso».

(5-12489)

RISPOSTA ATTO

Atto Camera

Risposta scritta pubblicata Giovedì 19 ottobre 2017

nell'allegato al bollettino in Commissione VIII (Ambiente)

5-12489

Come chiaramente esplicitato dal Consiglio di Stato con la sentenza del 3 ottobre scorso, n. 4614, anche un affidamento concernente servizi a titolo gratuito configura un contratto a titolo oneroso, soggetto alla disciplina del Codice dei contratti pubblici. Infatti, la garanzia di serietà e affidabilità non necessariamente trova fondamento in un corrispettivo finanziario della prestazione contrattuale ma può avere analoga ragione anche in un altro genere di utilità, pur sempre economicamente apprezzabile, generata dal contratto stesso.

In aggiunta, la Corte dei conti ha ritenuto che si possa procedere all'indizione di un bando pubblico per il conferimento di incarico gratuito con la previsione del mero rimborso delle spese sostenute, anche se il bando dovrà integrare tutti gli elementi necessari per l'esatta individuazione del contenuto della prestazione richiesta.

In conclusione, non vi è estraneità sostanziale alla logica concorrenziale che presidia il Codice degli appalti pubblici quando si bandisce una gara in cui l'utilità economica del potenziale contraente non è finanziaria ma è insita tutta nel fatto stesso di poter eseguire la prestazione contrattuale.

Resta comunque l'esigenza della garanzia della par condicio dei potenziali contraenti, che va assicurata dalla metodologia di scelta tra le offerte. Infatti, il Consiglio di Stato rileva che un contratto pubblico, per quanto gratuito in senso finanziario ma non economico, non può che rimanere nel sistema selettivo del decreto legislativo n. 50 del 2016.