

A.S. 2419

**Disposizioni in materia di
equo compenso delle prestazioni professionali**

Commissione 2a (Giustizia)

SENATO DELLA REPUBBLICA

Memoria ANIA

Roma, 11 novembre 2021

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

ringraziando per aver voluto raccogliere le osservazioni di ANIA – Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici, desideriamo esprimere le valutazioni e forti perplessità del settore assicurativo in merito al disegno di legge A.S. 2419 in esame.

Tale disegno di legge disciplina l'equo compenso non soltanto per gli avvocati e i professionisti iscritti in ordini e collegi, ma anche per tutti i professionisti non organizzati in ordini e collegi (vedi art. 1, comma 1, lett. a), b) e c)), in tal modo estendendo ulteriormente la portata di una disciplina già di per sé critica, come si vedrà nel prosieguo.

1. Profili anticoncorrenziali

In primo luogo, all'art. 12 il d.d.l. abroga, sostituendolo con una nuova disciplina molto più estesa e pervasiva, l'art. 13-bis della legge n. 247/2013; inoltre, esso abroga la disciplina recata dal decreto-legge n. 223/2006, convertito con modificazioni nella legge n. 248/2006 (c. d. Decreto Bersani). Quest'ultimo *“in conformità al principio comunitario di libera concorrenza e a quello di libertà di circolazione delle persone e dei servizi, nonché al fine di assicurare agli utenti un'effettiva facoltà di scelta nell'esercizio dei propri diritti e di comparazione delle prestazioni offerte sul mercato”*, stabilisce il divieto di mantenere o introdurre disposizioni legislative e regolamentari che prevedono, con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali, l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Il disegno di legge in questione, invece, risulta essere portatore di una disciplina dirigistica e anticoncorrenziale, in misura persino maggiore di quanto non sia oggi. Al riguardo, si ricorda quanto è stato già sottolineato

dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nella nota del novembre 2017 relativa alla originaria disciplina dell'equo compenso: l'Autorità afferma, in particolare, che la disciplina sull'equo compenso determina un'ingiustificata *“inversione di tendenza rispetto all'importante ed impegnativo processo di liberalizzazione delle professioni, in atto da oltre un decennio e a favore del quale l'Autorità si è costantemente pronunciata”*. Stando all'Autorità, le tariffe professionali fisse o minime costituiscono una grave restrizione della concorrenza, in quanto impediscono ai professionisti di adottare comportamenti economici indipendenti facendo leva sul prezzo della prestazione. Da questo punto di vista, prosegue l'AGCM, *“l'effettiva presenza di una concorrenza di prezzo nei servizi professionali non può in alcun modo essere collegata ad una dequalificazione della professione, giacché, come più volte ricordato dall'Autorità, è invece la sicurezza offerta dalla protezione di una tariffa fissa o minima a disincentivare l'erogazione di una prestazione adeguata e garantire ai professionisti già affermati sul mercato di godere di una rendita di posizione determinando la fuoriuscita dal mercato di colleghi più giovani in grado di offrire, all'inizio, un prezzo più basso”*. Parole più chiare non si potrebbero immaginare, e questi concetti non possono che essere ulteriormente ribaditi e messi in evidenza dall'intenzione di abrogare, addirittura, la disciplina sulla liberalizzazione dei compensi per le attività libero professionali e intellettuali (il citato Decreto Bersani), in netta controtendenza con il processo della liberalizzazione delle professioni iniziato 15 anni fa con l'attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva Bolkestein).

Inoltre, nonostante sempre l'AGCM abbia evidenziato, fin dall'indagine conoscitiva relativa al settore degli ordini professionali n. 34 del 21 marzo 2009 (IC34), come non sia corretto collegare il concetto del decoro professionale al divieto di derogare le tariffe fisse o minime, tale collegamento continua a essere il presupposto delle modifiche proposte con il disegno di legge in esame, tra cui, in particolare, ci si sofferma sulle seguenti:

1.1) le disposizioni si applicano *“a ogni tipo di accordo preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista, le cui clausole sono comunque utilizzate dalle imprese ...”* (vedi art. 2, comma 2) e, in parallelo, sono dichiarate nulle (presunzione assoluta o *“iuris et de iure”*) *“le clausole che non prevedono un compenso equo e proporzionato all’opera prestata”*, intendendosi per tali *“le pattuizioni di un compenso inferiore agli importi stabiliti”* dai decreti ministeriali per gli avvocati e per i professionisti in generale (vedi art. 3, comma 1).

Le tariffe professionali, pertanto, da mero parametro di riferimento si trasformano in un vincolo automatico e insuperabile ai fini della determinazione dell’iniquità del compenso: basta infatti che il compenso sia inferiore alla tariffa minima per causarne la nullità assoluta, contrariamente ai principi generali recati dalla normativa italiana e comunitaria sulla concorrenza e richiamati dall’AGCM. Ed è altresì previsto che il tribunale adito proceda alla rideterminazione del compenso secondo i parametri fissati dai decreti ministeriali (vedi art. 3, comma 5);

1.2) è prevista la nullità delle pattuizioni *“che vietino al professionista di pretendere acconti nel corso della prestazione o che impongano l’anticipazione di spese o che, comunque, attribuiscono al committente vantaggi sproporzionati rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro svolto o del servizio reso”* (vedi art. 3, comma 2). Pertanto, viene addirittura incrementata la casistica delle clausole nulle per presunzione assoluta;

1.3) in caso di contenzioso è prevista la possibilità per il tribunale di richiedere al professionista di acquisire il parere dell’ordine o del collegio professionale a cui è iscritto in merito alla congruità del compenso o degli onorari (vedi art. 3, comma 6). Al riguardo si prevede che il parere di congruità costituisca piena prova, mentre attualmente i pareri di congruità

degli ordini o dei collegi non hanno alcun valore probatorio: la parcella del professionista costituisce, se corredata dal parere del competente ordine professionale, titolo idoneo per l'emissione del decreto ingiuntivo a carico del cliente, ma non ha valore probatorio nel successivo giudizio di opposizione da quest'ultimo eventualmente proposto, né è vincolante per il giudice ai fini della liquidazione degli onorari. La situazione è addirittura ancor più aggravata dal fatto che l'art. 7 prevede per il parere di congruità, come qui configurato, l'efficacia di titolo esecutivo;

1.4) è prevista addirittura la possibilità di un indennizzo in favore del professionista fino al doppio della differenza tra l'equo compenso fissato dal giudice e quanto già versato al professionista medesimo, fatto salvo anche il maggior danno (vedi art. 4): si tratta di un vero e proprio risarcimento punitivo a carico delle imprese committenti, che appare a maggior ragione eccessivo e sproporzionato;

1.5) l'art. 6 appare particolarmente disallineato rispetto a richiamati principi di libera concorrenza e di libera circolazione delle persone e dei servizi, giacché prevede la possibilità di una contrattazione fra imprese e ordini/collegi professionali al fine di adottare modelli standard di convenzione e addirittura compensi standard di per sé conformi alla normativa, il che risulta in conflitto con quanto indicato dalla Commissione Europea nelle linee-guida sugli accordi di cooperazione orizzontale;

1.6) è prevista la possibilità per i consigli nazionali degli ordini o collegi professionali di adire l'autorità giudiziaria qualora ravvisino violazioni delle disposizioni sull'equo compenso (art. 5, comma 4): al riguardo, si rileva la non chiarezza della disposizione, giacché non è specificato a quale fine l'autorità giudiziaria venga adita;

1.7) è previsto l'obbligo, per gli ordini e i collegi professionali, di adottare *“disposizioni deontologiche volte a sanzionare la violazione da parte del professionista dell'obbligo di convenire o di preventivare un compenso che sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e determinato in applicazione dei parametri previsti dai pertinenti decreti ministeriali, nonché a sanzionare la violazione dell'obbligo di avvertire il cliente, nei soli rapporti in cui la convenzione, il contratto o comunque qualsiasi accordo con il cliente siano predisposti esclusivamente dal professionista, che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni”* sull'equo compenso.

Il disegno di legge in questione, dunque, presenta ancor più un carattere fortemente anticoncorrenziale: e infatti, al fine di assicurare livelli di remunerazione che si ritengono adeguati alla dignità e al rilievo delle prestazioni professionali (non in assoluto, si noti bene, ma solo nei confronti di un determinato tipo di committenti), si arriva ad alterare in maniera evidente il “gioco della concorrenza” nel mercato interno.

In questo contesto, le norme che si vorrebbero ora introdurre nel nostro ordinamento non sono coerenti con quanto previsto dall'art. 15 della citata direttiva Bolkestein, che mira a mantenere in vigore *“esclusivamente regole oggettivamente necessarie per raggiungere obiettivi di interesse generale e costituenti la misura meno restrittiva della concorrenza”*: in particolare la direttiva, come visto, vieta l'introduzione di nuovi requisiti restrittivi, quali le tariffe, salvo che gli stessi non rispettino le condizioni di non discriminazione, necessità e proporzionalità¹. La prova di tale evidente contraddittorietà è

¹ Si ricorda, in ogni caso e a tal proposito, una delle tante pronunce della Corte di Giustizia Europea sul tema e in particolare la pronuncia del 4.7.2019, causa C-377/17 (servizi nel mercato interno – art. 15 direttiva 2006/123/CE – libertà di stabilimento – onorari degli architetti e degli ingegneri per le prestazioni di progettazione – tariffe minime e massime obbligatorie – inadempimento dello Stato). che ha sentenziato che “La Repubblica Federale di Germania, avendo mantenuto tariffe obbligatorie per i servizi di progettazione di base degli architetti e degli ingegneri, è venuta

fornita proprio dal fatto che il disegno di legge arriva, paradossalmente, ad abrogare il Decreto Bersani che recepisce la direttiva in parola.

In sintesi, le modifiche proposte vanno tutte nel senso della conferma, dietro il meccanismo dell'equo compenso, della reintroduzione nel nostro ordinamento di un vero e proprio sistema tariffario, che non sembra essere proporzionato in relazione agli obiettivi che si vogliono raggiungere e coerente con le normative in materia di concorrenza. Le restrizioni di fonte normativa dovrebbero invece essere tali da non andare al di là di quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi e, inoltre, non dovrebbe essere possibile sostituire tali misure con altre meno restrittive che permettano di conseguire lo stesso risultato.

2. Il professionista come “contraente debole”

Oltre ai menzionati profili, si rileva che nel dettare la disciplina dell'equo compenso è già stato conferito uno status peculiare ai professionisti iscritti agli ordini e collegi, mutuando dal Codice del Consumo una disciplina che è riservata a quello che è considerato il contraente “debole”, ossia il consumatore (inteso quale persona fisica che agisce al di fuori dell'attività professionale).

Di conseguenza, il professionista che negozia con i c.d. contraenti “forti” è stato considerato quale parte “debole” e sono state previste in suo favore rilevanti guarentigie:

meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 15, paragrafo 1, paragrafo 2, lettera g), e paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno. Le tariffe in questione, infatti, non risultano idonee a perseguire in modo coerente e sistematico i “motivi imperativi di interesse generale” adottati dalla Repubblica federale di Germania, quali in particolare la garanzia dell'elevata qualità delle prestazioni professionali e la tutela dei consumatori.

- la presunzione assoluta dell'equità del compenso soltanto se conforme alle tariffe professionali fissate con gli appositi decreti ministeriali;
- la presunzione assoluta della vessatorietà e quindi la nullità di una serie di clausole.

Tale scelta legislativa risulta in conflitto con i principi previsti dall'ordinamento in merito alla determinazione del compenso professionale (art. 2233 c.c.) e con la disciplina della vessatorietà delle clausole (Codice del consumo), tutta incentrata sulla tutela del contraente realmente "debole", ossia la persona fisica che agisce al di fuori dell'attività professionale ("consumatore")².

L'impostazione già critica della normativa vigente verrebbe ad essere ulteriormente accentuata dal d.d.l. in esame che in modo ancora più pervasivo:

- ha rafforzato, in generale, i riferimenti alle tariffe minime, prevedendo una serie di strumenti diretti esclusivamente alla tutela delle stesse;
- ha esteso l'applicazione della disciplina anche ai professionisti non iscritti a ordini e collegi;
- ha aggiunto un'ulteriore clausola al novero delle clausole assolutamente vessatorie.

² In merito alla determinazione del compenso professionale, come ha ricordato anche la Corte di cassazione, sez. I, nell'ordinanza 17-04-2020, n. 7904, "merita puntualizzare che la L. 31 dicembre 2012, n. 24 (di riforma della professione forense) ha in generale stabilito, all'art. 13, che il compenso spettante al professionista è pattuito di regola per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale, e che la pattuizione dei compensi è libera, salvo il divieto dei patti con i quali l'avvocato percepisca come compenso, in tutto o in parte, una quota del bene oggetto della prestazione o della ragione litigiosa; a loro volta, secondo la medesima previsione, i parametri indicati nell'apposito decreto ministeriale, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della stessa Legge, possono essere applicati quando all'atto 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 ...". La stessa Corte di cassazione ha più volte chiarito (v. Cass. n. 21235-13; Cass. n. 1900-17, Cass. n. 14293-18) che "il compenso per prestazioni professionali va determinato in base alla tariffa e adeguato all'importanza dell'opera solo nel caso in cui esso non sia stato liberamente pattuito, in quanto l'art. 2233 c.c. pone una garanzia di carattere preferenziale tra i vari criteri di determinazione del compenso, attribuendo rilevanza in primo luogo alla convenzione che sia intervenuta fra le parti, e solo in mancanza di quest'ultima, in ordine successivo, alle tariffe e agli usi e, infine, alla determinazione del giudice".

3. Ulteriori criticità

In questo quadro già molto critico appena delineato, da ultimo, si segnalano le seguenti disposizioni che conferiscono una posizione di ingiustificato privilegio per i professionisti:

- l'art. 9 prevede addirittura che il Consiglio nazionale dell'ordine a cui sono iscritti i professionisti interessati possa proporre l'azione di classe ai sensi del Codice civile, in contrasto con quanto previsto dallo schema di decreto attuativo del Codice civile stesso, relativo all'elenco dei soggetti legittimati a proporre l'azione in parola;

- viene istituito, presso il Ministero della giustizia, l'Osservatorio nazionale sull'equo compenso (vedi art. 10). Si tratta di una disposizione non condivisibile, avendo sostanzialmente l'Osservatorio il compito di vigilare sul rispetto della legge, esprimendo pareri o formulando proposte sugli atti normativi che intervengano sui criteri di determinazione dell'equo compenso o sulla disciplina delle convenzioni, e segnalando al Ministro le pratiche elusive delle disposizioni sull'equo compenso;

- la prescrizione relativa all'esercizio dell'azione di responsabilità professionale viene modificata a favore dei professionisti, facendola decorrere dal compimento della prestazione, mentre la giurisprudenza più recente della Cassazione ha dato la preferenza al criterio della consapevolezza del danno subito da parte del cliente (vedi art. 8).

CONCLUSIONI

Non possiamo in conclusione che ribadire la netta contrarietà del settore assicurativo a modifiche della normativa vigente che vadano nel senso di renderla ancor più anticoncorrenziale, non coerente con le disposizioni dettate dal Codice civile e dal Codice del consumo e anche non conforme alla

disciplina comunitaria sulla prestazione dei servizi generalmente considerati. **Siamo dell'opinione che i rapporti tra le parti interessate (nel nostro caso tra le imprese assicuratrici e i professionisti, con particolare riguardo agli avvocati, ai medici fiduciari e ai periti) debbano essere affidati alla libera negoziazione delle stesse, e che si debba fare ricorso a parametri o tariffe prestabilite soltanto in casi particolari, tra cui quello del mancato accordo fra le parti.** Soltanto la libera negoziazione, infatti, consente di commisurare il compenso alla qualità e quantità della prestazione professionale richiesta dai committenti, nonché al contenuto e alle caratteristiche delle prestazioni da rendere professionalmente nei singoli casi concreti, tenendo conto in modo equilibrato degli interessi e delle esigenze dei professionisti e dei loro committenti. E ciò a salvaguardia proprio del decoro e dignità dei professionisti da un lato, e della necessità dei committenti di organizzare la propria attività lavorativa secondo criteri di sana e prudente gestione che, nel caso delle imprese assicuratrici, sono sanciti dalla stessa normativa settoriale (vedi, in particolare, il Codice delle assicurazioni private).

* * *

Signor Presidente, Onorevoli Senatori, vi ringraziamo per aver voluto sentire l'ANIA in questo ambito. Restiamo a disposizione per ogni eventuale chiarimento.