



N. 48 - febbraio 2024

## **A.S. n. 901 – Norme in tema di conferimento di efficacia di titolo esecutivo ai pareri di congruità emessi da ordini e collegi professionali**

Il disegno di legge in titolo, di iniziativa della senatrice Erika Stefani ([LSP-PSd'Az](#)), interviene sulla normativa in materia di **equo compenso** delle prestazioni professionali, estendendo l'ambito applicativo della disciplina attualmente vigente in tema di esecutività dei **pareri di congruità** a tutti i soggetti passivi del rapporto professionale, indipendentemente dalla loro natura pubblica o dimensionale.

### **Quadro normativo**

La disciplina dell'equo compenso è stata introdotta, nella XVII legislatura, per porre rimedio a situazioni di **squilibrio nei rapporti contrattuali tra professionisti e clienti "forti"**, individuati nelle imprese bancarie e assicurative nonché nelle imprese diverse dalle PMI. Sono stati infatti approvati in rapida successione l'art. 19-*quaterdecies* del decreto-legge n. 148 del 2017 (cd. decreto fiscale), e l'art. 1, commi 487 e 488, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018), che hanno disciplinato **l'equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati**, poi esteso anche alle altre professioni regolamentate e nell'ambito del lavoro autonomo.

In particolare, **l'art. 19-*quaterdecies* del decreto-legge n. 148 del 2017** ha disciplinato il **compenso degli avvocati nei rapporti professionali con imprese bancarie e assicurative**, nonché con imprese diverse dalle microimprese e dalle piccole e medie imprese, quando il rapporto professionale sia regolato da una convenzione. Il decreto-legge ha introdotto nella legge professionale forense (legge n. 247 del 2012) l'articolo 13-*bis*, poi modificato dalla legge di bilancio 2018, che definisce equo il compenso dell'avvocato determinato nelle convenzioni quando esso sia: «proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto» e «al contenuto e alle caratteristiche della prestazione legale» nonché conforme ai parametri determinati dal decreto del Ministro della Giustizia per la determinazione del compenso dell'avvocato per ogni ipotesi di mancata determinazione consensuale e liquidazione giudiziale. Il comma 2 dell'articolo 19-*quaterdecies*, inoltre, ha esteso il diritto all'equo compenso previsto per la professione forense, in quanto compatibile, anche a tutti i rapporti di lavoro autonomo che interessano professionisti, iscritti o meno agli ordini e collegi, i cui parametri sono definiti dai decreti ministe-

riali di attuazione del decreto-legge n. 1 del 2012, il quale, con esclusivo riferimento alle professioni ordinistiche, ha soppresso le tariffe professionali ed ha introdotto i parametri per la liquidazione giudiziale dei compensi in caso di mancato accordo tra le parti.<sup>1</sup>

Successivamente, con la **legge n. 49 del 2023**, il legislatore, riprendendo in parte quanto **già previsto nella normativa previgente**, ha definito **equo** il compenso **proporzionato** alla quantità e qualità del lavoro svolto e al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale nonché **conforme ai parametri per la determinazione dei compensi** previsti dalla legge<sup>2</sup>.

Inoltre, ha **ampliato l'ambito applicativo della disciplina sull'equo compenso** delineando, in relazione alla realtà produttiva italiana, le caratteristiche che deve avere l'impresa per poter essere considerata, rispetto al professionista, un contraente "forte". L'art. 2 della predetta legge n. 49 del 2023, infatti, ha esteso l'ambito di applicazione della disciplina alle attività professionali che:

- hanno ad oggetto la **prestazione d'opera intellettuale** di cui all'art. 2230 c.c.; trovano fondamento in **convenzioni**;
- sono svolte in favore di imprese bancarie e assicurative (e loro controllate e mandatarie), nonché di imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di **50 lavoratori** o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro.

La disposizione ha specificato che le norme sull'equo compenso si applicano ad ogni tipo di accordo preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista, le cui clausole siano utilizzate dalle predette imprese (art. 2 comma 2).

L'articolo 2 (comma 3) ha esteso altresì l'applicazione della disciplina dell'equo compenso alle prestazioni rese dal professionista nei confronti della **pubblica amministrazione e delle società partecipate dalla p.a.**

---

<sup>1</sup> Cfr. Nota breve sugli AASS 182 e 495.

<sup>2</sup> Con riguardo al tema dei **parametri professionali minimi**, è opportuno rammentare che la Corte di Giustizia Europea si è recentemente pronunciata (causa C-438/22) sulla conformità degli importi minimi di onorari fissati dagli ordini o dai collegi professionali rispetto al combinato disposto degli articoli 101 par. 1 TFUE e 4, paragrafo 3 TUE.

Nella sentenza si legge infatti che *“L'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dev'essere interpretato nel senso che, nell'ipotesi in cui un giudice nazionale constati che un regolamento che fissa gli importi minimi degli onorari degli avvocati, reso obbligatorio da una normativa nazionale, è contrario a detto articolo 101, paragrafo 1, esso è tenuto a rifiutare di applicare tale normativa nazionale nei confronti della parte condannata a pagare le spese corrispondenti agli onorari d'avvocato, anche qualora tale parte non abbia sottoscritto alcun contratto di servizi d'avvocato e di onorari d'avvocato”*.

Il caso di specie, rimesso alla Corte dal Tribunale distrettuale di Sofia (Bulgaria) riguardava la possibilità, per il giudice nazionale, di fissare i compensi dell'avvocato in misura inferiore alla soglia determinata da un regolamento adottato dal Consiglio superiore dell'ordine forense bulgaro. Il giudice *a quo* chiedeva, in particolare, di chiarire se una normativa nazionale, che, da un lato, non consente all'avvocato e al proprio cliente di pattuire un onorario d'importo inferiore al minimo stabilito dal regolamento adottato dall'associazione di imprese (nel caso in esame l'ordine professionale forense) e, dall'altro, non autorizza i giudici nazionali aditi a disporre la rifusione degli onorari d'importo inferiore a tale minimo, sia idonea a restringere il gioco della concorrenza nel mercato interno ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, il quale vieta tutti gli accordi e le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra gli Stati membri e che abbiano per oggetto o effetto quello di falsare il gioco della concorrenza. La Corte ha risposto positivamente al quesito, affermando che una siffatta normativa dev'essere considerata restrittiva della concorrenza “per oggetto”, e quindi adottata in violazione del divieto contenuto all'art. 101 paragrafo 1 TFUE.

L’art. 7 della legge n. 49 del 2023 ha inoltre stabilito che in alternativa alle procedure di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile (relativi ai procedimenti di ingiunzione) e di cui all’articolo 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (relativo alle controversie in materia di liquidazione degli onorari e dei diritti di avvocato), il **parere di congruità** emesso dall’ordine o dal collegio professionale sul compenso o sugli onorari richiesti dal professionista costituisca **titolo esecutivo**, anche per tutte le spese sostenute e documentate, se rilasciato nel rispetto della procedura di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e se il debitore non propone opposizione innanzi all’autorità giudiziaria, ai sensi dell’articolo 281-*undecies* del codice di procedura civile, entro quaranta giorni dalla notificazione del parere stesso a cura del professionista.

## Contenuto del disegno di legge

Il disegno di legge in esame, che consta di **un solo articolo**, mira ad estendere la misura disposta dalla legge n. 49 del 2023 (vedi *supra*) in tema di **esecutività dei pareri di congruità** emanati dagli ordini o dai collegi professionali a tutti i rapporti professionali, indipendentemente dalla natura dei soggetti passivi – debitori – di tali rapporti.

Come già anticipato, attualmente la legge n. 49 del 2023 limita l’ambito di applicazione dei pareri di congruità aventi efficacia di titolo esecutivo a “convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività professionali svolte in favore di imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle imprese che nell’anno precedente al conferimento dell’incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro” (art. 2 comma 1 legge n. 49 del 2023), nonché “alle prestazioni rese dai professionisti in favore della pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175” (art. 2 comma 3 legge n. 49 del 2023).

Con le modifiche previste dal disegno di legge, **la procedura** di cui all’art. 7 della legge n. 49 del 2023, alternativa a quella di ingiunzione di cui agli artt. 633 e ss. c.p.c. e basata sull’esecutività del parere di congruità emanato dall’ordine o collegio professionale di riferimento, **diviene applicabile a tutti i rapporti professionali**, e quindi anche a quelli ordinari, con superamento della limitazione ai rapporti intercorsi tra professionisti e clienti “forti”.

La misura, come emerge dalla relazione al disegno di legge, è ispirata ai principi di ragionevolezza e di economia processuale, e mira inoltre a limitare ulteriormente il ricorso al contenzioso giudiziario da parte dei professionisti nei casi di inadempimento dei clienti.

<b>Legge 21 aprile 2023, n. 49</b> <i>(Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali)</i>	
<b>Testo vigente</b>	<b>Testo come modificato dall’AS 901</b>
<p>Art. 7 <i>(Parere di congruità con efficacia di titolo esecutivo)</i></p>	<p>Art. 7 <i>(Parere di congruità con efficacia di titolo esecutivo)</i></p>
<p>1. In alternativa alle procedure di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile e di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, il parere di congruità emesso dall'ordine o dal collegio professionale sul compenso o sugli onorari richiesti dal professionista costituisce titolo esecutivo, anche per tutte le spese sostenute e documentate, se rilasciato nel rispetto della procedura di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e se il debitore non propone opposizione innanzi all'autorità giudiziaria, ai sensi dell'articolo 281-undecies del codice di procedura civile, entro quaranta giorni dalla notificazione del parere stesso a cura del professionista.</p>	<p>1. <b>Anche al di fuori dell'ambito di applicazione della presente legge</b>, in alternativa alle procedure di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile e di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, il parere di congruità emesso dall'ordine o dal collegio professionale sul compenso o sugli onorari richiesti dal professionista costituisce titolo esecutivo, anche per tutte le spese sostenute e documentate, se rilasciato nel rispetto della procedura di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e se il debitore non propone opposizione innanzi all'autorità giudiziaria, ai sensi dell'articolo 281-undecies del codice di procedura civile, entro quaranta giorni dalla notificazione del parere stesso a cura del professionista.</p>
<p>2. Il giudizio di opposizione si svolge davanti al giudice competente per materia e per valore del luogo nel cui circondario ha sede l'ordine o il collegio professionale che ha emesso il parere di cui al comma 1 del presente articolo e, in quanto compatibile, nelle forme di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.</p>	<p>2. <i>Identico</i></p>

*A cura di Francesca Antinozzi, nell’ambito di un tirocinio formativo presso il Servizio Studi del Senato della Repubblica, con la supervisione di Carmen Andreuccioli.*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.