



D.D.L. 2858

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

11^a 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

<i>Premessa</i>	4
<i>1. Compenso minimo e standard prestazionali, provvedimenti a tutela del professionista e del committente - Art. 2</i>	5
<i>2. Proposte in materia di adempimenti previsti dalla normativa vigente a carico dei professionisti</i>	9
<i>3. Proposta di integrazione dell'art. 2</i>	13
<i>4. Prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità professionale</i>	15
<i>5. Risoluzione stragiudiziale delle controversie in tema di liquidazione dei compensi professionali</i>	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 problematiche 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 prescizionale.

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.