



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

# *Senato della Repubblica*

*XI Commissione Lavoro, Previdenza Sociale*

*Audizione su*

***Disegno di Legge n. 2858  
Disposizioni in materia di equità del  
compenso e responsabilità  
professionale delle professioni regolamentate***

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE**

---



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

Il disegno di legge non può che essere accolto con favore dal mondo delle professioni in *primis*, ma più in generale anche dai cittadini.

Le norme proposte provvedono alla disciplina di un aspetto fondamentale dell'esercizio delle libere professioni ordinistiche, che lungi dal rappresentare un ostacolo alla libera concorrenza, ne costituisce invero un momento di garanzia di tutela degli utenti in ordine alla qualità della prestazione. È possibile confinare le pratiche piratesche, fondate esclusivamente sull'accaparramento della clientela in base ad una offerta della prestazione con compensi irrisori, al di fuori delle dinamiche legittime del mercato del lavoro professionale.

I tempi sono evidentemente maturi: alle norme di settore (legge 31 dicembre 2012, n. 233, sull'equo compenso dei giornalisti) ed alla giurisprudenza più recente, che - confermando peraltro quanto già in precedenza affermato - ha valorizzato la necessità del rispetto del limite del decoro, quale soglia minima insuperabile per i compensi, in forza del mai abrogato art. 2233 del codice civile (Corte di cassazione, 30 novembre 2016, n. 24492), si accompagna adesso la legge 22 maggio 2017, n. 81. Quest'ultima, attuando finalmente i principi costituzionali in materia di lavoro, e colmando almeno in parte un ritardo non più tollerabile, si propone dichiaratamente la *tutela* del lavoro (e dei lavoratori) autonomo(i).

Il disegno di legge in esame si pone perciò quale completamento fisiologico del percorso intrapreso con le norme introdotte a tutela del lavoro autonomo. Ne costituisce il corollario naturale, nonché momento essenziale di attuazione e garanzia di efficacia concreta, consentendo di superare quelle interpretazioni riduttive che nel tempo avevano relegato ai margini dell'interesse del legislatore la pur amplissima area del lavoro autonomo, non sconosciuta ai padri costituenti, che all'art. 35 della Costituzione avevano invece ben inteso fissare il lavoro "in tutte le sue forme ed applicazioni" al centro degli obiettivi di tutela e promozione sociale. L'equo compenso del professionista è dunque un intervento costituzionalmente necessario: il principio è infatti già presente nell'art. 36 della Costituzione, che solo il trascinarsi di vecchi schemi ideologici o il



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

riflesso di concezioni arcaiche e superate dall'evoluzione stessa del mondo del lavoro possono ritenere operante con riferimento esclusivo al paradigma (invero sociologicamente sempre più raro) del rapporto di lavoro subordinato. Se il lavoro nella Costituzione è protetto in tutte le sue forme ed applicazioni, e se il lavoratore nella Costituzione (a partire dal suo primo articolo) è il termine con cui ci si riferisce a tutti coloro che lavorano, e non ad una sola classe sociale, allora è di tutta evidenza che anche il professionista ha diritto a un compenso che sia correlato alla qualità e alla quantità del lavoro, ai sensi e per gli effetti dell'art. 36 Cost.

Il ddl in esame si muove dunque verso il riequilibrio contrattuale tutelando il professionista parte debole di fronte al committente.

Acclarato il diritto al compenso *giusto*, la concretizzazione di tale principio postula adeguatezza di tempi, modi e quantità. Ecco allora la necessità – fisiologica – di norme che declinino il concetto di *equo* compenso in maniera evidentemente concreta, tale da attuare i principi costituzionali ed ancorare gli orientamenti giurisprudenziali più recenti ad un dato obiettivo: compenso *equo*, inteso come diritto alla corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, tenendo conto della natura, del contenuto e delle caratteristiche della prestazione professionale, secondo i criteri costituzionali ed i limiti di cui al già ricordato art. 2233 c.c.. Senza svilire la discrezionalità del giudice nel valutare caso per caso le patologie del rapporto, momento necessario per accompagnare alla certezza del diritto la concretezza del provvedimento, attagliato alle specifiche esigenze di ogni diversa fattispecie.

Il ddl n. 2858 risulta coerente con le premesse intenzioni: sin dall'art. 1 è chiaramente dichiarata la finalità della legge, che lungi dall'imporre sterili ed astratti regimi tariffari minimi di calmierazione e turbativa delle libere determinazioni del mercato, provvede a tutelare il principio-valore del compenso equo, cioè del compenso *proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto*, in coerenza con l'art. 36 Cost. Ai sensi dell'art. 2, i valori monetari minimi di cui ai vigenti parametri ministeriali costituiscono la soglia al di sotto della quale il compenso si presume non equo.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

È opportuno però richiamare, affinché il provvedimento sia efficace anche nei confronti delle professioni mediche, oltre alle fonti già citate dall'art. 2, anche il Decreto del Ministero della Salute n. 165 del 19 luglio 2016.

La previsione dell'art. 2 del ddl n. 2858 si dimostra coerente con l'intero impianto ispiratore delle norme introdotte a tutela del lavoro autonomo. La nullità delle clausole che impongono un compenso non equo, intanto è considerata tale, in quanto realizza effettivamente un eccessivo squilibrio contrattuale, espressione la cui chiave di lettura deve essere intesa in senso identico a quanto riferito all'art. 3 della l.n. 81/2017.

Dunque non ogni compenso *latu sensu* "modesto" potrà essere taciato di nullità, ma soltanto quello che evidenzia la sussistenza di due vizi fondamentali: l'eccessivo squilibrio contrattuale e la misura inferiore ai minimi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi.

Ciò, ancora una volta, senza alcuna automaticità o rigidità che impedisca il giudizio sulla fattispecie concreta. Perché in tanto la clausola sarà considerata *non equa*, così come il compenso che dovesse prevedere, fin tanto che non sarà dimostrata la *prova contraria*. Si confermano perciò tutte le caratteristiche necessarie e premesse: oggettività della norma, con il riferimento ai parametri determinati dall'esecutivo, attualità ed effettività dell'applicazione concreta, che lascia pur sempre al giudice la discrezionalità di giudizio nella verifica della sussistenza o meno delle ragioni di nullità relativamente ad ogni caso concreto.

Si confermano così l'attualizzazione dei principi costituzionali in materia (artt. 35 e 36 Cost.) e di quelli codicistici mai desueti (art. 2233, co. 2), introducendo gli stessi attraverso norme di diritto positivo che rispondano alle esigenze della effettiva realtà sociale e professionale immediatamente constatabile dall'esperienza concreta sul campo.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

## OSSERVAZIONI SULLE PREVISIONI IN MATERIA DI DECORSO DEL TERMINE DI PRESCRIZIONE PER L'ESERCIZIO DELL'AZIONE DI RESPONSABILITÀ PROFESSIONALE (ART. 3)

1. *La disposizione di cui all'art. 3 è volta a colmare il vuoto normativo attualmente presente sull'individuazione del dies a quo a partire dal quale decorre il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità professionale per il non corretto esercizio della relativa prestazione da parte del professionista.*

A tal proposito è opportuno ricordare che la norma di cui all'art. 2935 c.c., ai sensi del quale la prescrizione decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, comporta la necessità di distinguere il “*dies a quo*” a seconda che si tratti di obbligazione risarcitoria da responsabilità contrattuale o extracontrattuale.

Quella del professionista integra la fattispecie della responsabilità contrattuale: quindi il termine prescrizione della relativa azione non dovrebbe decorrere (come si argomenta per quella extracontrattuale) dal verificarsi del fatto ingiusto, bensì dal verificarsi dell'inadempimento di una preesistente obbligazione, quindi dalla data della prestazione che, per le caratteristiche che ha avuto, risulterebbe, secondo la pretesa di chi voglia azionare tale responsabilità, avere contravenuto alle regole del mandato professionale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In particolare, in base a tale orientamento, si sostiene il seguente principio di diritto: **“il termine di prescrizione decorre dal momento della violazione dell'obbligo contrattuale, non già dal momento in cui il danno, conseguente all'inadempimento, si è esteriorizzato nella sfera giuridica del soggetto leso”**. In questo senso Cass., 10 ottobre 1992, n. 11094, in *Giur. it.*, 1994, I, 1, p. 1922 con nota C. DI CECILIA. Trib. Patti, 29 luglio 2010, n. 166, in *Giust. civ.*, 2011, 7-8, p. 1860; Trib. Mantova, 6 novembre 2008, in *Il caso.it*. Trib. Biella, 20 luglio 1998, in *Giur. merito*, 1999, p. 772. Corte Appello Napoli, 13 aprile 2015, n. 1688; Cass., 28 gennaio 2004, n. 1547, in *Danno e resp.*, 2004, p. 389.



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

In base a tale assunto il diritto al risarcimento del danno sorgerebbe nel momento in cui si verifica la lesione (c.d. teoria della lesione), essendo irrilevante – quanto alla decorrenza del termine prescrizione – la circostanza di un eventuale e successivo aggravamento del danno.<sup>2</sup>

2. *Sulla stessa lunghezza d'onda si pongono le successive pronunce della Suprema Corte (Cass. 6 ottobre 2014, n. 21026; Cass. 7 novembre 2005, n. 21495; Cass. 28 gennaio 2004, n. 1547) in cui si è esaurientemente argomentato che il principio di cui all'art. 2935 c.c. deve essere limitato alle sole cause giuridiche impeditive dell'esercizio del diritto e non anche ai semplici ostacoli di fatto, tra i quali l'ignoranza (colpevole o meno) del titolare in ordine alla sussistenza del diritto.*

La disposizione di cui all'art. 2935 c.c. - la quale fa coincidere il termine iniziale della prescrizione dal momento in cui il diritto stesso può essere fatto valere, piuttosto che da quello in cui il diritto è sorto - si riferisce solo alla possibilità legale di esercizio del diritto valorizzando così solo gli impedimenti di carattere giuridico, non anche quelli di fatto.

Tuttavia, negli ultimi anni, a fronte del descritto orientamento che tende a far decorrere il termine prescrizione dal momento del compimento della prestazione da parte del professionista, si è sviluppato un secondo indirizzo, più recente, in base al quale, invece, si ritiene che il termine in questione decorra solo a partire dal momento in cui si sia manifestato il danno<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> (Ex plurimis cfr. Cass. 30 gennaio 1979, 649, in Foro it., 1979, I, 1496 ss).

Più precisamente, la circostanza che il danno si sia manifestato in un momento successivo rispetto alla condotta inadempiente si rivela del tutto ininfluenza ai fini del decorso della prescrizione. (Sul punto cfr. Cass. 10 ottobre 1992, n. 11094).

<sup>3</sup> . (Cass. Civ. 9 maggio 2007, n. 10578; Cass. Civ. 17 settembre 2013 n. 21255; Cass. Civ. 28 gennaio 2013 n. 1877; Cass. Civ. 23 ottobre 2014, n. 22507; Cass. Civ. 28 luglio 2000, n. 9927. Cass. Civ. 9 maggio 2000, n. 5914; Cass. Civ. 15 luglio 2009, n. 16463; Cass. Civ., 23 settembre 2013, n. 21715; Cass. Sez. unite 11 gennaio 2008 n. 576- 581; Cass. Civ. sez. III, 23 maggio 2011, n. 11301; Cass. Civ. 27 luglio 2007, n. 16658)



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

### *3. Quali i rischi in assenza della norma proposta?*

Così argomentando, la prescrizione risarcitoria, nel caso di illecito contrattuale, potrebbe iniziare a decorrere anche dopo decenni dal comportamento del debitore con l'evidente **vanificazione delle esigenze di certezza del diritto** sottese all'istituto della prescrizione.

Si faccia il seguente esempio: un padre compra al figlio di anni dieci un immobile, il figlio decide di vendere quando ha 70 anni, cioè dopo sessanta anni dal termine della prestazione cioè dell'atto notarile, in tale momento si accorge che di un errore del professionista, secondo la Cassazione avrebbe altri dieci anni perché operi la prescrizione; con il paradossale effetto per cui **si renderebbe l'azione di responsabilità civile del professionista imprescrittibile**, potendo il cliente lamentare il danno anche allorquando trascorra un notevole lasso di tempo tra l'esecuzione della prestazione del professionista e il manifestarsi della lesione della sua sfera giuridica.

Vi è un altro profilo da non trascurare, in grado di giustificare l'intervento del legislatore, nella prospettiva di ancorare il *dies a quo* della prescrizione al compimento della prestazione, ed è quello che riguarda i **rapporti tra professionista ed assicuratore**. Rapporti che sono sempre più difficoltosi a causa delle frequenti richieste di risarcimento che coinvolgono le assicurazioni, addirittura quando l'assicurato ha **cessato di svolgere la sua professione** per aver maturato il diritto ad usufruire del trattamento pensionistico

E' stato osservato, infatti, che la possibilità per il cliente di far valere la sua pretesa risarcitoria anche a distanza di diversi anni dal conferimento dell'incarico professionale, fa sì che **l'accertamento della responsabilità**, possa essere influenzata da fattori che intervengono in un momento successivo; fattori che possono consistere sia in modifiche legislative, sia in modifiche di orientamento giurisprudenziale.

Profili critici si riscontrano inoltre nei rapporti tra tale meccanismo di accertamento della responsabilità e il sistema del trasferimento assicurativo del rischio. L'assunzione da parte dell'assicuratore di rischi di responsabilità civile lungolatenti (così vengono definiti i danni che si



*Comitato Unitario Permanente  
degli Ordini e Collegi Professionali*

manifestano dopo tanto tempo) comporta innanzitutto la sua esposizione ad un contestuale rischio di cambiamento (legislativo, giurisprudenziale, economico, conseguente alla variazione dei tassi di inflazione e di interessi, tecnologico, di metodologie scientifiche) che si riflette inevitabilmente nei rapporti con il professionista assicurato, rendendo sempre più complessa la ricerca di una compagnia disposta a coprire i rischi professionali.<sup>4</sup>

Il che rischia di tradursi, in una prospettiva a lungo termine, in un vero e proprio **sbarramento** all'esercizio dell'attività professionale, lì dove, come in molti casi, avere la copertura assicurativa è obbligatorio per legge, con conseguenti riflessi negativi anche per il cittadino che si vedrebbe negato un servizio che, intanto è idoneo a soddisfare un pubblico interesse, in quanto sia capillarmente diffuso sul territorio.

---

<sup>4</sup> Le criticità maggiori sottolineate dal settore assicurativo nella copertura dei danni lungolatenti sono state individuate nei termini che seguono:

- assoluta indeterminatezza in ordine alla individuazione dei meccanismi che attivano la garanzia;
- difficoltà di allocazione del sinistro ad una specifica copertura tra quelle che possono susseguirsi durante l'evoluzione graduale dello scenario di sinistro e, qualora prestate da diversi assicuratori, l'ulteriore difficoltà di identificare l'esatto assicuratore che deve far fronte all'obbligazione indennitaria;
- impossibilità da parte dell'assicuratore di stimare, al momento di assunzione del rischio di responsabilità civile lungolatente, l'intero e preciso impatto economico che esso determina sul contratto che va a sottoscrivere, tenuto conto della dimensione dinamica e prospettica che assume la sua obbligazione indennitaria che viene a riflettere esattamente quella risarcitoria del responsabile;
- necessità di prevedere su basi statistico-attuariali apposite riserve a copertura degli oneri indennitari che gravano sull'esercizio in corso ma che provengono da sinistri pregressi e che non sono andati ad incidere sulle annualità di sottoscrizione dei rispettivi rischi, appunto a causa delle tardive denunce indotte dalla dimensione diacronica del sinistro;
- accadimento del fatto dannoso quale meccanismo di attivazione della garanzia di responsabilità civile che si rivela dunque inadeguato alla gestione assicurativa dei danni lungolatenti, comportando incertezza circa la individuazione della polizza colpita da sinistro, la traslazione di oneri di sinistralità in annualità diverse rispetto a quelle di sottoscrizione del rischio con la conseguente necessità di farvi fronte con appositi accantonamenti di riserve per sinistralità tardiva.