

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 principi 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 ves-

satorie 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'articolo 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 principi costituzionali.*

Il provvedimento in esame è perfettamente compatibile con i principi 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 principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Il provvedimento in esame è perfettamente compatibile con i principi 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 principi 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'iniquinà 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 trattazioni 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 soddisfacente. 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