

EQUO COMPENSO E PROFESSIONISTI: LO STRANO CASO DEI PERITI ASSICURATIVI

di Annunziata Candida Fusco (*)

L'approvazione alla Camera, il 25 gennaio scorso, della proposta di legge sull'equo compenso per professionisti, ci induce a compiere qualche riflessione sulla portata del testo rispetto alla figura dei periti assicurativi di cui all'art. 156 del D.L.vo 209/2005, iscritti al ruolo di cui al successivo art. 157. La proposta 338, di iniziativa Meloni – Morrone, "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali", è stata presentata alla Camera il 13 ottobre 2022, abbinata ad altre proposte sullo stesso tema: la n. 73 di iniziativa Costa; la n. 528, di iniziativa Mulè, D'attis, De Palma; la n. 637 di iniziativa di Gribaudo (1).

Ciò a dimostrazione del fatto che vi era un ampio sostegno politico e una certa unanimità nell'affrontare questo tema da tempo oggetto di istanze, critiche, polemiche da parte di professionisti di tutte le estrazioni e provenienze.

La proposta 338, approvata con 253 voti favorevoli e nessuno contrario, riproduce il medesimo testo già approvato alla Camera nell'ottobre 2021, arenatosi poi in Senato a causa della fine della precedente legislatura (2). La riproduzione integrale del testo già all'epoca discusso ha consentito ora di accedere alla procedura di approvazione d'urgenza prevista dal regolamento della Camera, ossia approvazione senza emendamenti. Ora la palla passa al Senato (S. 495), dove il testo giace in attesa dell'approvazione finale e definitiva che, quasi sicuramente, avverrà ugualmente senza modifica alcuna (3).

Sebbene vi sia stata una larga accoglienza positiva, non sono mancate voci discordanti qua e là all'interno delle varie professioni, sia ordinistiche che non ordinistiche, le quali confidano ancora nella possibilità di qualche ritocco migliorativo, ritenuto indispensabile. E comunque già si parla di una successiva legge integrativa.

Sulle pagine di questa Rivista non possiamo che occuparci delle ricadute della riforma sul mondo assicurativo, dedicando qualche riflessione a quei professionisti che prestano la loro opera a favore di compagnie, annoverate dalla proposta, tra i committenti forti insieme alle banche e alle pubbliche amministrazioni.

Avvocati, medici legali, periti assicurativi, sicuramente tutti hanno qualcosa da dire e tutti si stanno mobilitando per tentare di migliorare ancora un po' la proposta prima dell'approvazione finale.

Venendo ai periti assicurativi che qui ci interessano, vi è da dire che questi sono tra i soggetti maggiormente rimasti scontenti, unitamente al gran numero di altri profes-

sionisti non iscritti in ordini o collegi. Per i periti la situazione si complica maggiormente a causa della loro ibrida collocazione in quello spazio grigio che sta tra le professioni tradizionalmente protette (c.d. ordinistiche, iscritte in ordini o collegi) e quelle c.d. "non regolamentate" (per definizione ricomprese nella L. 4/2013) (4). Tant'è che per loro, la discussione intorno all'equo compenso non può essere disgiunta da quella relativa alla riforma professionale, oggetto di altre infinite proposte avanzate in Parlamento e mai approvate, l'ultima delle quali attualmente in discussione alla Camera (5).

Rimanendo per ora sull'equo compenso, la prima domanda da porsi è la seguente: perché ai periti assicurativi non piace questa proposta?

L'articolo 1 della proposta 338 evidenzia fin da subito l'elemento discriminante rispetto alla categoria nella definizione stessa di equo compenso che consiste "nella corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto (...) nonché conforme ai compensi previsti (...) nei decreti ministeriali contenenti i parametri economici per le singole prestazioni. I decreti ministeriali sono adottati, come ricorda lo stesso art. 1, per avvocati, per altri professionisti iscritti ad ordini e collegi e infine, novità decisiva e significativa, per i professionisti di cui alla L. 4/2013. Per questi ultimi, i parametri saranno adottati con decreto del MIISE (6), entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge e per il futuro, "sentite le associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 7 dell'art. 2 della medesima legge n. 4 del 2013".

Emerge abbastanza chiaramente che i periti assicurativi, iscritti al ruolo di cui all'art. 157 cit., si trovino a pagare nuovamente lo scotto di una collocazione poco definita nell'ambito delle professioni intellettuali. Non si tratta di una professione ordinistica perché un ordine non c'è e non c'è un albo; quindi non rientrano tra i professionisti di cui alla lettera b) dell'art. 1 della proposta; ma ci si chiede se possano essi rientrare nell'ambito di applicazione della lettera c), ossia tra le professioni non regolamentate di cui alla L. 4/2013.

Per dirla ancora in parole più semplici, poiché i periti assicurativi sono iscritti nel ruolo tenuto da Consap, secondo la previsione dell'art. 157 Codice delle Assicurazioni, possono essi rientrare anche tra le professioni non regolamentate di cui alla L. 4/2013?

L'art. 1, comma 2, L. 4/2013, definisce "professione non organizzata in ordini o collegi" quella "attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative".

L'art. 2229 c.c. è stato tradizionalmente interpretato come riferito alle professioni ordinistiche, ossia quelle per le quali la legge richiede un esame di Stato e una iscrizione in albo o elenco tenuto da un ordine o collegio, cui è demandato un potere disciplinare e sanzionatorio sugli iscritti. Orbene, la norma ha sicuramente subito un adeguamento al mutamento del contesto socio-economico ed è diventata il punto di riferimento degli interpreti e degli operatori chiamati a inquadrare figure sempre nuove di professioni senza ordini o collegi, ma talvolta inquadrate in elenchi o ruoli.

Senza dilungarsi su questi aspetti, già affrontati altrove (7), per il perito assicurativo ci si è chiesti se essere iscritti in un ruolo disciplinato da apposita norma primaria, con previsione di un esame di idoneità ed un organo che esercita un potere disciplinare sugli iscritti, potesse significare rientrare nell'ambito dell'art. 2229 c.c., estensivamente interpretato.

Al contrario, ci si chiede, se sia più corretto che essi debbano stare fuori dall'art. 2229 c.c., conformemente alla lettera della disposizione, che si riferisce solo ad albi ed elenchi tradizionali, rientrando così nell'ambito dell'art. 1, L. 4/2013, che apparentemente parrebbe suggerire questa possibile scorciatoia.

Per rispondere agli interrogativi, è necessaria un'analisi un po' più approfondita delle norme, che vada al di là dei miraggi interpretativi.

La scarsa giurisprudenza, che si è espressa sulla questione dei periti assicurativi, non ha molto contribuito a risolvere la polarità, pronunciandosi spesso in maniera frammentata e indiretta. Sicuramente ha avuto modo di precisare che la professione del perito assicurativo è professione intellettuale, riservata e suscettibile di essere ricompresa nell'ambito di applicazione dell'art. 2229 c.c., almeno per quanto riguarda gli aspetti sostanziali (8).

Secondo Cass. 10420/2013, "costituisce prestazione d'opera intellettuale ed è soggetta alle norme che il codice civile prevede per il relativo contratto quella espletata da un perito assicurativo, atteso che l'esercizio di tale attività è subordinata – come richiesto dall'art. 2229 cod. civ. – all'iscrizione in apposito albo o elenco, ai sensi della legge 17 febbraio 1992 n. 166".

La pronuncia, molto sommariamente, sembra risolvere il problema nel senso della equiparazione del ruolo all'albo/elenco. Se così stanno le cose, alla luce del chiaro disposto dell'art. 1, comma 2, L. 4/2013, la professione del perito assicurativo, in quanto già "regolamentata" in apposita previsione normativa, non può rientrare tra le professioni non regolamentate; ne consegue, ai fini che qui ci interessano, che essa non può essere ricompresa nella lettera c), art. 1 della proposta 338.

Purtroppo, però, secondo l'orientamento più prudente della dottrina e della giurisprudenza prevalenti in materia di professioni intellettuali, non si può riconoscere alla professione peritale la dignità di professione ordi-

stica a tutti gli effetti di legge né il ruolo di cui all'art. 157 cit. può essere assimilato ad un vero e proprio albo (9).

Appare utile, per l'indagine che qui stiamo compiendo, una disamina dei provvedimenti del MISE in materia di istruttoria per l'iscrizione delle associazioni di categoria che intendono inserirsi nell'elenco di cui all'art. 2, comma 7, L. 4/2013.

La Circolare del MISE Prot. 221 del 24 marzo 2022 (10) sembra fornire un'indicazione molto utile a comprendere se sia perseguibile la strada della iscrizione all'elenco sopra citato di associazioni peritali fornite dei requisiti previsti dalla norma. Così recita il punto 4 della Circolare: "Al fine di semplificare la presentazione delle istanze per l'iscrizione all'Elenco delle Associazioni non organizzate in Ordini o Collegi, si è proceduto alla riorganizzazione mediante accorpamento dei contenuti della documentazione necessaria a completare l'iter procedurale, riducendo il numero di allegati da comunicare all'Amministrazione, nel caso in cui questi non risultino di per sé necessari alla individuazione della professione rappresentata dall'associazione".

Il testo sembrerebbe voler escludere dalla possibilità di iscrizione espressamente solo associazioni non organizzate in ordini o collegi.

La Circolare continua, dando ulteriori delucidazioni: "Fermo restando il rispetto dei requisiti indefettibili per l'iscrizione all'Elenco, indicati nella legge e meglio specificati nelle Linee Guida, si chiarisce che, in caso di dubbio sulla natura e sulla possibile sovrapposizione dell'attività svolta dagli associati con le professioni regolamentate, questa Amministrazione procede alla valutazione degli elementi che emergono dalla documentazione trasmessa in fase di richiesta di iscrizione, secondo la prassi applicativa e la giurisprudenza degli ultimi nove anni, richiedendo uno specifico parere alle autorità pubbliche competenti in materia solo in via residuale, in particolare, tutte le volte in cui la tipologia professionale per cui si richiede l'iscrizione presenti caratteristiche e peculiarità sensibilmente diverse da quelle analizzate nel corso dell'esperienza applicativa della legge" (n. 10).

In maniera molto cauta e prudente, la Circolare indica i criteri con i quali dirimere un eventuale dubbio sulla natura ordinistica o meno della professione di cui si chiede il riconoscimento mediante iscrizione nell'elenco ministeriale. Il primo criterio che leggiamo è proprio quello delle prassi applicative e del rinvio alla giurisprudenza dominante; in via residuale, permanendo il dubbio, si prevede la possibilità di richiedere parere alle pubbliche autorità competenti.

La Circolare rinvia poi alle Linee Guida (11), dando ulteriori riferimenti in merito all'istruttoria per l'iscrizione.

Al punto 9 delle Linee Guida leggiamo quanto segue: "Sono assimilate alle professioni escluse quelle attività professionali per le quali si rileva la presenza di requisiti obbligatori e di una Pubblica Autorità che, ai sensi di nor-

me di legge, controlli la presenza di tali requisiti in capo ai soggetti esercenti l'attività professionale in questione".

Al punto 11 si aggiunge: "Le associazioni che rappresentino attività per le quali una legge stabilisce dei requisiti obbligatori ma non sia prevista un'Autorità Pubblica che ne controlli il rispetto possono essere iscritte nell'Elenco, purché i requisiti minimi di iscrizione alle relative associazioni coincidano con quelli previsti dalla legge stessa".

Alla luce quindi dell'interpretazione dello stesso MISE, la professione del perito assicurativo è assimilata alle professioni escluse dall'ambito di applicazione della L. 4/2013, in quanto rientrante tra quelle per le quali vi sono requisiti di accesso e una pubblica autorità deputata al controllo dei predetti; quindi, non vi è possibilità di spendere la denominazione di "professione non regolamentata ex L. 4/2013" per i singoli professionisti e né sussiste la possibilità per le associazioni di categoria di iscriversi all'elenco di cui all'art. 2, comma 7, cit.

Ritornando alla proposta 338 così come formulata, visto tutto quanto sopra, essa sicuramente esclude i periti assicurativi (e non solo) dal novero dei beneficiari: niente parametri, niente equo compenso. In verità, si direbbe che essa compia un passo indietro rispetto alla configurazione dell'equo compenso così come previsto dalla normativa attualmente ancora in vigore.

L'art. 13 bis della legge 247/2012 (equo compenso per avvocati) (12) è stato esteso a tutti i professionisti anche non iscritti in ordini e collegi di cui all'art. 1, L. 22 maggio 2017 n. 81 (c.d. Jobs Act), grazie all'art. 19-quaterdecies, legge 4 dicembre 2017, n. 172.

Orbene, mentre l'equo compenso attualmente si rivolge a tutte le forme di lavoro autonomo non imprenditoriale, secondo la definizione del Jobs Act, l'art. 1 della proposta 338, al contrario, recide una fetta considerevole di professionisti, ossia tutti quelli che non rientrano nelle tre lettere ivi previste. In realtà, anche l'estensione compiuta dall'art. 19 quaterdecies cit. non era stata accolta unanimemente, se si considera che la norma allargava l'equo compenso a tutti i professionisti, anche non iscritti in ordini o collegi, ma ugualmente rimaneva inattuabile nella misura in cui prendeva come riferimento i parametri professionali approvati dal ministero vigilante: restavano comunque fuori i soliti professionisti noti, privi di parametri o impossibilitati ad ottenerli.

Stupisce perciò che dopo quasi due anni di proteste e sollevazioni da parte di tutte le categorie professionali discriminate, sia stato approvato lo stesso testo senza nessun miglioramento concreto.

Bisogna dare atto che sono rimaste inascoltate le istanze e le pesanti critiche sollevate dalle tante professioni riunite attorno al Tavolo tecnico di confronto permanente, previsto dall'art. 17 della L. 81/2017 cit., da tempo impegnato sui temi chiave delle libere professioni e in particolare sul tema dell'equo compenso.

Il Tavolo ha il compito di formulare proposte e indirizzi operativi in favore di tutte le categorie di professionisti e lavoratori presenti nell'ampio spettro del lavoro autonomo, di cui fanno parte sia le professioni ordinistiche che quelle non ordinistiche (aggiungeremmo, ricomprese o meno nel perimetro della L. 4/2013). Esso è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed è composto da rappresentanti del Ministero e rappresentanti delle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori maggiormente rappresentative a livello nazionale. Ebbene, il Tavolo è stato considerato il punto cruciale dell'incontro delle istanze delle varie categorie sul tema dell'equo compenso, divenuto vitale all'esito della crisi generata dalla pandemia da Covid 19, che ha visto scarsamente protetti proprio tantissimi liberi professionisti non tradizionalmente inquadri in ordini o collegi.

In una riunione del 23 maggio 2017, l'allora Ministro del lavoro Giuliano Poletti guardava con grande auspicio il possibile ruolo del Tavolo sul tema dell'equo compenso (13).

Il 17 dicembre 2020 si svolgeva la riunione inaugurale del Tavolo tecnico, con la presenza del ministro Nunzia Catalfo e di numerosi organismi rappresentativi delle varie categorie di lavoratori autonomi e professionisti. Anche in quella sede si faceva presente la necessità di occuparsi di equo compenso per tutti i professionisti, senza distinzione tra quelli iscritti e quelli non iscritti in albi e collegi (14).

Il Tavolo si è riunito ancora, su convocazione del Ministro Marina Calderone, il 14 e il 15 novembre 2022 (15) e, di recente, il 2 febbraio 2023, ossia subito dopo l'approvazione della proposta 338 alla Camera: proprio in questa ultima occasione è stata espressa soddisfazione per l'iter parlamentare, ma al contempo la necessità, da parte di tutte le professioni, di apportare miglioramenti al testo finale. Insomma, la riforma è un'occasione da non perdere, ma va necessariamente migliorata per non lasciare indietro nessuno (16).

In conclusione, non possiamo non ricordare il punto di vista di ANIA, quale soggetto particolarmente interessato per la materia qui trattata. ANIA ovviamente si esprime in termini generali, con riguardo a rapporti che possano intercorrere tra le imprese assicurative e tutti i liberi professionisti da esse incaricati. In sintesi, essa ritiene che la riforma sull'equo compenso reintroduca quanto già bandito dal nostro ordinamento con precedenti riforme ossia i minimi tariffari, con ciò ingenerando pratiche decisamente anticoncorrenziali.

Chiudiamo riportando quanto da ANIA scritto nel documento divulgato sul sito ufficiale in occasione della approvazione del testo A. S. 2419 liquidato nella precedente legislatura: «Il disegno di legge sull'equo compenso inizialmente introdotto per gli avvocati e poi esteso a tutti i professionisti iscritti agli ordini e collegi rende ancora più vincolante una disciplina già fortemente anticoncorrenziale alterando in maniera evidente il "gioco della concorrenza" nel mercato interno senza riuscire ad assicurare

livelli di remunerazione più adeguati (...) La principale criticità riguarda la reintroduzione nel nostro ordinamento di un vero e proprio sistema di minimi tariffari, in contrasto con i principi del diritto antitrust e con il quadro regolatorio europeo e nazionale, come recentemente evidenziato anche da un parere della Commissione Politiche Unione europea del Senato (...) Riteniamo che i rapporti tra le parti interessate (nel nostro caso tra le imprese assicuratrici e i professionisti, con particolare riguardo agli avvocati, ai medici fiduciari e ai periti) debbano essere affidati alla libera negoziazione delle stesse, e che si debba fare ricorso a parametri o tariffe prestabilite soltanto in casi particolari, tra cui quello del mancato accordo fra le parti. Soltanto la libera negoziazione, infatti, consente di commisurare il compenso alla qualità e quantità della prestazione professionale richiesta dai committenti, nonché al contenuto e alle caratteristiche delle prestazioni da rendere professionalmente nei singoli casi concreti, tenendo conto in modo equilibrato degli interessi e delle esigenze dei professionisti e dei loro committenti» (17).

(*) *Avvocato, foro di Bergamo.*

NOTE

(1) Per l'iter dei lavori parlamentari alla Camera si veda al link <https://www.camera.it/leg19/126?tab=1&leg=19&idDocumento=338&se-de=&tipo=>.

(2) Per l'iter del DDL nella XVIII legislatura si veda al link <https://www.senato.it/leg18/BGT/Schede/Ddliter/54482.htm> (A.C. 3179; A.S. 2419).

(3) Per l'iter al Senato del testo 495 si veda al link <https://www.senato.it/leg19/BGT/Schede/Ddliter/56499.htm>.

(4) Senza ripetere quanto già detto in altra sede (rinvio al mio contributo in questa *Rivista* n. 11/2011 "La professione del perito assicurativo", pag. 865 ss.), ricordiamo sinteticamente che i periti assicurativi sono iscritti ad un ruolo (non un albo), tenuto da Consap e non hanno

un ordine o collegio a cui far capo. Consap è solo tenutaria del ruolo (Regolamento CONSAP n° 1 del 23 ottobre 2015) e titolare del potere sanzionatorio sugli iscritti (Regolamento Consap n. 2 del 23 ottobre 2015).

(5) Per l'ultima proposta di riforma professionale sui periti assicurativi si veda al link https://www.senato.it/leg19/BGT/Schede/Ddliter/testi/55302_testi.htm?fbclid=IwAR31ryS0dLMr2NA_a_nwWz3JdJqcuVzhP94XCjX1n9N4FXwsKUYCX2ue6A.

(6) Con il Governo Meloni questo Ministero in realtà ha assunto la denominazione di Ministero delle imprese e del Made in Italy (da alcuni riportato come Ministero dello sviluppo e del Made in Italy).

(7) Si veda la nota 4.

(8) Si veda giurisprudenza citata nel contributo citato in nota 4.

(9) Per un approfondimento sulla natura degli albi e degli ordini e sulle dovute differenze tra professioni ordinistiche e non ordinistiche, si veda lo studio accurato di FABIANA DI PORTO, "Le nuove professioni: un modello per la riforma di quelle ordinistiche?" e citazioni ivi contenute, in *Amministrazione in cammino* – Rivista elettronica di diritto pubblico, disponibile al link <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2012/05/23/le-%E2%80%9Cnuove-professioni%E2%80%9D-un-modello-per-la-riforma-di-quelle-ordinistiche/>.

(10) Disponibile al link https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/Circolare_n_prot_0000221_del_24_03_2022.pdf.

(11) Disponibili al link https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Allegato_1_Linee_guida.pdf.

(12) Di cui si prevede l'abrogazione all'art. 12 della proposta 338.

(13) Si veda al link <https://www.anmvioggi.it/notizie-della-settimana/297-attualita/65126-professioni-e-professioni-crescono-le-non-regolate.html>.

(14) Si veda al link <https://www.anmvioggi.it/in-evidenza/70454-equo-compenso-e-un-fondo-anti-crisi-sul-tavolo-catalfo.html>.

(15) Si veda al link <https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Convocato-il-tavolo-tecnico-sul-lavoro-autonomo.aspx>.

(16) Si veda al link <https://www.italiaoggi.it/news/professioni-il-governo-apre-a-modifiche-all-equo-compenso-202302021633481316>.

(17) Il testo integrale del comunicato ANIA dell'11 novembre 2022, è disponibile sul sito dell'associazione al seguente link <https://www.ANIA.it/documents/35135/144872/ABSTRACT+DDL+Equo+compenso.pdf/90e01017-3cbc-2377-33eb-51e6a15e1bfff?version=1.0&t=1668183104289>.