

PROFESSIONI: Avvocati - Equo compenso - Ex art. 13-bis, co. 2, l. 247/2012 e ss.mm.ii. - Nozione - Contratti della P.A. - Avviso pubblico - Per l'affidamento di incarichi di assistenza legale di un Comune - Comprendenti oltre la rappresentanza e difesa in giudizio, anche l'eventuale assistenza nelle procedure di *mediazione* e negoziazione assistita di cui alla Legge n. 162/2014 - Previsione di compensi talmente bassi da ledere obiettivamente il "principio dell'equo compenso" - Illegittimità - Ragioni.

Tar Campania - Napoli, Sez. VI, 14 novembre 2022, n. 7037

1. “[...] Per equo compenso infatti deve intendersi – ai sensi del comma 2, dell’articolo 13-bis della legge 31 dicembre 2012, n. 247, come modificato dal comma 1 dello stesso articolo 19-quaterdecies del d.l. n. 148 – 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”; ciò non vuol dire che l’ente pubblico debba determinare il compenso in base ai parametri del D.M. n. 55 del 2014 ma che il compenso debba necessariamente essere ragguagliato al contenuto della prestazione, e in particolare all’impegno quali-quantitativo che essa richiede e implica, tenuto conto che il riferimento a un criterio di proporzionalità rispetto a qualità e quantità del lavoro si ritrova anche nell’articolo 36 C. [...].

2. “[...] i compensi previsti dall’articolo 6 sono obiettivamente tali da ledere il “principio dell’equo compenso” dato che risultano pressochè irrisori, anche se si ritenesse che la maggiorazione del 15% per spese generali non debba intendersi in essi compresa ma debba ad essi aggiungersi come sostenuto dal comune; l’esempio del giudizio innanzi al T.A.R. che si ritrova nel ricorso risulta in questa prospettiva persuasivo; l’articolo 6 prevede infatti per il giudizio innanzi ai tribunali amministrativi regionali il compenso di 600 euro oltre I.V.A.; si tratta di un compenso estremamente basso almeno nel caso di contenzioso di normale difficoltà, nel senso che un compenso così basso può risultare adeguato solo nel caso di contenziosi molto semplici o non implicanti alcuna particolare questione giuridica (si pensi ai ricorsi in materia di accesso o ai ricorsi per l’ottemperanza aventi a oggetto somme di denaro liquidate da sentenze o decreti ingiuntivi non opposti che, almeno di regola, risultano molto semplici e non richiedono un impegno gravoso); nel caso di contenziosi di normale difficoltà o di notevole difficoltà (basti pensare a ricorsi in materia di edilizia o di urbanistica e appalti) esso invece risulta effettivamente irrisorio o comunque ben lontano dal risultare proporzionato a qualità e quantità dell’impegno richiesto, come dimostra il confronto con il compenso calcolato in base al D.M. n. 55 (basti pensare che per una controversia di valore indeterminabile e di complessità bassa il D.M. n. 55, come recentemente modificato, prevede un

compenso di oltre 1000 euro per il solo studio della controversia). Va ribadito che ciò non significa che il compenso vada liquidato in base ai parametri del D.M. n. 55 ma non può negarsi che questi parametri vadano tenuti in conto, potendosi senz'altro ammettere compensi inferiori ma non compensi che risultino completamente sganciati in peius rispetto a quelli liquidabili in base al D.M. [...]".

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Lacco Ameno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 novembre 2022 il dott. Davide Soricelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso principale, notificato il 21 aprile 2022 e depositato il 27 aprile 2022, l'Ordine degli avvocati di Roma impugna l'avviso pubblico per l'aggiornamento dell'elenco di avvocati per l'affidamento degli incarichi di assistenza legale adottato dal comune di Lacco Ameno il 22 marzo 2022 limitatamente alle previsioni dell'articolo 6, comma 1 (sulla determinazione del compenso dell'avvocato) e degli articoli 6, comma 5, e 7 (imposizione di ulteriori obblighi in capo all'Avvocato non oggetto di alcuna remunerazione), coi relativi atti connessi e presupposti (ivi compresa la nota con cui il responsabile del settore affari generali ha respinto una istanza di riesame presentata dal ricorrente).

In sintesi il ricorrente, dopo una premessa in cui afferma la propria legittimazione al ricorso, quale ente esponenziale degli avvocati, denuncia che le previsioni dell'articolo 6 in punto di determinazione dell'onorario spettante all'avvocato per la propria opera professionale non garantiscono al professionista il cd. equo compenso (con conseguente violazione dell'articolo 19-*quaterdecies*, comma 3, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172), prevedendo un compenso professionale inferiore rispetto ai parametri stabiliti dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55 (che recentemente è stato aggiornato dal D.M. 13 agosto 2022, n. 147), che illegittimamente non sono tenuti in alcun conto; a ciò si aggiunge che illogicamente i compensi sono stabiliti accorpendo attività giudiziarie del tutto diverse.

Il ricorrente denuncia altresì:

- a) che illegittimamente l'articolo 6 non prevede la maggiorazione del 15% a titolo di riconoscimento delle spese generali contemplata nell'articolo 2, comma 2, del D.M. n. 55 del 2014 citato;
- b) il carattere irrazionale e vessatorio della previsione del primo comma dell'articolo 6 secondo cui in caso di pluralità di giudizi connessi al professionista è dovuta una "maggiorazione del 10% dei corrispettivi stabiliti ai precedenti punti per ogni successivo giudizio e comunque fino ad un massimo di 20 giudizi"; tale previsione, oltre a riconoscere per il giudizio connesso un compenso irrisorio (viene proposto come esempio il caso di due giudizi connessi innanzi a un T.A.R. in cui il primo giudizio sarebbe compensato con un onorario di euro 600 e il secondo con un onorario di euro 60) espone, in assenza di una definita e predeterminata definizione di "connessione", il professionista anche al rischio che l'ente remunererà in modo irrisorio un giudizio che presenti questioni di fatto e diritto del tutto diverse da quelle del giudizio-base;
- c) la illegittimità del comma 5 dell'articolo 6 e dell'articolo 7, comma 1, che pretendono di far rientrare nel compenso riconosciuto all'avvocato prestazioni ulteriori e diverse rispetto a quelle rientranti nel compenso come previsto dal D.M. n. 55 e in particolare: 1) l'attività di recupero crediti relativa all'esazione di spese e onorari cui la controparte sia stata condannata nei giudizi trattati dal professionista incaricato (allorché l'importo sia superiore al compenso spettante in base al medesimo articolo 6); 2) la formulazione al termine del giudizio di primo grado di un parere scritto in ordine alla sussistenza o meno di motivi per proporre gravame o resistervi.

Infine il ricorrente denuncia l'illegittimità del diniego di riesame oppostogli in quanto basato su motivazioni che comunque non permetterebbero di derogare alla disciplina in materia di equo compenso (cioè il carattere di ente in dissesto finanziario del comune, le criticità determinate dal sisma dell'agosto 2017).

Con successivi motivi aggiunti, notificati e depositati il 12 maggio 2022, l'ordine degli avvocati di Roma ha esteso l'impugnazione, riproponendo le censure contenute nel ricorso principale, al provvedimento con il quale, in esito alla procedura, il comune ha approvato l'aggiornamento dell'elenco degli avvocati.

Il comune di Lacco Ameno si è costituito in giudizio; esso anzitutto eccepisce che il ricorso sarebbe inammissibile non avendo il ricorrente impugnato atti presupposti rispetto ai quali quelli oggetto del ricorso all'esame avrebbero carattere meramente applicativo; la tesi del comune è che la procedura oggetto del presente ricorso si riferirebbe al mero aggiornamento dell'elenco formato nel 2021 e che la regolamentazione dei compensi recata dall'avviso del 2021 – che non è stata impugnata nei termini – non è stata modificata in alcun modo; in sostanza la tesi del comune è che gli atti impugnati con il ricorso all'esame non avrebbero autonoma portata lesiva in quanto la lesione degli interessi del

ricorrente deriverebbe dall'avviso del 2021 che esso non ha impugnato nei termini. Nel merito il comune chiede che il ricorso sia respinto in quanto *“il Comune ha chiesto ai professionisti concorrenti di partecipare ad una selezione per rendere prestazioni professionali, il cui oggetto è stato individuato insieme al compenso previsto per ciascuna attività, creando in tal modo un confronto concorrenziale finalizzato all'individuazione del compenso professionale. Per ogni possibile incarico l'Ente trasmette l'atto giudiziale ricevute e gli atti inerenti la vicenda e propone al singolo professionista inserito in lista di assumerne la difesa alle condizioni indicate nel bando di selezione che, a sua volta, da parte sua decide se declinare l'incarico – come spesso avviene – oppure accettarlo. I professionisti vengono, pertanto, posti nella condizione di calcolare liberamente, secondo le dettagliate informazioni fornite dall'Amministrazione, la convenienza economica del compenso in relazione all'entità della prestazione professionale richiesta, senza subire condizionamenti, limitazioni o imposizioni da parte del cliente”*; d'altro lato *“imporre alle pubbliche amministrazioni l'applicazione di parametri minimi rigidi e inderogabili, anche in assenza della predisposizione unilaterale dei compensi e di un significativo squilibrio contrattuale a carico del professionista, comporterebbe un'irragionevole compressione della discrezionalità delle stesse nell'affidamento dei servizi legali, in assenza delle condizioni di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità che giustificano l'introduzione di requisiti restrittivi della libera concorrenza”*.

Il comune inoltre sostiene che la maggiorazione a titolo di spese generali compete comunque al professionista ed è sempre stata riconosciuta ai legali iscritti all'elenco, cosicché non vi è alcuna deroga all'articolo 2, comma 2, D.M. n. 55 del 2014, e che la previsione dell'articolo 6, comma 5, non è illegittima o irrazionale dato che esso comporta che *“l'avvocato che dovrà recuperare coattivamente il credito in favore dell'Ente dovuto da parte soccombente, sarà remunerato direttamente dalla parte soccombente che in tal caso si sostituirà all'Ente nella corresponsione degli importi stabiliti nei rispettivi provvedimenti giudiziari che, per tale via, potranno essere anche più elevati rispetto alla tabella tariffaria approvata dall'Ente”*.

Conclude il comune che recentemente il Consiglio di Stato ha ritenuto legittimo il bando che abbia a oggetto una consulenza gratuita sostenendo che *“il professionista nell'esercizio dei diritti di libertà costituzionalmente garantiti può ben decidere di lavorare in assenza di un corrispettivo, atteso che nell'ordinamento italiano non è rinvenibile alcuna disposizione che vieta, impedisce od ostacola l'individuo nella facoltà di compiere scelte libere in ordine al come, quando e quanto impiegare le proprie energie lavorative (materiali o intellettuali), pur in assenza di una controprestazione, un corrispettivo o una retribuzione anche latamente intesa”*; se quindi è possibile e legittimo il bando

che preveda una prestazione a titolo gratuito a maggior ragione lo sarebbe un bando che preveda un compenso inferiore a quello risultante dall'applicazione delle tariffe professionali.

Con ordinanza n. 4082 del 16 giugno 2022, la sezione ha fissato la trattazione del ricorso alla udienza pubblica del 8 novembre 2022 e ordinato al ricorrente di integrare il contraddittorio nei confronti degli avvocati che hanno partecipato alla procedura e sono stati inseriti nell'elenco (benchè tali soggetti non siano propriamente controinteressati al ricorso dato che l'iniziativa dell'Ordine degli avvocati di Roma non è preordinata alla caducazione dell'elenco ma alla caducazione delle previsioni in punto di determinazione del compenso spettante all'avvocato e quindi l'effetto dell'annullamento sarebbe per essi favorevole).

In data 6 luglio 2022 il ricorrente ha depositato prova dell'esecuzione dell'incombente.

Preliminarmente deve esaminarsi l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dal comune. Essa è infondata poiché ad avviso del Collegio la procedura indetta dal comune, pur formalmente rivolta all'aggiornamento dell'elenco formato nel 2021, implica una completa rinnovazione del procedimento di selezione con conferma in senso proprio del relativo regolamento; la circostanza che l'ordine degli avvocati di Roma non abbia impugnato l'avviso di selezione pubblicato nel 2021 non implica quindi che esso non possa impugnare l'avviso del 2022; del resto, ove il ragionamento del comune fosse ritenuto fondato, la medesima preclusione dovrebbe valere nei confronti di qualsiasi avvocato che non sia inserito nell'elenco formato nel 2021 e che non abbia impugnato il relativo avviso nei termini e persino nei confronti di chi a quell'epoca non avesse ancora il titolo di avvocato (e quindi non fosse legittimato all'impugnazione) e lo abbia conseguito successivamente.

Nel merito il ricorso è fondato e va accolto nei limiti che saranno oltre precisati.

In particolare è in primo luogo fondata la dedotta violazione dell'articolo 19-*quaterdecies*, comma 3, del d.l. n. 148 del 2017.

Tale disposizione infatti prevede che *“la pubblica amministrazione, in attuazione dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia delle proprie attività, garantisce il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti in esecuzione di incarichi conferiti dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”*.

Per equo compenso infatti deve intendersi – ai sensi del comma 2, dell'articolo 13-*bis* della legge 31 dicembre 2012, n. 247, come modificato dal comma 1 dello stesso articolo 19-*quaterdecies* del d.l. n. 148 – 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”*; ciò non vuol dire che l'ente pubblico debba determinare il compenso in base ai parametri del D.M. n. 55 del 2014

ma che il compenso debba necessariamente essere ragguagliato al contenuto della prestazione, e in particolare all'impegno quali-quantitativo che essa richiede e implica, tenuto conto che il riferimento a un criterio di proporzionalità rispetto a qualità e quantità del lavoro si ritrova anche nell'articolo 36 C.; i compensi previsti dall'articolo 6 sono obiettivamente tali da ledere il "*principio dell'equo compenso*" dato che risultano pressochè irrisori, anche se si ritenesse che la maggiorazione del 15% per spese generali non debba intendersi in essi compresa ma debba ad essi aggiungersi come sostenuto dal comune; l'esempio del giudizio innanzi al T.A.R. che si ritrova nel ricorso risulta in questa prospettiva persuasivo; l'articolo 6 prevede infatti per il giudizio innanzi ai tribunali amministrativi regionali il compenso di 600 euro oltre I.V.A.; si tratta di un compenso estremamente basso almeno nel caso di contenzioso di normale difficoltà, nel senso che un compenso così basso può risultare adeguato solo nel caso di contenziosi molto semplici o non implicanti alcuna particolare questione giuridica (si pensi ai ricorsi in materia di accesso o ai ricorsi per l'ottemperanza aventi a oggetto somme di denaro liquidate da sentenze o decreti ingiuntivi non opposti che, almeno di regola, risultano molto semplici e non richiedono un impegno gravoso); nel caso di contenziosi di normale difficoltà o di notevole difficoltà (basti pensare a ricorsi in materia di edilizia o di urbanistica e appalti) esso invece risulta effettivamente irrisorio o comunque ben lontano dal risultare proporzionato a qualità e quantità dell'impegno richiesto, come dimostra il confronto con il compenso calcolato in base al D.M. n. 55 (basti pensare che per una controversia di valore indeterminabile e di complessità bassa il D.M. n. 55, come recentemente modificato, prevede un compenso di oltre 1000 euro per il solo studio della controversia). Va ribadito che ciò non significa che il compenso vada liquidato in base ai parametri del D.M. n. 55 ma non può negarsi che questi parametri vadano tenuti in conto, potendosi senz'altro ammettere compensi inferiori ma non compensi che risultino completamente sganciati *in peius* rispetto a quelli liquidabili in base al D.M..

In definitiva gli atti impugnati sono anzitutto lesivi del principio dell'equo compenso, prevedendo corrispettivi per l'attività professionale completamente sganciati da una valutazione in concreto di qualità e quantità dell'impegno richiesto al professionista; in questa prospettiva risulta anche fondato il vizio di illogicità, dato che l'articolo 6 prevede un corrispettivo unico e fisso per categorie di contenziosi non solo accorpando tipi di giudizio diversi ma senza neppure prevedere la possibilità all'interno delle singole categorie di differenziare il corrispettivo in relazione al contenuto della prestazione (per esempio prevedendo limiti minimi e massimi).

Le argomentazioni difensive del comune sono d'altro lato infondate. La circostanza che il singolo professionista resti libero di valutare la convenienza dell'incarico e di rifiutarlo nel caso in cui ritenga non equo il compenso non rileva, dato che ciò non esclude la violazione dell'articolo 19-*quaterdecies*,

comma 3, cioè la violazione dell'obbligo dell'amministrazione di garantire un compenso equo; in altri termini, la disposizione violata impone all'amministrazione di prevedere compensi equi e non consente la previsione di compensi non equi, anche se – ovviamente – il singolo professionista non è certo obbligato, ove inserito nell'elenco, a accettare l'incarico e quindi di beneficiare di un compenso non equo.

Considerazioni *mutatis mutandis* analoghe valgono per le previsioni dell'avviso aventi a oggetto prestazioni non remunerate, qual è la previsione dell'obbligo di redigere un parere scritto sulla convenienza o meno della proposizione di impugnazioni o della resistenza a impugnazioni proposte dalle controparti e quella di procedere alla esazione delle spese legali poste a carico della controparte. Con riferimento a quest'ultima prestazione il comune ha obiettato che si tratta di una previsione legittima in quanto l'esazione è prevista in caso di spese liquidate in misura maggiore rispetto al compenso spettante in base all'avviso e l'avvocato – una volta recuperate le somme – le tratterebbe, così venendo remunerato per l'attività svolta; va osservato in contrario che il recupero delle spese – potendo il debitore risultare incapiente – costituisce una mera eventualità a fronte dello svolgimento dell'attività di esazione (che per sua natura può comportare ulteriori spese e sicuramente un impegno da parte del professionista); resta quindi confermata la previsione di prestazioni senza onere per il comune (e oggetto solo eventuale di una retribuzione oltretutto non quantificabile a priori, cioè al momento dell'accettazione dell'incarico).

In ordine infine alla maggiorazione per le spese generali, il Collegio prende atto della difesa del comune che sostiene che essa sarebbe riconosciuta rientrando negli accessori di legge e che essa di fatto è stata sempre riconosciuta ai legali iscritti nell'elenco; deve peraltro osservarsi che al fine di dirimere ogni dubbio al riguardo sarebbe stato sicuramente più corretto prevederlo espressamente, prestandosi l'articolo 6 a equivoci al riguardo.

Conclusivamente il ricorso e i motivi aggiunti vanno accolti nei limiti dell'interesse del ricorrente con conseguente annullamento delle disposizioni dell'avviso pubblico relative alla determinazione del compenso spettante all'avvocato per l'attività professionale svolta.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie, nei limiti indicati in motivazione.

Condanna l'amministrazione al pagamento delle spese di giudizio che liquida in euro tremila, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Davide Soricelli, Consigliere, Estensore

Angela Fontana, Consigliere

IL SEGRETARIO