Pubblicato il 27/08/2021

N. 09404/2021 REG.PROV.COLL.

N. 03094/2021 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3094 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Ordine degli Avvocati di Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Lorenzo Maria Cioccolini, Roberto Schneider, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Lorenzo Maria Cioccolini in Roma, largo Messico 15;

contro

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Raffaele Tedone, Francesco Gramuglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Associazione Italiana Giovani Avvocati (Aiga), in persona del legale rappresentante

pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Elvira Fragala', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

dell'Avviso pubblicato dall'I.N.P.S., sul proprio sito istituzionale il 18 gennaio 2021, al fine di acquisire la disponibilità di n. 77 professionisti avvocati per svolgere incarichi di domiciliazione e/o sostituzione in udienza presso gli Uffici giudiziari del circondario del Tribunale di Roma (di seguito l'"Avviso locale"), in esecuzione della Deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'INPS n. 93 del 9.12.2020;

dell'Avviso pubblicato dall'I.N.P.S. sul proprio sito istituzionale il 18 gennaio 2021 per acquisire la disponibilità di professionisti avvocati per svolgere incarichi di domiciliazione e/o sostituzione in udienza presso gli Uffici giudiziari del circondario di alcuni Tribunali (l'"Avviso nazionale", congiuntamente all'Avviso locale, gli "Avvisi"), in esecuzione della Deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'INPS n. 93 del 9.12.2020;

della Deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'INPS n. 93 del 9.12.2020;

della Nota 4 marzo 2021 dell'INPS, Direzione Regionale del Lazio, confermativa degli atti sopra identificati;

della Lista di n. 77 professionisti avvocati per svolgere incarichi di domiciliazione e/o sostituzione in udienza eventualmente adottata da parte dell'INPS in esecuzione dell'Avviso locale per il circondario del Tribunale di Roma (non effettivamente conosciuta, né materialmente posseduta da parte del ricorrente);

nonché, di ogni altro atto o provvedimento presupposto, connesso o consequenziale a quelli sopra indicati allo stato attuale non conosciuto e non conoscibile.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti:

della Lista di n. 77 professionisti avvocati per svolgere incarichi di domiciliazione e/o sostituzione in udienza adottata da parte dell'INPS in esecuzione dell'Avviso

locale per il circondario del Tribunale di Roma e pubblicata sul sito internet dell'Istituto in data 23 aprile 2021;
nonché, di ogni altro atto o provvedimento presupposto, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Istituto Nazionale della Previdenza Sociale;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 luglio 2021 il dott. Massimo Santini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Viene impugnato, da parte del ricorrente ordine degli avvocati di Roma, l'Avviso pubblicato dall'I.N.P.S., sul proprio sito istituzionale il 18 gennaio 2021, al fine di acquisire la disponibilità di n. 77 professionisti avvocati per svolgere incarichi di domiciliazione e/o sostituzione in udienza presso gli Uffici giudiziari del circondario del Tribunale di Roma. Venivano a tal fine indicati compensi da corrispondere (250 euro per le domiciliazioni; 80 euro per le sostituzioni) e requisiti per superare la selezione suddetta (voto di laurea, voti conseguiti in alcune particolari materie, anzianità di iscrizione all'ordine sino ad un massimo di 5 anni).
2. Questi in sintesi i motivi di ricorso:
2.1. Violazione dell'art. 13, comma 6, della legge n. 247 del 2012 (e dunque del DM n. 55 del 2014 poi adottato in sua stretta applicazione) nella parte in cui non sarebbero stati rispettati, nel fissare i compensi per le suddette attività di sostituzione e domiciliazione, i tariffari minimi ivi previsti. Violazione in ogni caso del principio

dell'equo compenso fissato dalla legge n. 247 del 2012 e della legge Regione Lazio n. 6 del 2019;

2.2. Eccesso di potere sotto il profilo della irragionevolezza e della illogicità con cui sarebbero stati fissati i requisiti di valutazione dei singoli candidati, requisiti imperniati sul voto di laurea e sui voti conseguiti in alcune materie "caratterizzanti" (diritto civile, diritto commerciale, diritto del lavoro e procedura civile) nonché su una anzianità di iscrizione all'albo valutabile, in ogni caso, sino ad un massimo di 5 anni di anzianità.

3. Spiegava intervento *ad adiuvandum* l'associazione dei giovani avvocati (AIGA). Con atto di motivi aggiunti veniva altresì impugnata la delibera INPS con cui venivano in concreto individuati i soggetti selezionati in esito alla suddetta valutazione.

4. Si costituiva in giudizio l'intimata amministrazione previdenziale la quale, nel chiedere il rigetto del gravame mediante articolate controdeduzioni che più avanti formeranno oggetto di specifica trattazione, sollevava comunque numerose eccezioni di inammissibilità così sintetizzabili: difetto di legittimazione attiva in capo al consiglio dell'ordine di Roma; tardività del gravame; violazione dei principi del contraddittorio per omessa notifica ad almeno un controinteressato nonché ad almeno un avvocato INPS; insussistenza dei presupposti per l'intervento *ad adiuvandum* di AIGA.

5. All'udienza del 20 luglio 2021, tenutasi con modalità da remoto ai sensi del decreto-legge n. 137 del 2020, la causa veniva infine trattenuta in decisione.

06. Il collegio ritiene di poter prescindere dalla citate eccezioni di rito stante in ogni caso l'infondatezza, nel merito, delle sollevate questioni di merito.

6. Si affronta dunque il primo motivo di ricorso con cui si lamenta, in prima battuta, la violazione dei parametri di cui al DM 55 del 2014 (decreto minimi tariffari avvocati) e comunque il principio dell'equo compenso dovuto agli avvocati.

6.1. Si riportano di seguito, per comodità espositiva, le principali disposizioni di riferimento:

6.1.1. L'art. 13 della legge n. 247 del 2012 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense) prevede per quanto di specifico interesse che:

"2. Il compenso spettante al professionista è pattuito di regola per iscritto all'atto del conferimento dell'incarico professionale.

3. La pattuizione dei compensi è libera: è ammessa la pattuizione a tempo, in misura forfetaria, per convenzione avente ad oggetto uno o più affari, in base all'assolvimento e ai tempi di erogazione della prestazione, per singole fasi o prestazioni o per l'intera attività, a percentuale sul valore dell'affare o su quanto si prevede possa giovarsene, non soltanto a livello strettamente patrimoniale, il destinatario della prestazione.

…

6. I parametri indicati nel decreto emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del CNF, ogni due anni, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, si applicano quando all'atto dell'incarico o successivamente il compenso non sia stato determinato in forma scritta, in ogni caso di mancata determinazione consensuale, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge.

7. I parametri sono formulati in modo da favorire la trasparenza nella determinazione dei compensi dovuti per le prestazioni professionali e l'unitarietà e la semplicità nella determinazione dei compensi".

6.1.2. L'art. 13-*bis* della stessa legge n. 247 del 2012 prevede inoltre che:

"1. Il compenso degli avvocati iscritti all'albo, nei rapporti professionali regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività di cui all'articolo 2, commi 5 e 6, primo periodo, 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 2003/361CE della Commissione, del 6 maggio 2003, è disciplinato dalle

disposizioni del presente articolo, con riferimento ai casi in cui le convenzioni sono unilateralmente predisposte dalle predette imprese.

2. Ai fini del presente articolo, 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, e conforme ai parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 6";

6.1.3. L'art. 19-*quaterdecies* del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, dal canto suo, ha previsto che:

"2. Le disposizioni di cui all'articolo 13-bis della legge 31 dicembre 2012, n. 247, introdotto dal comma 1 del presente articolo, si applicano, in quanto compatibili, anche alle prestazioni rese dai professionisti di cui all'articolo 1 della legge 22 maggio 2017, n. 81, anche iscritti agli ordini e collegi, i cui parametri ai fini di cui al comma 10 del predetto articolo 13-bis sono definiti dai decreti ministeriali adottati ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

3. La pubblica amministrazione, in attuazione dei princìpi 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.

4. Dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

6.2. Dal quadro normativo sopra riportato emerge dunque che:

6.2.1. In tema di compensi in favore degli avvocati, la *regola* è data dalla libera pattuizione mentre l'*eccezione* (in caso ossia di mancato accordo tra le parti) dal rispetto dei minimi tariffari di cui all'apposito decreto ministeriale (ora, il DM n. 55 del 2014). In questa direzione, la "libera pattuizione" viene sufficientemente garantita nel caso di specie nel momento in cui, in seguito alla procedura selettiva

definita da INPS, i professionisti a tal fine individuati sono comunque liberi di stipulare o meno le singole convenzioni, con la stessa amministrazione, sulla base degli importi già individuati in sede di adozione dell'avviso;

6.2.2. In ogni caso:

a) La disposizione di cui all'art. 13-*bis*, comma 2, secondo cui si deve fare comunque riferimento alle tariffe di cui al DM 55 del 2014, trova unicamente applicazione per taluni soggetti imprenditoriali (es. imprese assicurative e bancarie) che notoriamente godono di una certa forza contrattuale, non anche per le pubbliche amministrazioni le quali non sono espressamente contemplate tra i soggetti di cui al riportato art. 13-*bis*, comma 1;

b) del resto, l'estensione automatica ed inequivoca delle disposizioni di cui all'art. 13-bis (equo compenso sulla base dei minimi tariffari) è stata operata dal legislatore soltanto in riferimento ad una particolare categoria di liberi professionisti (quelli di cui all'art. 1 della legge n. 81 del 2017) e non anche nei riguardi della pubblica amministrazione (cfr. richiamato art. 19-*quaterdecies* del decreto-legge n. 148 del 2017: si veda al riguardo quanto previsto, rispettivamente, dai commi 2 e 3);

c) ne consegue, da quanto descritto, che per la pubblica amministrazione trova sì applicazione il concetto di "equo compenso" me non entro i rigidi e ristretti parametri di cui al DM contemplato dall'art. 13, comma 6, della legge n. 247 del 2012 (ora, il DM 55 del 2014). Il concetto di "equo compenso", per quanto riguarda la PA, deve dunque ancorarsi a parametri di maggiore flessibilità legati: da un lato, ad esigenze di contenimento della spesa pubblica (si veda in proposito la consueta clausola di invarianza finanziaria di cui al comma 4 dell'art. 19-quaterdecies del decreto-legge n. 148 del 2017); dall'altro lato, alla natura ed alla complessità delle attività defensionali da svolgere in concreto;

6.3. A tale ultimo proposito osserva il collegio che, come correttamente evidenziato dalla difesa INPS (e non altrimenti contestato, sul punto, dalla difesa di parte ricorrente):

a) le attività che debbono svolgere i singoli avvocati sono di mera domiciliazione o di sostituzione (dunque il *dominus* della pratica processuale resta pur sempre l'Avvocatura INPS, cui sono riservate lo studio della causa, l'elaborazione delle strategie difensive e della redazione atti);

b) le cause di cui i domiciliatari/sostituti si dovrebbero occupare sono comunque caratterizzate da ampia ripetitività e costante serialità, trattandosi di contenzioso in materia previdenziale;

6.4. In questa direzione il compenso previsto (250 euro per la domiciliazione ed 80 per la sostituzione in udienza, nonché 105 euro per cause superiori alle 25) si dimostra sufficientemente coerente con i principi di cui all'art. 36 Cost. circa il salario minimo e dignitoso;

6.5. Né d'altra parte la difesa di parte ricorrente ha fornito adeguata dimostrazione in senso contrario, essendosi la stessa limitata a sostenere la mera violazione del DM n. 55 del 2014 il quale, per le ragioni sopra partitamente indicate, non trova tuttavia pedissequa applicazione per i compensi dovuti dalle pubbliche amministrazioni. Né, in ogni caso, la difesa di parte ricorrente ha allegato alcunché onde fornire la benché minima dimostrazione circa la evidente sproporzione del compenso previsto;

6.6. A tanto si aggiunga che la invocata legge regionale n. 6 del 2019 non potrebbe giammai trovare applicazione al caso di specie, vuoi perché le disposizioni in essa contenute sull'equo compenso riguardano enti squisitamente regionali, vuoi perché una loro eventuale estensione ad enti nazionali come INPS si rivelerebbe incostituzionale per violazione del regime ordinario delle competenze legislative;

6.7. Nei descritti termini il primo motivo di ricorso è dunque infondato e deve essere rigettato.

7. Quanto al secondo motivo di ricorso osserva il collegio che:

7.1. Trattasi di terreno, quello della individuazione dei criteri di selezione, che rientra nella sfera di più ampia discrezionalità della pubblica amministrazione. Discrezionalità che potrebbe essere sindacata unicamente sotto il profilo di manifesta incongruità o di palese illogicità delle scelte che, in ogni caso, la difesa di parte ricorrente non si è premurata in alcun modo di evidenziare;

7.2. Trattasi in ogni caso di criteri (voto di laurea nonché dei singoli voti in alcune materie "caratterizzanti" l'attività di svolgere come la procedura civile e il diritto del lavoro) che hanno natura automatica, obiettiva e che dunque tendono ad enfatizzare il merito dei singoli candidati;

7.3. Quanto poi alla "limitazione" degli anni di anzianità di iscrizione all'ordine (verranno infatti considerati sino ad un massimo di 5 anni di iscrizione), trattasi come è evidente di previsione diretta a favorire i più giovani;

7.4. I contestati criteri sono dunque orientati a premiare il merito nonché a favorire l'ingresso di giovani nel mondo delle professioni, laddove l'azione difensiva del ricorrente organismo nonché dell'interveniente associazione finirebbero per avvantaggiare – senza che un tale effetto fosse da entrambi voluto, è dato presumere – coloro che già da parecchio tempo operano nell'ambito di tale particolare professione. Il che risulterebbe in completa controtendenza rispetto agli obiettivi che il legislatore, pur timidamente e faticosamente, si è prefissato di raggiungere attraverso i più recenti interventi normativi di riforma del lavoro e delle singole professioni.

7.5. Anche tale censura non può dunque trovare ingresso.

8. In conclusione il ricorso è infondato e deve essere rigettato. Con compensazione in ogni caso delle spese di lite stante la complessità delle questioni esaminate (sebbene con esclusivo riferimento al primo motivo di ricorso).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 luglio 2021 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Massimo Santini, Consigliere, Estensore

Roberto Vitanza, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Massimo Santini	**Riccardo Savoia**

IL SEGRETARIO