

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA. NAPOLI.

RICORSO

per l'**Ordine degli Avvocati di Roma**, con sede in Roma, Palazzo di Giustizia, Piazza Cavour, 00193, C.F. 80230130587, in persona del presidente, legale rappresentante *pro tempore*, avv. Antonino Galletti, nato a Roma, il 23 novembre 1970, assistito, rappresentato e difeso nel presente giudizio, come da procura in calce, dall'avv. Lorenzo Maria Cioccolini (C.F. CCC LNZ 88L09 D488D – PEC lcioccolini@pec.it – FAX 06/21122054), con domicilio digitale eletto presso l'indirizzo PEC lcioccolini@pec.it,

CONTRO

Società Regionale per la Sanità s.p.a. – Soresa s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro-tempore*,

E NEI CONFRONTI

dell'avv. Antonio Abagnale,

dell'avv. Emilia Abate,

dell'avv. Francesco Abate,

PER L'ANNULLAMENTO,

PREVIA CONCESSIONE DI MISURA CAUTELARE ORDINARIA,

EVENTUALMENTE AI SENSI DELL'ART. 55, COMMA 10, C.P.A.,

dell'Avviso pubblico per la costituzione di un elenco di avvocati per l'affidamento di incarichi di patrocinio legale e di domiciliazione con relativo regolamento ai sensi delle Linee Guida ANAC n. 12 (affidamento dei servizi legali) e ss.mm.ii., pubblicato da Soresa s.p.a. sul proprio sito istituzionale in data 3 maggio 2021 e trasmesso per conoscenza all'Ordine ricorrente in pari data a mezzo PEC, nella parte in cui, all'art. 9, ha stabilito delle norme per il compenso professionale in violazione della normativa sul c.d. equo compenso prevista dalla Legge n. 247/2012 e dal D.M. n. 55/2014 ss.mm.ii;

della **Nota 14 maggio 2021, prot. n. 8260-2021 di Soresa s.p.a.** di diniego all'autotutela richiesta dall'Ordine ricorrente per la modifica dell'art. 9 del suddetto Avviso Pubblico;

della **Disposizione del Direttore Affari Legali di Soresa s.p.a., 1 luglio 2021, di approvazione dell'elenco ristretto definitivo di avvocati** per l'affidamento di incarichi di patrocinio legale e di domiciliazione ai sensi delle Linee Guida ANAC n. 12, **nonché dello stesso elenco ristretto definitivo di avvocati**, costituente l'Allegato 1 della Disposizione; **dei Verbali di seggio amministrativo 14 giugno 2021, n. 1 e 28 giugno 2021, n. 2** (non posseduti e non conosciuti dall'Ordine ricorrente);

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

F A T T O

1. In data 3 maggio 2021, la Società Regionale per la Sanità s.p.a. – Soresa s.p.a. ha pubblicato sul proprio sito istituzionale (e contestualmente trasmesso a mezzo PEC all'Ordine degli Avvocati di Roma), l'Avviso pubblico per la costituzione di un elenco di avvocati per l'affidamento di incarichi di patrocinio legale e di domiciliazione con relativo regolamento ai sensi delle Linee Guida ANAC n. 12 (affidamento dei servizi legali) e ss.mm.ii..

L'art. 9 di tale Avviso prevede testualmente quanto segue:

*“Il **compenso** spettante al professionista sarà determinato nel disciplinare di incarico in considerazione del valore e della complessità del giudizio e **non potrà in ogni caso superare il valore minimo** calcolato in relazione ai parametri forensi minimi di cui al D.M. n. 55/2014, così come modificato dal D.M. n.37 del 08.03.2018, oltre spese generali, iva e cpa ...*

*Per gli incarichi di **domiciliazione** il compenso per singola controversia è **predeterminato in € 250,00, presso le magistrature superiori ed € 150,00 per le altre**”.*

Per questo motivo, l'Ordine degli Avvocati di Roma, dopo avere visionato tale Avviso, con istanza 6 maggio 2021, ha richiesto a Soresa s.p.a. di intervenire in autotutela per l'annullamento/riforma dell'art. 9 dell'Avviso, posto che questo si pone in diretto contrasto con la normativa sull'equo compenso di cui all'art. 13 *bis* della Legge n. 247/2012 e dall'art. 19 *quaterdecies* del D.L. n. 148/2017.

Tale richiesta è stata rigettata da parte di Soresa s.p.a. con Nota 14 maggio 2021, prot. n. 8260-2021 e, quindi, la stessa Amministrazione resistente ha provveduto a concludere la procedura di selezione degli avvocati con Disposizione del Direttore Affari Legali di Soresa s.p.a., 1 luglio 2021, di approvazione dell'elenco ristretto definitivo, il quale è stato allegato alla stessa Disposizione.

Avverso tali atti e provvedimenti si propone il presente atto di ricorso, in quanto illegittimi per i seguenti motivi di

D I R I T T O

Il presente ricorso si articola in due parti, la prima dedicata ai profili sostanziali (par. I) e la seconda ai profili cautelari (par. II).

* * *

I. Profili sostanziali: violazione della normativa sul c.d. equo compenso: gli onorari professionali degli avvocati sono quantificati negli Avvisi impugnati in violazione dei parametri stabiliti dal D.M. n. 55/2014 e ss.mm.ii..

L'Avviso pubblico impugnato prevede all'art. 9 due diverse modalità di remunerazione dell'Avvocato inserito nella lista da parte di Soresa s.p.a., a seconda del tipo di attività professionale prestata.

In particolare, l'art. 9 prevede che:

- 1) L'attività professionale di **difesa in giudizio** viene remunerata *“in considerazione del valore e della complessità del giudizio e non potrà in ogni caso superare il valore minimo calcolato in relazione ai parametri forensi minimi di cui al D.M. n. 55/2014, così come modificato dal D.M. n.37 del 08.03.2018, oltre spese generali, iva e cpa”*;
- 2) L'attività professionale di **domiciliazione legale** *“è predeterminato in € 250,00, presso le magistrature superiori ed € 150,00 per le altre”*.

Entrambe tali previsioni sono manifestamente nulle e, comunque, illegittime, per violazione della legge dettata c.d. equo compenso previsto dalla Legge n. 247/2012 e dal D.M. n. 55/2014 s.m.i.

* * *

0. In via preliminare, si deve sottolineare che **l'istituto del c.d. equo compenso si applica**, ai sensi dell'art. 19 *quaterdecies*, comma 3, del D.L. n. 148/2017, anche nei confronti della **Pubblica Amministrazione**, la quale *“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”*, con la conseguenza che la violazione di tale istituto, oltre a determinare una violazione di legge di per sé, si riflette altresì in una violazione dei principi appena richiamati (trasparenza, buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa), come previsti dall'art. 97 Cost. e dell'art. 1 della Legge n. 241/1990.

Più precisamente, poi, la normativa sull'equo compenso, come disposta dall'art. 19 *quaterdecies*, comma 1, del D.L. n. 148/2017 introduttivo dell'art. 13 *bis* della Legge Professionale (Legge n. 247/2012), prevede, al comma 2 dell'art. 13 *bis* appena citato, che *“**si considera equo il compenso** ... 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”*, ovvero l'attuale **D.M. n. 55/2014**.

Il successivo comma 4 dell'art. 13 *bis* della Legge Professionale, dispone altresì che “*si considerano vessatorie le clausole contenute nelle convenzioni di cui al comma 1 che determinano, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato*”.

Nella presente fattispecie, tale normativa risulta essere stata manifestamente violata da parte di Soresa s.p.a., poichè per quanto riguarda l'attività di difesa in giudizio, ha determinato in via unilaterale che il compenso massimo previsto sarebbe stato pari al c.d. minimo di parametro, mentre, per quanto riguarda l'attività di domiciliazione, ha determinato in materia arbitraria dei compensi in misura fissa, forfettaria ed onnicomprensiva.

Il tutto in diretta violazione della normativa sull'equo compenso.

* *

1. Viene in primo luogo in considerazione, **l'attività di difesa in giudizio.**

La prima parte dell'art. 9 dell'Avviso, nella parte in cui prevede che il **compenso** dell'Avvocato “**non potrà in ogni caso superare il valore minimo** *calcolato in relazione ai parametri forensi minimi di cui al D.M. n. 55/2014*” è manifestamente nulla o comunque illegittima.

*

1.1. **La violazione dell'istituto dell'equo compenso**, disciplinato come sopra illustrato, è **chiara ed evidente: all'Avvocato** che è interessato ad essere inserito nell'elenco **viene imposto di contrattare dei compensi il cui massimale è pari al c.d. minimo** di quanto previsto da parte del **D.M. n. 55/2014**.

Tuttavia, i parametri forensi non prevedono nessun minimo e nessun massimo. Sono fissi; è attribuita al solo magistrato, in caso di disaccordo delle parti sulla misura del compenso qualora non sia stato doverosamente e preventivamente fissato con contratto scritto, la facoltà di modulare in concreto – motivando – in misura maggiore o minore il compenso rispetto al parametro predeterminato: peraltro, **anche al magistrato è fatto divieto dall'art. 4, comma 1, del D.M. n. 55/2014 di diminuire l'importo degli onorari al di sotto del 50% di quanto previsto dai parametri.**

Invece, la clausola impugnata determina che **gli Avvocati appartenenti all'elenco comunale**, che saranno chiamati a formulare preventivi in concorrenza con i colleghi **dovranno necessariamente formulare proposte inferiori ai parametri fissi ministeriali e addirittura inferiori a quello che nemmeno il magistrato investito della controversia, in caso di lite tra professionista e cliente, potrebbe determinare** con conseguente chiara violazione dei commi 2 e 4 dell'art. 13 *bis* della Legge Professionale, già richiamati.

Di conseguenza, l'art. 9 in questione è nullo, ai sensi dell'art. 13 *bis*, comma 8 della Legge Professionale, in quanto si tratta di clausola vessatoria ai sensi del precedente comma 4 - il quale prevede che “*si considerano vessatorie le clausole contenute nelle convenzioni di cui al comma 1 che determinano, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato*” – poiché vengono disposti dei criteri di remunerazione che violano il D.M. n. 55/2014, come richiamato dal comma 2 dell'art. 13 *bis* citato.

*

1.2. Inoltre, tale soluzione individuata da parte di Soresa s.p.a. **determina in concreto la violazione dei principi di buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa**, ai sensi del comma 3 dell'art. 19 *quaterdecies*, del D.L. n. 148/2017, poiché **ottenere lo svolgimento di una prestazione professionale, altamente qualificata come quella dell'Avvocato, imponendo il massimo ribasso possibile** e costringendo l'Avvocato a svolgere la propria attività al di sotto dei c.d. minimi tabellari fissati nel regolamento ministeriale, vuole dire **creare un concreto pericolo di danno alla stessa Pubblica Amministrazione, i cui interessi e diritti potrebbero non essere rappresentati e tutelati al meglio da prestazioni di qualità scadente o, comunque, non adeguata, frutto dello svilimento dell'attività professionale imposto dalla stessa Amministrazione.**

E' notorio il principio per il quale il maggior risparmio di spesa non comporta affatto sempre un vantaggio per il soggetto destinatario del servizio e, infatti, una azione efficiente non è una azione a spesa zero (o spesa minima), ma è una azione il cui costo consente di raggiungere il miglior risultato possibile: tanto è vero che **anche nel Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 50/2016) l'utilizzo del criterio del prezzo più basso è stato sostanzialmente marginalizzato**, a favore dell'utilizzo, in via principale, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, **in applicazione del Considerando n. 90, comma 2, della Direttiva 2014/24/UE: “Al fine di incoraggiare maggiormente l'orientamento alla qualità degli appalti pubblici, dovrebbe essere consentito agli Stati membri di proibire o limitare il ricorso al solo criterio del prezzo o del costo per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa qualora lo ritengano appropriato”.**

In conclusione, il massimo ribasso non è la risposta per garantire il miglior servizio all'Amministrazione e, di conseguenza, la clausola impugnata oltre a violare l'istituto dell'equo compenso (come disciplinato dalla normativa richiamata), determina una grave violazione del principio costituzionale di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione.

*

1.3. Sul punto, **le argomentazioni opposte da Soresa s.p.a. in sede di diniego all'autotutela, risultano essere del tutto inconsistenti, oltre che illegittime.**

Infatti, con la propria Nota 14 maggio 2021, prot. n. 8260-2021, Soresa s.p.a. ha osservato quanto segue:

- a) *“gli incarichi di patrocinio legale afferiscono pur sempre a **gare di rilevante importo** e che, pur con la fissazione del suddetto limite, si traducono in **compensi ampiamente remunerativi per il professionista**”*: in sostanza, secondo l'Amministrazione resistente, siccome le controversie sarebbero di elevato valore, in ogni caso l'Avvocato dovrebbe ritenersi “soddisfatto” da un onorario professionale inferiore ai c.d. minimi di parametro; tale argomentazione è del tutto illegittima:
- a1) in primo luogo, ovviamente **non spetta alla singola Amministrazione stabilire quale sia la misura del compenso “equo”** da riconoscere al professionista, in quanto vi ha già provveduto il Legislatore con la normativa primaria sopra richiamata, ancorando l'individuazione dell'equità al rispetto dei parametri di cui al D.M. n. 55/2014; con la conseguenza che un compenso non rispettoso di tali parametri è per definizione normativa “non equo”;
- a2) a ciò si aggiunga, peraltro, che ovviamente con il crescere del valore della controversia vi è una corrispondente crescita della responsabilità professionale dell'Avvocato che assume l'incarico e, pertanto, l'esposizione al rischio da errore professionale per l'attività prestata deve essere compensato da una remunerazione che tenga conto anche di ciò (sul punto, si dubita che, in caso di errore dell'Avvocato, Soresa s.p.a. in sede di azione per responsabilità professionale si riterrebbe soddisfatta da un risarcimento inferiore al valore della causa, solamente perché comunque di importo “rilevante”);
- b) la scelta di non rispettare i c.d. minimi tabellari sarebbe stata resa necessaria *“per **contemperare le esigenze di contenimento della spesa pubblica** che, come detto, costituiscono la mission istituzionale di Soresa”*; anche tale argomentazione è illegittima:
- b1) in primo luogo, **l'art. 19 quaterdecies, comma 3, del D.L. n. 148/2017 prevede espressamente che l'equo compenso si applica anche alle Pubbliche Amministrazioni**, prevedendosi una deroga espressa solamente al successivo comma 4 *bis* a favore degli agenti della riscossione; tale deroga conferma che in via generale la normativa sull'equo compenso debba trovare piena applicazione nei confronti di tutte le Pubbliche Amministrazioni, a

prescindere dalle esigenze di contenimento di spesa pubblica che ovviamente appartengono a tutte le Pubbliche Amministrazioni, per effetto dell'art. 97 Cost.;

- b2) peraltro, come argomentato al precedente punto 1.2., **il Legislatore interno e quello eurounitario hanno ormai abbandonato il criterio del c.d. massimo ribasso**, perseguendo piuttosto quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con la conseguenza che non risulta corretto affermare che l'Amministrazione consegue un risparmio di spesa a fronte del massimo ribasso, posto che poi tale ribasso viene "pagato" dall'Amministrazione in termini di qualità del servizio ricevuto;
- c) inoltre, è stato rilevato che *"i professionisti intenzionati a far parte dell'elenco oggetto del contestato avviso, in sede di compilazione della domanda sono **tenuti a dichiarare 'di riconoscere e accettare che i compensi saranno calcolati secondo le modalità e i termini indicati nel presente avviso'**"* e ciò integrerebbe una libera pattuizione delle parti che dovrebbe escludere l'applicabilità della normativa sull'equo compenso; anche tale ultima considerazione è manifestamente illegittima, poiché nella fattispecie viene in considerazione una **"convenzione unilateralmente predisposta"** dalla Pubblica Amministrazione (art. 13 *bis*, comma 1, della Legge Professionale), nella quale è previsto un compenso in violazione del D.M. n. 55/2014 e, quindi, contenente una clausola vessatoria (art. 13 *bis*, comma 4, della Legge Professionale), **che non è stata oggetto di specifica trattativa tra le parti**, essendo l'Avvocato obbligato ad accettare il contenuto dell'Avviso Pubblico, come peraltro rimarcato da Soresa s.p.a. con il proprio diniego all'autotutela; peraltro, l'art. 13 *bis*, comma 7, della Legge Professionale specifica anche che *"Non costituiscono prova della specifica trattativa ed approvazione di cui al comma 5 le dichiarazioni contenute nelle convenzioni che attestano genericamente l'avvenuto svolgimento delle trattative senza specifica indicazione delle modalità con le quali le medesime sono state svolte"*.

* *

2. In secondo luogo, viene in considerazione **l'attività di domiciliazione legale**.
Per tale attività, Soresa s.p.a. ha previsto un **compenso forfettario di euro 250,00 o 150,00** (senza nemmeno riconoscere gli accessori di legge esplicitamente), a seconda che si tratti di causa di fronte a giurisdizione superiore o meno, **che viola radicalmente il c.d. equo compenso**.

La quantificazione unilaterale effettuata di Soresa s.p.a. è illegittima, innanzitutto, perché prescinde totalmente dal tipo di controversia per la quale l'avvocato è chiamato a svolgere l'attività professionale, con la conseguenza che non vengono applicati in alcun modo i parametri di cui alle tabelle allegate al D.M. n. 55/2014, in diretta violazione dell'art. 13 *bis*, comma 2, della Legge n. 247/2012, che dispone che il compenso è equo solamente quando è *“conforme ai parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia”*.

Nel dettaglio, la quantificazione legittima degli onorari professionali per l'attività di domiciliazione avrebbe dovuto avvenire secondo i criteri di cui all'art. 8, comma 2 del D.M. n. 55/2014 prevede che *“all'avvocato incaricato di svolgere funzioni di **domiciliatario**, spetta di regola un **compenso non inferiore al 20 per cento dell'importo previsto dai parametri di cui alle tabelle allegate per le fasi processuali che lo stesso domiciliatario ha effettivamente seguito e, comunque, rapportato alle prestazioni concretamente svolte”***.

Di conseguenza, Soresa s.p.a. avrebbe dovuto prevedere il riconoscimento di un compenso saldamente parametrato al tipo di causa oggetto dell'incarico di domiciliazione, mentre invece l'art. 9 dell'Avviso Pubblico prescinde del tutto dal tipo e dal valore di controversia, prevedendo un importo forfettario, ancorato solamente al tipo di giurisdizione (superiore o meno), che però non costituisce di per sé un criterio ai sensi del D.M. n. 55/2014.

Oltre a ciò, l'operato di Soresa s.p.a. contrasta apertamente con i principi posti dal c.d. equo compenso, in quanto non garantisce la qualità delle prestazioni professionali e viola la dignità della professione svolta da parte dell'avvocato. Questo emerge con evidenza facendo il confronto con gli importi previsti dai parametri del D.M. n. 55/2014 con riferimento all'attività di domiciliazione: esemplificando, se si ipotizza una controversia di valore rientrante nello scaglione ricompreso tra euro 5.200,01 e euro 26.000,00, Tabella n. 2 *“Giudizi ordinari e sommari di cognizione di primo grado”*, il parametro degli onorari spettanti all'avvocato è quantificato in euro 4.835,00, con la conseguenza che il parametro previsto a favore del domiciliatario non dovrebbe essere inferiore ad euro 967,00 (ovvero, il 20% dell'importo totale), contro gli euro 150,00 (in quanto giurisdizione non superiore) determinati unilateralmente da Soresa s.p.a.. Tale situazione peggiora laddove si faccia riferimento ad una ipotetica causa di valore più rilevante, come quelle ricomprese nello scaglione tra euro 260.000,00 ed euro 520.000,00, il cui compenso totale sarebbe pari ad euro 21.387,00, con la conseguenza che il parametro previsto a favore del domiciliatario non dovrebbe essere inferiore ad euro 4.277,40 (ovvero, il 20% dell'importo totale) ed, invece, Soresa s.p.a. ha

previsto un onorario di soli euro 150,00 (in quanto giurisdizione non superiore), che ricomprende anche l'attività di sostituzione in udienza.

Peraltro, è stata la stessa Soresa s.p.a. ad evidenziare nella propria Nota 14 maggio 2021, prot. n. 8260-2021 che “*gli incarichi di patrocinio legale afferiscono pur sempre a gare di rilevante importo*”, con la conseguenza che, a maggior ragione, gli importi forfettari di euro 250,00 ed euro 150,00 risultano essere, oltre che sganciati dai criteri del D.M. n. 55/2014, del tutto incongrui rispetto al valore delle controversie effettivamente oggetto di incarico.

II. Profili cautelari.

I profili di *fumus boni juris* sono nei motivi di ricorso.

Il periculum in mora sussiste invece in re ipsa: dato che la procedura di formazione dell'elenco degli avvocati di Soresa s.p.a. si è ormai conclusa in data 1 luglio 2021, **l'Ordine ricorrente ha interesse ad ottenere la sospensione dell'elenco di Avvocati il prima possibile** per impedire a Soresa s.p.a. di applicare compensi in violazione dell'equo compenso pregiudicando il diritto e l'interesse degli iscritti ad essere apprezzati con dignità ed assicurare prestazioni professionali di qualità.

In questo quadro la **mancata sospensione** dei provvedimenti impugnati **danneggerebbe certamente la qualità delle prestazioni professionali, nonché gli avvocati che hanno presentato domanda e che sono stati selezionati, nonché gli avvocati che – certamente inorriditi dalle condizioni previste con i provvedimenti impugnati – non hanno presentato domanda.**

Infatti:

- 1) gli avvocati che hanno presentato domanda e sono stati selezionati per l'inserimento nell'elenco sarebbero costretti, *oborto collo*, a svolgere la propria attività professionale ricevendo **un compenso miserevole e, comunque, non equo;**
- 2) gli avvocati che non hanno presentato domanda a causa della previsione di compensi non equi, **perdono illegittimamente la possibilità di svolgere la relativa attività professionale in condizioni di legittimità.**

In via subordinata, è **formulata richiesta di celere fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.**, in considerazione dell'interesse dell'Ordine ricorrente ad ottenere una pronuncia nel merito prima dell'1 luglio 2023, ovvero con anticipo rispetto alla cessazione dell'efficacia dell'elenco adottato da Soresa s.p.a., stabilita in 24 mesi dalla sua approvazione dall'art. 6 dell'Avviso Pubblico.

P.Q.M.

Si chiede:

I) in via cautelare:

- 1) in via principale, la sospensione dei provvedimenti impugnati, con particolare riferimento all'elenco di avvocati approvato in data 1 luglio 2021;
- 2) in via subordinata, la celere fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., per ottenere una pronuncia di merito prima dell'1 luglio 2023, ovvero prima della cessazione dell'efficacia dell'elenco di avvocati adottato dall'Amministrazione resistente;

II) nel merito, la dichiarazione di nullità e/o l'annullamento degli atti e dei provvedimenti impugnati, come indicati in epigrafe.

Si chiede l'autorizzazione alla notificazione per mezzo di pubblici proclami nei confronti di tutti e i n. 344 Avvocati inseriti nell'elenco approvato dall'Amministrazione resistente.

Con ogni conseguenza di legge.

Con vittoria di spese e di onorari.

Roma, 2 luglio 2021

(avv. Lorenzo Maria Cioccolini)