

INCARICHI DI PATROCINIO DIFENSIVO, SERVIZI LEGALI ED EQUO COMPENSO

ARGOMENTI TRATTATI:

- Organizzazione dei servizi legali nell'ambito degli EELL: gestione interna e gestione esterna
- Affidamento all'esterno e i servizi legali ante Decreto legislativo n. 36/2023
- Affidamento all'esterno di servizi legali nella legislazione vigente
- Differenza tra patrocini e appalti legali: i contratti esclusi
- Modalità di affidamento, i requisiti e la forma degli incarichi legali: tra contratto d'opera professionale e contratto di appalto
- Compenso in favore degli avvocati, equo compenso e rapporto con il Codice dei contratti
- Rassegna di prassi e giurisprudenza in materia

Relatori:

EUGENIO DE CARLO

Segretario generale
del Comune di Martina Franca (TA)

CLAUDIA FORNAIO

Funzionario amministrativo, avvocato,
assegnato al Servizio contenzioso
del Comune di Martina Franca

**Organizzazione dei servizi legali
nell'ambito degli EELL:
gestione interna e gestione esterna**

**L. 247/2012 Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense
(art. 23 Avvocati degli enti pubblici)**

Gli avvocati degli Enti pubblici, sono dipendenti, iscritti in un elenco speciale - nel contratto di lavoro è garantita l'autonomia e l'indipendenza di giudizio intellettuale e tecnica dell'avvocato.

«...è eccezionalmente ammessa l'assunzione, quali lavoratori subordinati, di avvocati iscritti al relativo Albo professionale, a condizione che gli stessi vengano posti alle dirette ed esclusive dipendenze di una pubblica amministrazione, la qual ultima attribuisca loro, in via esclusiva, la trattazione dei propri affari legali. Tale rapporto di esclusività si giustifica in virtù del particolare vincolo fiduciario che caratterizza il rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, cui si ricollega altresì il principio dell'immedesimazione organica...»

Consiglio di Stato 07/06/2017 n. 2731

AVVOCATURA CIVICA

E' incaricata della trattazione degli affari legali del Comune e rende il servizio di consulenza, rappresentanza, patrocinio, assistenza e difesa in giudizio dell'Amministrazione Comunale.

L'Avvocatura svolge le seguenti funzioni:

- **contenziosa**: con cui provvede alla tutela dei diritti e degli interessi del Comune attraverso la rappresentanza, il patrocinio, l'assistenza e la difesa del Comune e la cura degli affari legali dell'Ente;
- **consultiva**: con cui presta la propria consulenza senza limiti di materia, agli organi istituzionali e burocratici del Comune.

All'Avvocatura Comunale sono, pertanto, affidati tutti i compiti e le relative responsabilità professionali disciplinati dalla Legge del 31 dicembre 2012, n. 247 e successive integrazioni e/o modificazioni.

All'Avvocatura Comunale, in particolare, **compete:**

- assistere**, su richiesta, il Sindaco, il Segretario Comunale e i dirigenti nella trattazione di questioni che richiedano particolare apporto tecnico/giuridico;
- esprimere** il proprio parere in merito alla promozione, abbandono, rinuncia o transazione di giudizi;
- esprimere** il proprio parere in ogni caso previsto dalla legge (ad es., ove il valore dell'importo oggetto di concessione o rinuncia sia superiore a 100.000 euro, ovvero a 200.000 euro in caso di lavori pubblici, come previsto dall'art. 212 del d.lgs. n. 36/23 in materia di transazioni dei contratti pubblici).
- prestare consulenza** al dirigente interessato nella redazione di transazioni giudiziali e stragiudiziali;
- suggerire** l'adozione di provvedimenti o collaborare nella stesura del testo di risposta a reclami, esposti, diffide o altri fatti che possono determinare l'insorgere di una lite;

AVVOCATURA CIVICA (interna)

- ❑ **partecipare** a gruppi di studio nominati dal Sindaco o dal Segretario generale, per fornire supporto legale in qualsiasi materia;
- ❑ **curare** direttamente gli affari inerenti al contenzioso dell'Ente, anche mediante la costituzione in giudizio;
- ❑ **formulare**, su richiesta, pareri in ordine a rilevanti questioni giuridiche;
- ❑ **intervenire**, su espresso mandato, in qualsiasi sede, per definire e transigere liti e controversie, anche solo insorgende, nell'interesse dell'Ente;
- ❑ **curare** direttamente con responsabilità di firma, o in collaborazione con i responsabili dei competenti settori, su espresso incarico, procedimenti di particolare complessità.

In presenza dell'Avvocatura interna, è questa a dover garantire la difesa.

Quando l'Ente è dotato di un proprio ufficio legale interno, sussiste un onere di motivazione rafforzata da esternare, sia in ordine al deficit di natura quantitativa, sia in ordine ai deficit di natura qualitativa, nei provvedimenti di affidamento dell'incarico.

I provvedimenti devono precisare l'alta ed eccezionale professionalità richiesta nel caso di specie ed evidenziare i reali carichi di lavoro del personale con professionalità analoghe a quelle richieste.

Nella fattispecie i giudici avevano escluso l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, con rigetto della domanda della procura, per due ragioni:

- 1. la "straordinaria natura del giudizio trattato», anche in ordine al modello di gestione ordinario esistente (ridotta consistenza dell'avvocatura interna)*
- 2. la rilevante complessità delle questioni controverse, (certificazione dei bilanci di un'azienda sanitaria pubblica, con principi di revisione contabile, e contabilità pubblica applicata alle aziende sanitarie locali), con importo molto elevato del giudizio (80 milioni di euro).*

Sentenza 23 ottobre 2023, n. 341 Corte dei Conti Toscana

Pertanto è giustificato ricorrere ad avvocati esterni, nel caso di:

Mancanza di competenze specifiche:

In alcune situazioni, gli avvocati interni potrebbero non avere le competenze specifiche necessarie per affrontare un determinato caso, rendendo necessario il ricorso a un esperto esterno.

Sovraccarico di lavoro:

Se gli avvocati interni sono già impegnati in un numero considerevole di processi, potrebbe essere necessario il ricorso ad avvocati esterni per garantire una tempestiva e adeguata difesa.

Conflitti di interesse:

In alcuni casi, gli avvocati interni potrebbero avere un conflitto di interessi che li impedisce di difendere un determinato ente pubblico in un processo.

In questi casi eccezionali, si può ricorrere ad avvocati esterni, ma **è fondamentale che l'utilizzo di tali risorse sia giustificato e che si mantenga un rigoroso controllo sulla spesa.**

(cfr. Corte dei conti, sez. contr. Emilia – Romagna, delibera 124/PAR del 15 settembre 2023)

Sull'organizzazione dei servizi legali comunali e sull'ampia discrezionalità della scelta.

Con la sentenza n. 1064 della Sezione Quinta del Consiglio di Stato pubblicata il 31/01/2023, in riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Terza) n. 00943/2022, è stata ritenuta legittima la scelta organizzativa di un Comune di esternalizzare, anche in parte, i servizi legali dell'Avvocatura civica in ragione dell'ampia e lata discrezionalità in termini di potestà organizzativa di cui dispongono gli organi comunali nell'ambito dell'ordinamento giuridico vigente.

Ciò in quanto l'Avvocatura comunale rientra tra gli uffici dell'ente e, come tale, risulta soggetta alla lata ed ampia discrezionalità organizzativa degli organi di indirizzo politico deputati alla demarcazione delle linee fondamentali della stessa struttura amministrativa.

Ufficio di Avvocatura Unico

È possibile che più Enti si uniscano per la gestione **comune del contenzioso**, dando vita a uffici comuni per la difesa legale

Ai sensi dell'art. 2, comma 12, L. 244/2007

*Gli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono istituire, **mediante apposite convenzioni, da stipulare ai sensi dell'articolo 30 del medesimo testo unico**, uffici unici di avvocatura per lo svolgimento di attività di consulenza legale, difesa e rappresentanza in giudizio degli enti convenzionati.*

Art. 30 D.lgs. 267/2000

Convenzioni

- 1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni.*
- 2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.*
- 3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo.*
- 4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.*

La convenzione:

- è finalizzata alla realizzazione di un Ufficio condiviso da implementarsi con personale distaccato dagli Enti partecipanti e con mezzi e strumenti conferiti dai medesimi Enti partecipanti;
- garantisce il funzionamento dell'Ufficio attraverso il personale dipendente munito di valido titolo di abilitazione professionale legale ed iscritto nell'elenco speciale degli enti pubblici, nonché attraverso il personale amministrativo e giuridico di supporto, appositamente assegnati in distacco nel rispetto delle modalità di legge e contrattuali;
- persegue il risultato del miglioramento di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa e una maggiore economicità grazie al risparmio della spesa pubblica grazie all'utilizzo di dipendenti avvocati.

AVVOCATI ESTERNI

❑ Patrocinio:

-consistente **in un arbitrato o in una conciliazione** tenuti in uno Stato membro dell'Unione europea, un paese terzo o dinanzi a un'istanza arbitrale o conciliativa internazionale;

-in procedimenti giudiziari dinanzi a organi giurisdizionali o autorità pubbliche di uno Stato membro dell'Unione europea o un Paese terzo o dinanzi a organi giurisdizionali o istituzioni internazionali.

❑ Rilascio unico parere:

-consistente nel **rilascio di un unico parere** in ordine ad una determinata questione/fattispecie. Si tratta di vere e proprie consulenze, da intendersi come richieste di pareri ad esperti con cui l'amministrazione intende acquisire un giudizio finale idoneo ad orientare l'azione dei propri organi (v. **C.d.C. sez. riun., deliberazione n. 6/2005**)

❑ Consulenza seriale:

-consistente in una **prestazione continuativa** che viene resa da uno o più professionisti in modo organizzato, per uno o più contenziosi, presenti e futuri, del cliente stesso.

In particolare – pur opinabilmente, per chi opera all’interno degli EELL – è stato **distinto tra :**

- ❑ **una pubblica amministrazione, di DIMENSIONI RILEVANTI**, che può dar luogo a frequenti contenziosi, spesso di natura seriale.

Questa, di regola, avvertirebbe l’esigenza di rivolgersi ad un insieme di professionisti, organizzato, che sia disponibile a trattare tutte le controversie nelle quali l’ente dovesse essere coinvolto.

In questi casi, si tratterebbe di conferire incarichi “di consulenza e di assistenza a contenuto complesso, inserito in **un quadro articolato di attività professionali organizzate** sulle base dei bisogni dell’ente, ... rispetto alla mera prestazione di patrocinio legale».” (**Cons. Stato , sez. V, 11 maggio 2012, n. 2730**).

- ❑ **Una pubblica amministrazione, di DIMENSIONI NON RILEVANTI**, solo raramente coinvolta in vicende contenziose.

In questi casi, si avrà la necessità di conferire, quando ciò accada, **un incarico singolo** ad un professionista individuato al solo scopo di difesa in quel giudizio (o per la consulenza in vista di quel preciso giudizio).

***Legittimatio ad processum negli Enti
locali***

- **Art. 6, comma 2, del TUEL d.lgs. n. 267/00**, regolando la c.d. *legittimatio ad processum* (ossia la capacità di stare in giudizio) dispone che : “*Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce (...) i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio*” ;
- **Art. 50, comma 2, del TUEL d.lgs. n. 267/00** “ *..Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente*”.

In particolare, detta disposizione legislativa è stata interpretata, sin dalla decisione a **S.U. della Corte di Cassazione n. 12868 del 2005**, nel senso che lo statuto può legittimamente affidare la rappresentanza a stare in giudizio ai dirigenti, nell'ambito dei rispettivi settori di competenza, quale espressione del potere gestionale loro proprio, ovvero ad esponenti apicali della struttura burocratico-amministrativa del Comune; **ove tuttavia una specifica previsione statutaria non sussista, il Sindaco ed il Presidente della Provincia restano i soli soggetti titolari del potere di rappresentanza processuale**, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., quali rappresentanti legali degli enti.

La citata sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione, ha precisato:

- ai fini della rappresentanza in giudizio del comune, **l'autorizzazione alla lite da parte della Giunta Comunale non costituisce più, in linea generale, atto necessario** ai fini della proposizione o della resistenza all'azione, salva restando la possibilità per lo statuto comunale di prevedere l'autorizzazione della giunta, ovvero di richiedere una preventiva determinazione del dirigente competente;
- ove lo statuto preveda che il sindaco (presidente) agisca o resista in giudizio previa determinazione del dirigente competente, tale determinazione si sostanzia in una mera valutazione tecnica circa l'opportunità della lite, non potendo configurarsi come autorizzazione in senso proprio quella del dirigente al sindaco, che ha già la rappresentanza legale ed è il capo dell'amministrazione e che diverrebbe esecutore di detta determinazione (v., in tale senso, anche **Cass. 2003 n. 19380 e Cons. Stato 2004 n. 155**).

A tale riguardo si afferma, **che salva diversa previsione statutaria**, compete al Sindaco o al Presidente della Provincia, ai sensi del **D.lgs. n. 267/2000**, quale organo di rappresentanza dell'ente, **il conferimento della procura alle liti del difensore senza la necessità di alcuna preventiva autorizzazione** (cfr. Cons Stato, sez V, sentenza n. 2730/2012; Cons. St., Sez. VI, 1° ottobre 2008, n. 4744; Cons. St., Sez. VI, 9 giugno 2006, n. 3452; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 5 dicembre 2006 n. 10402; Cass. civ., Sez. Un., 10 dicembre 2002, n. 17550).

Corte di Cassazione n. 2585 del 04 febbraio 2008:

*«...**lo Statuto del Comune –ed anche il regolamento del Comune, ma soltanto se lo statuto contenga un espresso rinvio, in materia, alla normativa regolamentare- può legittimamente affidare la rappresentanza a stare in giudizio ai dirigenti nell’ambito dei rispettivi settori di competenza,** quale espressione del potere gestionale loro proprio, ovvero ad esponenti apicali della struttura burocratico-amministrativa del Comune, fermo restando che, **ove una specifica previsione non sussista, il sindaco conserva l’esclusiva titolarità del potere di rappresentanza processuale del Comune,** ai sensi dell’art. 50 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli Enti Locali. In particolare, qualora lo statuto affidi la rappresentanza a stare in giudizio in ordine all’intero contenzioso al dirigente dell’ufficio legale, questi, quando ne abbia i requisiti può costituirsi senza bisogno di procura, ovvero attribuire l’incarico ad un professionista legale interno o del libero foro, e ove abilitato alla difesa presso le magistrature superiori, può anche svolgere personalmente attività.*

Consiglio di Stato, Sez. IV n. 4395 del 2 settembre 2015 :

«...La rappresentanza legale del Comune compete al Sindaco senza la preventiva autorizzazione ad agire o resistere in giudizio, salvo che la norma statutaria o regolamentare non attribuisca tale competenza ad un dirigente. Salva diversa previsione dello statuto comunale o dei regolamenti a cui il medesimo faccia espresso rinvio, la rappresentanza legale dell'Ente compete al Sindaco, il quale non necessita di preventiva autorizzazione ad agire o a resistere in giudizio».

In sintesi:

ai fini della rappresentanza in giudizio del Comune, lo statuto può prevedere la preventiva autorizzazione della Giunta o della determinazione dirigenziale, in tal caso questi devono considerarsi **atti necessari** i fini della legittimazione processuale dell'organo titolare della rappresentanza.

Controversie Tributarie

Decreto Legge 31 marzo 2005, n. 44

L'ente locale nei cui confronti è proposto il ricorso può stare in giudizio anche mediante il dirigente dell'ufficio tributi, ovvero, per gli enti locali privi di figura dirigenziale, mediante il titolare della posizione organizzativa in cui è collocato detto ufficio".

*Ai fini della rappresentanza in giudizio del comune, **l'Ente Locale può stare in giudizio anche mediante il Dirigente dell'Ufficio "Tributi", o, in mancanza di tale figura dirigenziale, tramite il titolare della Posizione organizzativa comprendente l'Ufficio "Tributi"**. Ai fini della rappresentanza in giudizio del Comune, l'autorizzazione alla lite non costituisce più atto necessario per la proposizione o della resistenza all'azione, laddove lo Statuto comunale, o anche i Regolamenti, nei limiti in cui ad essi espressamente rinvii lo stesso Statuto, possono affidarla ai Dirigenti, nell'ambito dei rispettivi Settori di competenza, od anche, con riguardo all'intero contenzioso, al Dirigente dell'Ufficio "Legale".*

Corte di Cassazione Ordinanza n. 8532 del 27/03/2019

Difesa dell'Ente nel giudizio di opposizione alla ordinanza-ingiunzione

La giurisdizione in ordine alla opposizione ad ordinanza – ingiunzione può essere devoluta al Giudice di Pace o al Tribunale a seconda della materia ex art. 6, comma 3-4-5 del D.lgs. 150 del 2016

Il comma 9, del medesimo art. 6, dispone in ordine alla rappresentanza in giudizio dell'Amministrazione:

«Nel giudizio di primo grado l'opponente e l'autorità che ha emesso l'ordinanza possono stare in giudizio personalmente.

L'autorità che ha emesso l'ordinanza può avvalersi anche di funzionari appositamente delegati. Nel giudizio di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di cui all'[articolo 205 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285](#), il prefetto può farsi rappresentare in giudizio dall'amministrazione cui appartiene l'organo accertatore, la quale vi provvede a mezzo di propri funzionari appositamente delegati, laddove sia anche destinataria dei proventi della sanzione, ai sensi dell'articolo 208 del medesimo decreto».

**La natura degli incarichi legali – il contratto
di patrocinio e la forma scritta**

Secondo l'orientamento attualmente maggioritario, gli incarichi legali finalizzati alla difesa dell'ente locale hanno natura di contratto d'opera professionale.

In questo senso, la **Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (v. deliberazione del 14.3.08)** e la giurisprudenza amministrativa in genere (v., ad es., **Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 263/2008**) ritengono che l'incarico professionale, in linea generale, si configuri come contratto di prestazione d'opera ex artt. 2222-2238 c.c. riconducibile al modello della *locatio operis*, rispetto al quale assume rilevanza **la personalità della prestazione resa dall'esecutore.**

In base all'anzidetto indirizzo ermeneutico, quindi, il conferimento di un incarico professionale costituisce un'attività professionale qualificata *locatio operis* (cfr. **Cons. Stato, sez. VI, 29 gennaio 2008, n. 263, nonché giurisprudenza ivi citata: Cass. SS.UU. 19 ottobre 1998, n. 10370; C.d.S., sez. IV, 27 novembre 2000, n. 6315; 28 agosto 2001, n. 4573; sez. VI, 4 settembre 2002, n. 4433 C.d.S., sez. IV, 28 agosto 2001, n. 4573**).

La *locatio operis* assume la veste del contratto di lavoro autonomo, inteso quale prestazione d'opera professionale, ove la prestazione richiesta abbia ad oggetto l'impiego prevalente del lavoro proprio da parte dell'obbligato, assume, invece la veste del contratto di appalto ove l'attività diretta alla prestazione richiesta presupponga un'impresa organizzatrice del capitale e del lavoro altrui.

Nel contratto d'opera, il risultato deve conseguirsi attraverso un determinato processo produttivo facente esclusivamente o prevalentemente capo alla persona del prestatore; ciò determina che il contratto, per il quale è essenzialmente richiesta l'esplicazione di specifiche capacità professionali, debba intendersi stipulato *intuitus personae*». Tali contratti valorizzano la dimensione della persona che realizza l'attività lavorativa al di fuori dei concetti di profitto e di capacità produttiva.

Il prestatore d'opera non è un imprenditore, e nell'esecuzione del contratto non si avvale di quelle procedure di gestione del capitale, mezzi di produzione e forza lavoro caratterizzanti l'impresa e che connotano il contratto di appalto.

Contratto di patrocinio

Oggetto: contratto d'opera professionale

Deliberazione G.C. n. XXX del GG/MM/AA avente ad oggetto «*Conferimento incarico per difesa dell'Ente Civico nella controversia introdotta con ricorso al TAR RG XXX/XXXX da Omissis*»

Avv. _____ Determinazione Dirigenziale n. XXX del GG/MM/AA - CIG XXXXXXXXXXXXX

Le parti, di come di seguito costituite:

Comune _____ nella persona del Dirigente Responsabile del Servizio Finanziario, Dott _____ con i poteri di cui all'art. 107 TUEL d.lgs. n. 267/00, in nome e per conto del predetto Comune che legalmente rappresenta in virtù di Decreto Sindacale n. 46 del 27.12.2024 in seguito chiamato Committente;

Avv. _____ (cf _____) del Foro di _____, con studio alla Via _____

Le parti di seguito rispettivamente denominate Committente e Professionista convengono e sottoscrivono il presente atto, che dichiarano di conoscere ed accettare senza riserva alcuna.

1 – Oggetto dell’incarico.

Il Committente ha conferito al professionista l’incarico di difesa dell’Ente nella controversia introdotta con ricorso al TAR RG XXX/XXXX da *omissis*.

2 – Descrizione dell’incarico.

L’incarico conferito al professionista comprende lo studio degli atti riferiti al contenzioso, gli incontri presso la Sede comunale ove necessario, il legale e/o la controparte, la difesa in giudizio ed ogni altra facoltà connessa al mandato *ad litem* conferito dall’Amministrazione.

3 – Obblighi del Professionista.

Il professionista deve:

- provvedere ad inviare al Committente gli atti e i documenti di causa;
- aggiornare il Committente all’esito di ciascuna attività processuale espletata e/o udienza, anche a mezzo di posta elettronica certificata;
- comunicare tempestivamente qualsivoglia variazione intervenuta rispetto al momento di affidamento dell’incarico e che interessi, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, il domicilio (anche digitale), il recapito telefonico ai fini della reperibilità, il regime fiscale di assoggettamento della prestazione professionale, ai fini degli adempimenti finanziari e di bilancio di competenza dell’Ente;
- eseguire la prestazione d’opera con la diligenza dovuta.

4 – Obblighi del Committente.

Il committente si impegna a fornire la documentazione completa e quant'altro necessario per consentire al professionista di espletare adeguatamente l'incarico affidato.

5 – Modalità di determinazione ed esigibilità della prestazione di pagamento.

Le condizioni economiche convenute tra il committente ed il professionista per l'assolvimento dell'incarico sono definite come di seguito

Es...competenza di TAR – valore indeterminabile complessità alta, totale € 6.997,94:

€ 4.796,00 per onorario (*composto delle fasi: studio-introduttiva-istruttoria/trattazione-decisionale-cautelare collegiale-cautelare monocratica*);

€ 719,40 per Rsg al 15%;

€ 220,62 per cassa al 4%;

€ 1.261,92 per Iva al 22%,

a dedurre ritenuta d'acconto del 20% € 1.103,08.

il pagamento dell'onorario sarà erogato come segue:

in acconto del 20% alla sottoscrizione del contratto 1.399,58 nell'anno 2025;

il saldo a conclusione del giudizio € 5.598,36 ipotizzato nel 2027.

6 – Modalità di pagamento dei compensi.

Le competenze saranno liquidate entro 30 (trenta) giorni dalla presentazione di regolare fattura che dovrà essere trasmessa tramite PEC al Servizio fatturazione: protocollo. _____ – Codice Univoco Ufficio IIQUPQ. La Fattura sarà emessa previo invio di nota spese.

7 - Sospensione dell’incarico, rinuncia, transazione della lite.

La sospensione per qualsiasi motivo dell’incarico conferito al professionista non esime il committente dall’obbligo di corrispondere i compensi relativi al lavoro svolto. Il professionista potrà rinunciare all’incarico per giusta causa o per giustificato motivo col solo diritto al compenso per il lavoro svolto, escluso ogni ulteriore reciproco onere.

In ipotesi di transazione sarà corrisposto al professionista ex lege il compenso per le fasi svolte.

8- Divergenze/definizione amichevole.

Le controversie nascenti tra le parti in ordine all’applicazione o interpretazione del presente disciplinare d’incarico verranno risolte bonariamente, secondo principi di buona fede e correttezza contrattuale, salvo ricorso all’Autorità giurisdizionale competente nel caso di mancato raggiungimento dell’accordo.

9 – Disposizioni finali.

Per quanto non specificatamente convenuto nel presente disciplinare si fa riferimento al Codice civile, alla normativa vigente, agli usi locali. Il presente atto è registrato in caso d’uso, secondo le disposizioni fiscali vigenti, dalla parte a cui interessi.

Letto, approvato e sottoscritto

Il Professionista

Avv. _____

Il Committente

Dott. _____

Il requisito della forma scritta "*ad substantiam*" per i contratti della P.A. è soddisfatto nel contratto di patrocinio legale mediante il rilascio al difensore, ai sensi dell'[art. 83 cod. proc. civ.](#), con atto pubblico o scrittura privata autenticata, di una procura generale alle liti purché in essa sia puntualmente fissato l'ambito delle controversie per le quali opera. (cfr. **Corte di Cassazione, sezione VI- 3, ordinanza 24 febbraio 2015 n. 3721**).

Infatti, secondo la **Corte di Cassazione, con Sentenza n. 10707 del 15.05.2014**, la sottoscrizione della classica procura alle liti da parte del Sindaco del Comune integra idonea forma scritta atta a rendere pienamente valido l'incarico. Precisamente, la Corte così motiva: "*in tema di forma scritta ad substantiam dei contratti della pubblica amministrazione, **il requisito è soddisfatto, nel contratto di patrocinio, con il rilascio al difensore della procura ai sensi dell'art. 83 c.p.c.**, atteso che l'esercizio della rappresentanza giudiziale tramite la redazione e la sottoscrizione dell'atto difensivo perfeziona, mediante l'incontro di volontà fra le parti, l'accordo contrattuale in forma scritta, rendendo così possibile l'identificazione del contenuto negoziale e i controlli dell'autorità tutoria*". E aggiunge: "*in particolare, nell'ipotesi in cui parte conferente sia l'organo rappresentativo di un ente pubblico (comune), il formale conferimento della procura alla lite e il concreto esercizio della rappresentanza processuale della parte configurano il perfezionamento in forma scritta del sottostante contratto di patrocinio*".

Anche secondo il TAR Puglia Lecce (v. sentenza n. 2500 del 14 ottobre 2014) la “**procura alla lite**”, **sottoscritta dal sindaco, configura il contratto di patrocinio** in quanto accettata dal professionista con il concreto esercizio della rappresentanza giudiziale tramite memorie difensive. Quindi, per il singolo incarico di patrocinio, di lavoro autonomo professionale, non è strettamente necessario stipulare un vero e proprio contratto con l’avvocato, seppur sia sempre consigliabile.

Articolo 107 D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, T.U.O.E.L.

Attribuzioni dei dirigenti:

Co. 1. Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. (...).

Spetta ai dirigenti:

Co. 3.

(...)

c) la stipulazione dei contratti

d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa

Pertanto, tenuto conto dei poteri attribuiti agli organi di governo, distinti da quelli di gestione attribuiti ai dirigenti, ne deriva che alla sottoscrizione della procura da parte del Sindaco (o dell'organo deputato alla rappresentanza come abbiamo visto innanzi), consegue la sottoscrizione del contratto tra professionista e dirigente onde disciplinare la modalità di erogazione dei compensi, in correlazione all'impegno di spesa

*«In base agli artt. 16 e 17 r.d. n. 2440 del 1923, il contratto d'opera professionale stipulato con la P.A., pure se questa agisca "iure privatorum", deve essere redatto, a pena di nullità, in forma scritta. **L'osservanza di detto requisito richiede la redazione di un atto recante la sottoscrizione del professionista e dell'organo dell'ente legittimato a esprimerne la volontà all'esterno, nonché l'indicazione dell'oggetto della prestazione e l'entità del compenso, dovendo escludersi che, ai fini della validità del contratto,** la sua sussistenza possa ricavarsi da altri atti, quali, ad esempio, la delibera dell'organo collegiale dell'ente che abbia autorizzato il conferimento dell'incarico, ovvero una missiva con la quale l'organo legittimato a rappresentare l'ente ne abbia comunicato al professionista l'adozione ai quali sia eventualmente seguita la comunicazione per iscritto dell'accettazione da parte del medesimo professionista, **poiché non è ammissibile la stipula mediante atti separati sottoscritti dall'organo che rappresenta l'ente e dal professionista, prevista esclusivamente per i contratti conclusi con imprese commerciali.** Il contratto mancante del suddetto requisito è nullo e non è suscettibile di alcuna forma di sanatoria, sotto nessun profilo, poiché gli atti negoziali della P.A. constano di manifestazioni formali di volontà, non surrogabili con comportamenti concludenti.*

Corte di cassazione, sezione I civile, sentenza 6 luglio 2007 n. 15296 .

**Esempio di contratto d'incarico legale
(patrocinio)**

**Il preventivo di spesa - l'impegno contabile –
il debito fuori bilancio**

Il primo atto del nominando difensore è il riscontro alla richiesta di preventivo che a pena di nullità deve essere rispettoso della legge sull'equo compenso.

Ove il preventivo sia accettato, e quindi sia conferito l'incarico, **il responsabile del procedimento della spesa deve assumere il necessario impegno contabile a norma dell'art. 191 TUE.**

Invero, l'Ente è tenuto in sede di incarico a concordare nel titolo il corrispettivo affinché il suo ammontare risulti definito o, quantomeno, sufficientemente determinabile, di modo che, a scadenza, la liquidazione dell'onorario e della spesa trovi preventiva e sufficiente provvista nella contabilità dell'ente, evitando la formazione di debiti fuori bilancio.

Peraltro, in caso di impegni "irrisori", sarebbero state violate le norme contabili che presidiano la corretta imputazione in bilancio della spesa; il titolo e la fattispecie generativa dell'obbligazione, inoltre, riguarderebbero integralmente un esercizio precedente nel quale l'ammontare della spesa non è stato correttamente rilevato.

Per tale ragione, in tali circostanze, **l'unica procedura contabile adottabile è quella dell'adozione di una formale deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio**, la quale consente la verifica sull'utilità del patrocinio, nonché di attivare il controllo in relazione a possibili profili di responsabilità erariale, stante l'obbligo di trasmissione delle deliberazioni di riconoscimento dei debiti fuori bilancio alla competente Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti (art. 23 della Legge n. 289/2002).

**Ai fini dell'assunzione dell'impegno di spesa, si applica il punto 5.2 lett. g. principio contabile
concernente la contabilità finanziaria
(Allegato n. 4/2 al D.lgs. 118/2011)**

“gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa. In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui prevista dall'articolo 3, comma 4 del presente decreto, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'ente chiede ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata. (...).”

Qualora non sia stato assunto l'impegno di spesa, si procederà al riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 lett. e):

«acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo [191](#), nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza».

Il riconoscimento della suddetta legittimità del debito deve essere effettuata a mezzo deliberazione di Consiglio Comunale, con natura autorizzatoria, in quanto riferito ad una obbligazione non assunta attraverso le procedure di gestione finanziaria e quindi non prevista nel bilancio annuale già approvato e autorizzato dal medesimo Consiglio Comunale.

Inoltre, il procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio è lo strumento giuridico per riportare un'obbligazione giuridicamente perfezionata, all'interno della sfera patrimoniale dell'ente, ricongiungendo il debito insorto con la volontà amministrativa (**SRC Lombardia n. 339/2013/PAR e n. 482/2013/PAR**).

La regola secondo cui i debiti per incarichi a legali esterni, ove maggiori rispetto a quelli contabilizzati senza una causa di oggettiva imprevedibilità, **con una non ingiustificata "irrisorietà" o "non congruità" dell'importo contabilizzato, devono essere riconosciuti attraverso la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio** deve essere confermata anche nel mutato quadro normativo, per effetto dell'entrata in vigore, **dal 1° gennaio 2015, della nuova contabilità pubblica (Dlgs. n. 118/2011).**

A partire dal 2015, quindi, ove l'impegno sia stato in origine sottostimato, per cause oggettive, in sede di bilancio preventivo, annualmente, deve essere adeguato l'importo stanziato, di modo che vi siano risorse sufficienti per l'impegno ed il pagamento del corrispettivo, consentendo al Consiglio di controllare costantemente l'evolversi della spesa a fronte di fatti nuovi e imprevedibili.

Se, peraltro, emergesse una non congruità dell'impegno originario imputabile a circostanze soggettive, imputabili al professionista o al funzionario che ha consentito alla spesa, la maggior somma dovrà invece essere oggetto della procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1 lett. e), nei limiti del valutato "arricchimento" per l'ente.

Altrimenti opinando, infatti, il funzionario che ha operato in modo incauto o non diligente potrebbe facilmente sottrarsi alla responsabilità diretta (art. 191, comma 4 TUEL) e al filtro valutativo che la legge prevede che il Consiglio eserciti in sede di riconoscimento del debito per prestazioni per beni e servizi, a garanzia della propria competenza autorizzativa delle spesa (cfr. **Corte dei Conti sez. contr. della Campania, deliberazioni nn. 110 e 111 del 2015**).

La competenza a conferire l'incarico

Circa la competenza al conferimento dell'incarico, in base alle previsioni attualmente in vigore, in particolare all'**art. 50 del TUEL**, il conferimento dell'incarico compete al Sindaco o al Presidente della provincia, i quali, proprio in virtù dei poteri di rappresentanza dell'ente loro assegnati, non abbisognano dell'autorizzazione dell'organo di giunta (**Cons. Stato, sez. V, 19 luglio 2013, n. 3934**) .

Secondo l'indirizzo maggioritario e prevalente, è demandato dall'ordinamento al dirigente/responsabile del servizio preposto al settore competente (in genere, quello legale/ contenzioso) la scelta se avvalersi o meno di professionalità esterne, previa verifica delle condizioni sopra richiamate, nonché la scelta del professionista da nominare, venendo a rilevare in questi ultimi casi delle scelte ricadenti nelle attività gestionali tipiche del dirigente, ai sensi dell'**art. 107 del TUEL**, che riproduce con riguardo agli enti locali le previsioni generali di cui all' **art. 16 del D.Lgs. n. 165/2001** (*in terminis*, **Cons. Stato, sez. V, 14 febbraio 2012, n. 730 e Cons. Stato, sez. V, 23 dicembre 2013, n. 6198**).

I pareri legali e le collaborazioni ex art. 7, comma 6, TUPI

La disciplina sull'affidamento degli incarichi esterni di collaborazione e consulenza, da parte delle PP.AA., si presenta ancorata a principi di buon andamento, imparzialità ed efficienza, ed economicità, e trova, per le amministrazioni statali, un punto di sintesi nell'art. 7, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001

TUPI d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm. (art. 7, commi 6 e 6 bis)

6. Fermo restando quanto previsto dal comma 5-bis, per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

*a) **l'oggetto della prestazione** deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;*

*b) l'amministrazione deve avere preliminarmente **accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;***

*c) **la prestazione** deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;*

*d) devono **essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso** della collaborazione; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico.*

...

***6-bis.** Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, **procedure comparative** per il conferimento degli incarichi di collaborazione.*

Per gli enti locali, la normativa di riferimento è, invece, l'art. 110, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, rubricato: *Incarichi a contratto*, il cui comma 6 prevede:

«Per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, il regolamento può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità».

La **giurisprudenza** ha sempre **costantemente** richiesto per la legittimità del conferimento di incarichi esterni alla amministrazione i **due requisiti** della **accertata impossibilità di utilizzare personale già in organico e della natura altamente qualificata della prestazione**, corrispondendo essi ad un principio di logica ed efficace amministrazione per il quale, atteso che ogni Struttura dell'amministrazione utilizza il medesimo bilancio, anche in presenza di carenze di personale la via del ricorso a spesa ulteriore rispetto a quella fissa derivante dal personale già in organico corrisponde ad una *extrema ratio*, una scelta straordinaria e del tutto eccezionale che presuppone l'impossibilità di fare ricorso ad altro personale già in servizio, onde la deviazione da tale principio, sia per l'importanza che per la generalità dello stesso, costituisce, soprattutto se compiuta da soggetto specificatamente preposto alla amministrazione del personale, quanto meno ipotesi di colpa grave.

(Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, sentenza 11 gennaio 2011, n. 26).

Ad ulteriore conferma del carattere di straordinarietà che devono connotare gli incarichi esterni, il comma 6 dell'art. 7 (d.lgs.. 165/2001) prevede che:

«il ricorso a contratti di cui al presente comma per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati ai sensi del medesimo comma come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti».

Trattasi, dunque, di un'espressa previsione sanzionatoria, che statuisce la responsabilità per danno erariale in capo a soggetti che conferiscano incarichi aventi ad oggetto attività ordinarie, ovvero nel caso in cui i collaboratori esterni siano utilizzati alla stregua di lavoratori subordinati.

«le risorse umane interne non devono essere soggettivamente indisponibili, ma oggettivamente non rinvenibili all'interno dell'amministrazione. Non integra i presupposti dell'art. 7, comma 6, la circostanza che le risorse presenti siano già impegnate a tempo pieno, l'incarico deve rispondere ad esigenze di natura eccezionale e straordinaria, oggettivamente non sopperibili dalle professionalità interne, non già ad esigenze ordinarie e permanenti, seppur rese urgenti da mancata, errata o tardiva valutazione e/o programmazione dei fabbisogni di personale».

Corte conti, Sez. contr. reg. Veneto, 22 maggio 2019, n. 114.

«La previa verifica della disponibilità interna di personale costituisce un caposaldo del corretto percorso logico giuridico dell'amministrazione in materia di conferimento di incarichi all'esterno, in quanto è a garanzia del contenimento della spesa ai soli casi in cui non sia possibile procedere con le risorse disponibili, e al contempo a garanzia dell'ottimale utilizzo del personale, il quale ha oltre che il dovere anche il diritto di espletare la propria prestazione lavorativa nella dinamica della valorizzazione delle risorse umane».

Corte conti, Sez. III. centr. app., 15 gennaio 2020, n. 8.

«il comma 6-bis dell'art. 7 del d.lgs. n. 165/2001, prevedendo l'obbligo per le amministrazioni di disciplinare e rendere pubbliche le procedure comparative per il conferimento di incarichi di collaborazione, ha in concreto posto la necessità dell'espletamento della procedura concorsuale, nella considerazione che un simile modus operandi, implicando il rispetto di precisi adempimenti procedurali e moduli operativi, concorra a rendere l'operato dell'Amministrazione conforme ai parametri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, costituzionalmente tutelati ex art. 97».

Corte conti, Sez. centr. contr. legittimità, 2 ottobre 2012, n. 21.

«il ricorso a procedure concorsuali deve essere generalizzato e può prescindere solo in circostanze del tutto particolari, come per esempio procedura concorsuale andata deserta, unicità della prestazione sotto il profilo soggettivo, assoluta urgenza determinata dalla imprevedibile necessità della consulenza in relazione ad un termine prefissato o ad un evento eccezionale».

Corte conti, Sez. contr. reg. Piemonte, 18 febbraio 2015, n.22.

Ai sensi dell'art. 15 del D.lgs. 33/2013

le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano le seguenti informazioni relative ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza:

a) gli estremi dell'atto di conferimento dell'incarico;

b) il curriculum vitae;

c) i dati relativi allo svolgimento di incarichi o la titolarità di cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione o lo svolgimento di attività professionali;

d) i compensi, comunque denominati, relativi al rapporto di consulenza o di collaborazione, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili o legate alla valutazione del risultato.

Corte dei conti Sez. riunite delibera n. 6/2005

Il quadro di riferimento delle categorie degli incarichi in cui vige l'obbligo di invio alla Corte dei conti, qualora superiori ai 5.000 euro (compresa iva), in ossequio **all'art. 1, c. 173, L. n. 26/2005** (inclusi i comuni sotto i 5.000 abitanti, non essendo più confermata dal c. 173 l'esenzione prevista dall'art. 1, c. 42 della L. n. 311/2014, da ritenersi implicitamente abrogato), sono quelli indicati dalle **Sezioni Riunite della Corte dei conti (delibera n.6/2005)** che ha **distinto:**

- .

- ❑ **a) gli incarichi di studio**, da individuarsi con riferimento ai parametri indicati dall'art. 5, d.P.R. n. 338/1994, si caratterizzano per la consegna, da parte dell'incaricato, dei "risultati dello studio e le soluzioni ai problemi sottoposti entro il termine stabilito nella lettera di incarico (...) I risultati dell'incarico devono essere accompagnati da una relazione illustrativa dell'attività svolta e del prodotto finale della stessa";
- ❑ **b) le consulenze vere e proprie**, sono da intendersi come richieste di pareri ad esperti e con esse l'amministrazione intende acquisire un giudizio finale idoneo ad orientare l'azione dei propri organi. Per completezza;
- ❑ **c) gli incarichi di ricerca**, i quali si caratterizzano per la preventiva definizione del programma da parte dell'amministrazione affidante l'incarico e sono la raccolta organica di materiale che consente agli organi dell'amministrazione di reperire contenuti di conoscenza utili per la realizzazione di finalità istituzionali. Essa deve concretizzarsi in un esito ben definito, ossia, in una relazione scritta che evidenzi la raccolta delle fonti reperite, ne fornisca la sistemazione organica e riassume le conclusioni dell'incaricato.

Gli incarichi di rappresentanza e di patrocinio giudiziale, in quanto estranei alla nozione di consulenza **sono esclusi dagli adempimenti di cui all'art. 1, c. 173 della l. n. 266/2005;**

è quanto espressamente dichiarato al paragrafo 2.7 della Deliberazione 11 dicembre 2024 n. 135/2024/INPR *Linee guida riguardanti incarichi di collaborazione, consulenza, studio e ricerca, ai fini dell'adempimento di cui all'art. 1, comma, 173 della L. N. 266/2005.*

**La tradizionale distinzione tra patrocinio
legale e appalti di servizi**

Prima dell'entrata in vigore del Codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 50/2016

La posizione della giurisprudenza amministrativa era quella per cui gli Enti locali potevano conferire al professionista un incarico di patrocinio legale senza ricorrere alla procedura concorsuale, in quanto il suddetto mandato non rientra nella categoria di contratto di appalto di servizi legali, trattandosi di un autonomo contratto d'opera intellettuale.

(cfr. Cons. Stat, Sez. V, sentenza n. 2730/2012).

«il singolo incarico di patrocinio, “conferito a un legale nel momento stesso in cui sorge il bisogno di difesa giudiziale dell’ente: a) è riconducibile al contratto d’opera intellettuale; b) il suo inquadramento sistematico lo colloca nell’ambito delle prestazioni di lavoro autonomo; c) resta escluso dall’ambito delle collaborazioni autonome, pur essendo queste prestazioni d’opera intellettuale»

Corte conti, Sez. contr. reg. Basilicata, 3 aprile 2009, n. 19.

Anche l’Anac, con la det. n. 4 del 7 luglio 2011, recante “Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell’art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136”, aveva ritenuto che il patrocinio legale, volto a soddisfare il circoscritto bisogno di difesa giudiziale, **fosse inquadrabile nell’ambito della prestazione d’opera intellettuale.**

«Le norme in tema di appalti di servizi vengono in rilievo quando il professionista sia chiamato a organizzare e strutturare una prestazione, altrimenti atteggiandosi a mera prestazione di lavoro autonomo in un servizio (nella fattispecie, legale), da adeguare alle utilità indicate dall'ente, per un determinato arco temporale e per un corrispettivo determinato».

Cons. Stato, Sez. V, n. 2730/2012.

Tale scenario giurisprudenziale subì un radicale mutamento con l'introduzione del nuovo codice dei contratti pubblici ex d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, come modificato e integrato dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (c.d. decreto correttivo).

Con l'avvento del d.lgs. n. 50/2016, quindi, si sono sviluppate varie posizioni in merito alla natura ed alle modalità di conferimento degli incarichi di difesa (patrocinio) legale, da tenere distinti da quelli consulenziale costituenti pacificamente appalti di servizi.

- **L'ANAC, nella delibera n.1158 del 9.11.2016, ha ritenuto che il patrocinio legale è un appalto di servizi escluso dall'ambito di applicazione del Codice e va affidato nel rispetto dei principi di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016 e ha osservato che non è conforme ai richiamati principi l'affidamento tramite elenco di professionisti per il quale è congiuntamente previsto un numero massimo di iscritti, un termine di 60 gg per la presentazione delle richieste di iscrizione e la durata triennale dell'iscrizione.**

Il **Consiglio di Stato, Comm. Speciale**, nel **parere n. 2109 del 6 ottobre 2017** in ordine alla richiesta sollevata dall'ANAC sulle *“Linee guida per l'affidamento dei servizi legali”* adottate ai sensi dell'art. 213, comma 2, d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, a seguito di consultazione pubblica che si è svolta nel periodo intercorrente tra il 10 aprile 2017 e il 10 maggio 2017, ha ritenuto che: ***“Vero è che (...) per espressa indicazione del codice dei contratti pubblici, i servizi legali di cui all'art. 17, comma 1, lett. d) sono esclusi dall'applicazione delle disposizioni del codice, anche in ragione di una rilevante – anche se non esclusiva – componente fiduciaria delle scelte, che pure deve essere tenuta in considerazione”*** - *concernenti uno qualsiasi dei seguenti servizi legali:*

1) rappresentanza legale di un cliente da parte di un avvocato ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 febbraio 1982, n. 31, e successive modificazioni: 1.1) in un arbitrato o in una conciliazione tenuti in uno Stato membro dell'Unione europea, un paese terzo o dinanzi a un'istanza arbitrale o conciliativa internazionale; 1.2) in procedimenti giudiziari dinanzi a organi giurisdizionali o autorità pubbliche di uno Stato membro dell'Unione europea o un Paese terzo o dinanzi a organi giurisdizionali o istituzioni internazionali;

- **Il Consiglio Nazionale Forense, con parere del 15 dicembre 2017,** ha concluso che “In conformità alle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE ed alla disciplina contenuta nel d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50,
- a) **i servizi legali elencati all’art. 17, comma 1, lett. d), del medesimo d. Lgs. n. 50** del 2016 possono essere affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici in via diretta, secondo *l’intuitus personae* e su base fiduciaria, e nel rispetto dei principi generali che sempre guidano l’azione amministrativa,
- b) mentre **gli altri servizi legali**, ai sensi del comb. disposto dell’allegato IX al codice e degli artt. 140 e ss., devono essere affidati mediante un procedimento comparativo di evidenza pubblica semplificato nei termini e secondo i presupposti identificati da tali ultime disposizioni; così come ha sottolineato il giudice amministrativo in una recentissima decisione (TAR Puglia, sez. II, sentenza 11 dicembre 2017, n. 1289), confermando la posizione del Consiglio di Stato espressa nella sentenza n. 2730 del 2012.

Ricordiamo inoltre che sotto la vigenza del codice previgente (d.lgs. 50/2016) la disciplina era regolata dalle Linee guida n. 12 *Affidamento dei servizi legali* Approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 907 del 24 ottobre 2018 che definivano le best practice, ossia:

- *la costituzione di elenchi di professionisti, eventualmente suddivisi per settore di competenza, previamente costituiti dall'amministrazione mediante una procedura trasparente e aperta, pubblicati sul proprio sito istituzionale;*
- *la selezione dall'elenco degli operatori qualificati tra cui svolgere la valutazione comparativa avviene sulla base di criteri non discriminatori, che tengano conto: a) dell'esperienza e della competenza tecnica, da intendersi come competenza nella materia oggetto del contenzioso ovvero, anche, della questione rilevante per la sua soluzione; b) della pregressa proficua collaborazione con la stessa stazione appaltante in relazione alla medesima questione; c) del costo del servizio, nel caso in cui, per l'affidamento di uno specifico incarico, sia possibile riscontrare una sostanziale equivalenza tra diversi profili professionali;*

Ancora

- *resta ferma la necessità che il profilo selezionato sia adeguato all'oggetto e alla competenza professionale richiesta per lo svolgimento dell'incarico da affidare.*
- *acquisizione del DURC per il controllo di cui all'art. 80.*

*Ai fini della valida costituzione di detti elenchi si era espressa anche l'AGCOM ritenendo, **con parere AS1888 del 07/04/2023**), **l'illegittimità degli avvisi pubblici contenenti requisiti di natura territoriale o pregressa esperienza nella PA, in quanto atti a limitare la concorrenza.***

**Ai sensi dell'art. 226 del D.lgs. 36/2023,
il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è abrogato dal 1° luglio 2023**

Il comma 5 del suddetto decreto inoltre stabilisce, che ogni richiamo in disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, o al codice dei contratti pubblici vigente alla data di entrata in vigore del codice, si intende riferito alle corrispondenti disposizioni del codice o, in mancanza, ai principi desumibili dal codice stesso.

Ne consegue che anche le Linee Guida 12 Anac devono intendersi abrogate.

**I criteri di aggiudicazione
dei servizi legali**

La scelta dei legali cui affidare l'incarico per la difesa in giudizio degli enti pubblici **non può fondarsi esclusivamente sull'offerta più conveniente a livello economico**, con la conseguenza di premiare i professionisti che offrano la propria prestazione al **prezzo più basso**, poiché il criterio della offerta al prezzo più basso è «in contrasto con la natura fiduciaria dell'incarico e i parametri indicati dall'art. 7 d.lgs. n. 165/2001.

(TAR Puglia, sez. II, sentenza n. 1289/17; depositata l'11 dicembre).

Avvocato, servizi legali, Comune, appalto, criterio del massimo ribasso, illegittimità

Va dichiarata l'illegittimità del bando e degli ulteriori atti di gara, relativi all'affidamento del servizio legale di un Comune, in quanto i contenuti del servizio in questione non rientrano nelle ipotesi in cui il Codice dei contratti pubblici prevede per l'aggiudicazione il criterio del massimo ribasso che porterebbe all'erogazione all'avvocato di una retribuzioni irrisoria, giudicata dagli ordini professionali legali offensiva della professione e dell'attività svolta.

(TAR, Puglia-Lecce, sez. II, ordinanza 19/01/2017 n° 21)

Illegittimità della scelta dell'amministrazione comunale di procedere con il criterio del prezzo più basso

Il D. Lgs. n. 50/2016 e, prima ancora, la direttiva 2014/24/UE, ha segnato una netta preferenza per l'applicazione di criteri di aggiudicazione che si fondino su **un complessivo apprezzamento del miglior rapporto qualità/prezzo, relegando il tradizionale criterio del prezzo più basso ad ipotesi tassativamente individuate.**

Conseguentemente, il criterio di aggiudicazione fondato sul rapporto qualità/prezzo costituisce un principio immanente al sistema che consente l'applicazione del prezzo più basso solo nei casi espressamente previsti.

In tale prospettiva, **il criterio qualità/prezzo è certamente più agevolmente coniugabile (rispetto al criterio del massimo ribasso) con il disposto dell'art. 2233, 2° comma, cod. civ.,** che – nel disciplinare il contratto d'opera intellettuale, cui è pur sempre riconducibile l'attività legale – dispone che *“in ogni caso la misura del compenso deve essere adeguata all'importanza dell'opera e al decoro della professione”*.

Le considerazioni innanzi svolte dimostrano le ragioni dell'illegittimità della scelta dell'amministrazione comunale di **procedere con il criterio del prezzo più basso, atteso che il legislatore ne ha reso possibile l'applicazione solo in presenza di prestazioni ripetitive ovvero standardizzate, connotati questi che certo non possono ritenersi propri della attività legale** che si caratterizza, invece, proprio per la peculiarità e specificità di ciascuna questione, sia essa contenziosa o stragiudiziale.

(TAR Puglia, Lecce, sentenza n. 875/2017).

La regolarità contributiva

DURC e incarichi legali

Il Consiglio Nazionale Forense con parere del 19 novembre 2021 (testo in calce) prende posizione contro l'obbligatorietà del DURC, per gli avvocati che devono ricevere compensi dalla Pubblica Amministrazione.

La posizione del CNF

Il Consiglio Nazionale Forense, con il **parere del 19 novembre 2021**, ritiene infondata l'opinione dell'ANAC, che, ricorda, non ha valore di atto giuridicamente vincolante, ma di semplice criterio di orientamento per le stazioni appaltanti.

Il CNF afferma che “i servizi legali sono espressamente indicati come settori esclusi dalle conferenti direttive europee in materia di appalti” e dallo stesso art. 17 comma 1 lett. d) punto n. 1 del Codice dei contratti pubblici. Il conferimento dell'incarico professionale all'avvocato, infatti, è un contratto d'opera professionale caratterizzato dal fatto di avere ad oggetto una prestazione “tipica e riservata”, e di avere a proprio fondamento l'elemento fiduciario (contratto “*intuitu personae*”).

La posizione dell'ANAC

La posizione espressa da ANAC con le **linee guida n. 12 del 24 ottobre 2018**, secondo cui il conferimento di incarichi legali ricadrebbe nella disciplina dell'art. 80 comma 4 del Codice degli Appalti, richiedendo dunque l'obbligatorietà del DURC.

La posizione dell'ANAC era stata confermata dalla **delibera n. 303 del 01/04/2020**.

L'interpretazione del Dipartimento per gli affari di Giustizia

La posizione del Ministero, espressa nella nota del Dipartimento per gli Affari di giustizia, (**nota n. 0230458 del 16 novembre 2021**), secondo la quale, quando l'avvocato si avvale di personale dipendente nell'esercizio della propria attività, la regolarità contributiva deve essere dimostrata con il DURC.

Le modifiche del nuove Codice e i riflessi sul DURC

Il nuovo Codice degli Appalti, all'art. 13, comma II, stabilendo che le disposizioni del codice non si applicano ai cc.dd. "contratti esclusi" (comma II), ha richiamato fra gli altri - i contratti previsti dalla Sezione II del Capo I del Titolo I della direttiva n. 2014/24 UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, la quale - a sua volta e fra gli altri - esclude (art. 10, lettera m) la rappresentanza legale di un cliente da parte di un avvocato ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 77/249/CEE nei procedimenti giudiziari dinanzi a organi giurisdizionali o autorità pubbliche di uno Stato membro, un paese terzo o dinanzi a organi giurisdizionali o istituzioni internazionali, oltre alla consulenza legale fornita in preparazione di uno dei predetti procedimenti, e gli altri servizi legali.

Ne consegue che il suddetto art. 13, cancellando le linee guida Anac, **ha eliminato il già dubbio "obbligo" ivi previsto per gli avvocati di allegare il DURC in caso di incarichi legali conferiti dalle Pubbliche Amministrazioni.**

(cfr. in tal senso Cons. Ordine Avv. Siracusa, nota prot. n. 3375/23)

Inoltre, in tema di DURC occorre distinguere, il caso degli avvocati con dipendenti, ed in quanto tali in possesso di una posizione INPS ed INAIL, da quelli privi di dipendenti, in possesso della sola posizione previdenziale presso la cassa forense.

Mentre nel primo caso si richiede, all'INPS e/o all'INAIL, il rilascio del DURC, nel secondo caso si può solo ottenere, da parte della cassa forense, un certificazione di regolarità contributiva.

Sebbene detta certificazione riproduca contenuti analoghi a quelli previsti per il DURC, essa non è idonea a produrre gli effetti che derivano dal DURC irregolare, **ossia l'intervento sostitutivo con pagamento diretto a favore dell'Ente che vanta un credito contributivo.**

L'intervento sostitutivo è disciplinato dall'art. 11, comma VI, del D.lgs. 36/2023, ai sensi del quale:

*«in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente dell'affidatario o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, **impiegato nell'esecuzione del contratto**, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, **compresa, nei lavori, la cassa edile**».*

Detta disposizione non è suscettibile di applicazione analogica, sicché ove dalla certificazione rilasciata dalla cassa forense emergesse una irregolarità contributiva, alla P.A. non è consentito entrare nel rapporto tra l'avvocato e la cassa e nel merito dell'apparato sanzionatorio previsto dal relativo ordinamento.

Ne deriva che, in sede di pagamento del professionista, l'unica forma di controllo che residua in capo alla P.A. sugli avvocati **privi di personale dipendente impiegato nell'esecuzione del contratto** è quella di cui all'art. 48bis DPR 602/1973 per importi sopra i 5.000 euro.

Le fonti normative sull'equo compenso

Art. 13-bis, comma 2 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), come modificato dal comma 1 dell'articolo 19-quaterdecies del d.l. n 148/2017:

“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. 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.ù

3. 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.

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

(Articolo abrogato dall'art. 12, comma 1, L. 21 aprile 2023, n. 49, Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali. Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali)

L. 21 aprile 2023, n. 49, Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali **(dal 20 maggio 2023)**

Art. 1. Definizione

1. Ai fini della presente legge, per equo compenso si intende **la corresponsione di un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, nonché conforme ai compensi previsti rispettivamente:**

a) per gli avvocati, dal decreto del Ministro della giustizia emanato ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247;

b) per i professionisti iscritti agli ordini e collegi, 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;

c) per i professionisti di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 2013, n. 4, dal decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e, successivamente, con cadenza biennale, sentite le **associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 7 dell'articolo 2 della medesima legge n. 4 del 2013.**

L. 21 aprile 2023, n. 49, Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali:

Art. 2. Ambito di applicazione

1. La presente legge si applica **ai rapporti professionali aventi ad oggetto la prestazione d'opera intellettuale di cui all'articolo 2230 del codice civile** regolati da convenzioni aventi ad oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività professionali svolte in favore di imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle imprese che nell'anno precedente al conferimento dell'incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro, fermo restando quanto previsto al secondo periodo del comma 3.
2. Le disposizioni della presente legge si applicano a ogni tipo di accordo preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista, le cui clausole sono comunque utilizzate dalle imprese di cui al comma 1.
3. Le disposizioni della presente legge si applicano **altresì alle prestazioni rese dai professionisti in favore della pubblica amministrazione** e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Esse non si applicano, in ogni caso, alle prestazioni rese dai professionisti in favore di società veicolo di cartolarizzazione né a quelle rese in favore degli agenti della riscossione. Gli agenti della riscossione garantiscono comunque, all'atto del conferimento dell'incarico professionale, la pattuizione di compensi adeguati all'importanza dell'opera, tenendo conto, in ogni caso, dell'eventuale ripetitività della prestazione richiesta.

L. 21 aprile 2023, n. 49, Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali:

Art. 3. Nullità delle clausole che prevedono un compenso non equo

1. Sono nulle le clausole che non prevedono un compenso equo e proporzionato all'opera prestata, tenendo conto a tale fine anche dei costi sostenuti dal prestatore d'opera; **sono tali le pattuizioni di un compenso inferiore agli importi stabiliti dai parametri per la liquidazione dei compensi dei professionisti iscritti agli ordini o ai collegi professionali,** fissati con decreto ministeriale, o ai parametri determinati con decreto del Ministro della giustizia ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, per la professione forense, o ai parametri fissati con il decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), della presente legge.
2. Sono, altresì, nulle le pattuizioni che vietino al professionista di **pretendere acconti nel corso della prestazione o che impongano l'anticipazione di spese** o che, comunque, attribuiscono al committente vantaggi sproporzionati rispetto alla quantità e alla qualità del lavoro svolto o del servizio reso, **nonché le clausole e le pattuizioni,** anche se contenute in documenti contrattuali distinti dalla convenzione, dall'incarico o dall'affidamento tra il cliente e il professionista, **che consistano:**

- 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 il professionista deve eseguire a titolo gratuito;
- d) nell'anticipazione delle spese a carico del professionista;**
- e) nella previsione di clausole che impongono al professionista la rinuncia al rimborso delle spese connesse alla prestazione dell'attività professionale oggetto della convenzione;**
- f) nella previsione di termini di pagamento superiori a sessanta giorni dalla data di ricevimento da parte del cliente della fattura o di una richiesta di pagamento di contenuto equivalente;
- g) nel caso di un incarico conferito a un avvocato, nella previsione che, in caso di liquidazione delle spese di lite in favore del cliente, all'avvocato sia riconosciuto solo il minore importo previsto nella convenzione, anche nel caso in cui le spese liquidate siano state interamente o parzialmente corrisposte o recuperate dalla parte, ovvero solo il minore importo liquidato, nel caso in cui l'importo previsto nella convenzione sia maggiore;**
- h) nella previsione che, in caso di un nuovo accordo sostitutivo di un altro precedentemente stipulato con il medesimo cliente, la nuova disciplina in materia di compensi si applichi, se comporta compensi inferiori a quelli previsti nel precedente accordo, anche agli incarichi pendenti o, comunque, non ancora definiti o fatturati;

i) nella previsione che il compenso pattuito per l'assistenza e la consulenza in materia contrattuale spetti solo in caso di sottoscrizione del contratto;

l) nell'obbligo per il professionista di corrispondere al cliente o a soggetti terzi compensi, corrispettivi o rimborsi connessi all'utilizzo di software, banche di dati, sistemi gestionali, servizi di assistenza tecnica, servizi di formazione e di qualsiasi bene o servizio la cui utilizzazione o fruizione nello svolgimento dell'incarico sia richiesta dal cliente.

3. Non sono nulle le clausole che riproducono disposizioni di legge ovvero che riproducono disposizioni o attuano principi contenuti in convenzioni internazionali delle quali siano parti contraenti tutti gli Stati membri dell'Unione europea o l'Unione europea.

4. La nullità delle singole clausole non comporta la nullità del contratto, che rimane valido ed efficace per il resto. La nullità opera solo a vantaggio del professionista ed è rilevabile d'ufficio.

5. La convenzione, il contratto, l'esito della gara, l'affidamento, la predisposizione di un elenco di fiduciari o comunque qualsiasi accordo che preveda un compenso inferiore ai valori determinati ai sensi del comma 1 possono essere impugnati dal professionista innanzi al tribunale competente per il luogo ove egli ha la residenza o il domicilio, al fine di far valere la nullità della pattuizione e di chiedere la rideterminazione giudiziale del compenso per l'attività professionale prestata.

6. Il tribunale procede alla rideterminazione secondo i parametri previsti dai decreti ministeriali di cui al comma 1 relativi alle attività svolte dal professionista, tenendo conto dell'opera effettivamente prestata e **chiedendo, se necessario, al professionista di acquisire dall'ordine o dal collegio a cui è iscritto il parere sulla congruità del compenso o degli onorari**, che costituisce elemento di prova sulle caratteristiche, sull'urgenza e sul pregio dell'attività prestata, sull'importanza, sulla natura, sulla difficoltà e sul valore dell'affare, sulle condizioni soggettive del cliente, sui risultati conseguiti, sul numero e sulla complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate. In tale procedimento il giudice può avvalersi della consulenza tecnica, ove sia indispensabile ai fini del giudizio.

Degno di nota è inoltre l'art. 5, comma 5, L. 49/2023

5. **Gli ordini e i collegi professionali adottano disposizioni deontologiche volte a sanzionare la violazione, da parte del professionista, dell'obbligo di convenire o di preventivare un compenso che sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale** richiesta e determinato in applicazione dei parametri previsti dai pertinenti decreti ministeriali, nonché a sanzionare la violazione dell'obbligo di avvertire il cliente, nei soli rapporti in cui la convenzione, il contratto o comunque qualsiasi accordo con il cliente siano predisposti esclusivamente dal professionista, che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni della presente legge.

Il Consiglio Nazionale Forense, con comunicazione inviata agli Ordini in data 14 dicembre 2023, ha avviato la consultazione volta a verificare la proposta di introdurre una specifica disposizione in materia di rispetto della normativa **sull'equo compenso**.

Dopo la consultazione degli Ordini, con Delibera del 23 febbraio 2024, il Consiglio Nazionale ha approvato la modifica al CDF, successivamente pubblicata nella G.U. 3 maggio 2024.

È stato introdotto l'art. 25-bis (*Violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso*)

Ai sensi del quale **«l'avvocato non può concordare o preventivare un compenso che, ai sensi e per gli effetti delle vigenti disposizioni in materia di equo compenso, non sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e non sia determinato in applicazione dei parametri forensi vigenti.** 2. *Nei casi in cui la convenzione, il contratto, o qualsiasi diversa forma di accordo con il cliente cui si applica la normativa in materia di equo compenso siano predisposti esclusivamente dall'avvocato, questi ha l'obbligo di avvertire, per iscritto, il cliente che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti in materia.* 3. *La violazione del divieto di cui al primo comma comporta l'applicazione della sanzione disciplinare della censura. La violazione dell'obbligo di cui al secondo comma comporta l'applicazione della sanzione disciplinare dell'avvertimento».*

**La nozione di equo compenso secondo la
Giurisprudenza**

Sotto la vigenza dell' art. 13bis L. 247/2012 abrogato con L. 49/2023

la giurisprudenza riteneva che, nei contratti stipulati con la P.A., il principio dovesse essere mitigato, in ragione:

- delle esigenze di flessibilità, e contenimento della spesa pubblica (si veda in proposito la consueta clausola di invarianza finanziaria di cui al comma 4 dell'art. 19-quaterdecies del D.L. n. 148 del 2017);
- della natura e della complessità delle attività defensionali da svolgere in concreto.

Per la pubblica amministrazione quindi **il concetto di "equo compenso" trova applicazione ma non entro i rigidi e ristretti parametri di cui al D.M. parametri contemplato dall'art. 13, comma 6, della legge n. 247 del 2012 (ora, il D.M. 55 del 2014).**

Per equo compenso **deve intendersi 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 Cost.

(cfr. TAR Campania, Sez. VI, n. 7037 del 14/11/22).

Il concetto di equo compenso per la PA nel Codice dei contratti

Ai sensi dell'art. 8, comma II, del D.lgs. 36/2023,

2. Le prestazioni d'opera intellettuale non possono essere rese dai professionisti gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione.

Salvo i predetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso.

I contratti con i professionisti, devono essere affidati nel rispetto delle disposizioni di cui alla **Legge 49/2023**, ossia, oggi non è più possibile prevedere compensi che vadano al di sotto dei minimi tariffari.

**Il contratto di patrocinio e i servizi legali nel
vigente Codice dei contratti pubblici
La normativa di riferimento:**

La norma di riferimento oggi è l'art. 56, lett. h, del D.lgs. 36/2023 rubricato *Appalti esclusi nei settori ordinari* ai sensi del quale:

Le disposizioni del codice relative ai settori ordinari non si applicano agli appalti pubblici

h) concernenti uno qualsiasi dei seguenti servizi legali:

- rappresentanza legale di un cliente da parte di un avvocato ai sensi dell'[articolo 1 della legge 9 febbraio 1982, n. 31](#):
1.1) in un arbitrato o in una conciliazione tenuti in uno Stato membro dell'Unione europea, un Paese terzo o dinanzi a un'istanza arbitrale o conciliativa internazionale;
- 1.2) in procedimenti giudiziari dinanzi a organi giurisdizionali o autorità pubbliche di uno Stato membro dell'Unione europea o un Paese terzo o dinanzi a organi giurisdizionali o istituzioni internazionali;
- consulenza legale fornita in preparazione di uno dei procedimenti di cui al punto 1), o qualora vi sia un indizio concreto e una probabilità elevata che la questione su cui verte la consulenza divenga oggetto del procedimento, sempre che la consulenza sia fornita da un avvocato ai sensi dell'[articolo 1 della legge 9 febbraio 1982, n. 31](#);
- servizi di certificazione e autenticazione di documenti che devono essere prestati da notai; servizi legali prestati da fiduciari o tutori designati o altri servizi legali i cui fornitori sono designati da un organo giurisdizionale dello Stato o sono designati per legge per svolgere specifici compiti sotto la vigilanza di detti organi giurisdizionali; altri servizi legali che sono connessi, anche occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri;

La suddetta disposizione riproduce fedelmente la disposizione di cui all'art. 10 della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE

Rubricato *Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi*, ai sensi del quale:

La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi (...)

d) concernenti uno qualsiasi dei seguenti servizi legali (...)

Altra norma di riferimento per i servizi legali è l'art. 127 del D.lgs. 36/2023,
rubricato *norme applicabili ai servizi sociali e assimilati*

Fermo quanto previsto dall'articolo 6 del codice, **per l'affidamento dei servizi sociali e degli altri servizi assimilati di cui all'allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014**, per valori pari o superiori alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1 lettera d), le stazioni appaltanti procedono alternativamente:

- a) *mediante bando o avviso di gara*
- b) *mediante avviso di pre-informazione*

Ai sensi del succitato art. 14, comma 1 lett. d) la soglia di rilevanza europea **per gli appalti di servizi sociali e assimilati elencati all'allegato XIV alla direttiva 2014/24/UE** è di € 750.000,00.

I servizi assimilati elencati all'allegato XIV alla [direttiva 2014/24/UE](#) sono **i servizi legali**, nella misura in cui non siano esclusi a norma dell'articolo 10.

Da ciò deriva la distinzione tra:

- incarico di patrocinio, ossia, singolo patrocinio per uno specifico giudizio, o consulenza in vista di un futuro giudizio, disciplinato dall'art. 56, lett. h che è **«appalto escluso dall'applicazione del codice»**;
- appalto pubblico, ossia, incarico conferito in forma seriale per un determinato periodo di tempo (si pensi ad esempio al conferimento, da parte di un Ente Locale, di incarichi di patrocinio aventi ad oggetto tutto il contenzioso di competenza del Giudice di Pace per due anni consecutivi), la cui soglia di rilevanza comunitaria **abbiamo visto essere di 750.000,00 in analogia con i servizi sociali**.

In questo ultimo caso ove il valore del conferimento sia di rilevanza comunitaria, si procederà ex art. 127 del D.lgs. 36/2023, mediante bando, avviso di gara o avviso di preinformazione, ove detto valore sia inferiore si procederà ex art. 48 dello stesso decreto.

Altre norme del Codice di rilievo per i servizi legali:

Art. 8 già visto in tema di equo compenso:

Art. 28 rubricato *Trasparenza dei contratti pubblici*

la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione nella sezione “Amministrazione trasparente”, sottosezione “Bandi di gara e contratti” dell’amministrazione/ente del link, e ciò, sia nell’ipotesi in cui l’Ente affidi l’intera controversia, sia nell’ipotesi in cui affidi la complessiva gestione dei servizi legali di cui all’Allegato XIV della direttiva 2014/24/UE.

- **Articolo 4** *Criterio interpretativo e applicativo*

Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3.

- **Articolo 13** *Ambito di applicazione*

- *Comma 2* *Le disposizioni del codice non si applicano ai contratti esclusi, ai contratti attivi e ai contratti a titolo gratuito, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno economico, anche indiretto.*

Tuttavia

- *Comma 5* *L'affidamento dei contratti di cui al comma 2 che offrono opportunità di guadagno economico, anche indiretto, avviene tenendo conto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3.*

Articolo 1 Principio del risultato

1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

Articolo 2 Principio della fiducia

1. L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici.

Articolo 3 Principio dell'accesso al mercato

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.

Le **PPAA** conferiscono incarichi di consulenza e/o patrocinio legale se la prestazione è **collegata ad una specifica controversia**, nella **forma del contratto d'opera intellettuale**, ai sensi dell'art. 2230 e ss. del codice civile. Detto contratto è caratterizzato dall'*intuitu personae* e dalla massima riservatezza del rapporto tra cliente e professionista; esso è **escluso dall'applicazione del D.lgs. 36/2023** (Codice dei contratti pubblici), **pur essendo assoggettato ai principi generali** sanciti dallo stesso (risultato-fiducia-accesso al mercato)

nonché, all'obbligo di acquisizione del CIG e al pagamento del contributo Anac (Deliberazione n. 584/2023), in quanto, in esso assume altresì rilevanza il carattere pubblico delle risorse impiegate. (v. **delibera ANAC n. 584/23; TAR Lazio, Roma, sent. n. 9492/23; Cons. Stato, sez. V, sentenza, n.2276/25**).

Inoltre

- non si applica l'articolo 7, commi 5-bis, e seguenti del d.lgs. 165/2001;
- ai fini della trasparenza, gli affidamenti vanno inseriti nella sezione Amministrazione trasparente, sottosezione Bandi di gara e contratti.

Una recente pronuncia del Consiglio di Stato ha fatto sintesi in merito all'affidamento di servizi legali, stabilendo che «essi sono contratti esclusi dagli obblighi di evidenza pubblica, ma non estranei alla disciplina del codice dei contratti pubblici, e pertanto soggetti a contributo ANAC e comunicazione del Cig»

(Consiglio di Stato, sez. V, sentenza del 02.04.2025 n. 2776)

Secondo il Supremo Giudice amministrativo, essi comportano la stipula di un contratto di appalto pubblico sia che si tratti di prestazione d'opera professionale per incarichi periodici e saltuari, sia che si tratti di appalto di servizi in senso stretto per incarichi continuativi ed organizzati:

- nel primo caso (incarico saltuario ed occasionale) per la scelta del relativo contraente privato la PA non sarà tenuta, sul piano procedimentale, al rigoroso rispetto delle regole di evidenza pubblica ma soltanto ad osservare alcuni principi in tema di “accesso al mercato” (art. 3 del codice dei contratti) preferibilmente attraverso liste;
- nel secondo caso (servizi legali continuativi svolti in forma organizzata) occorrerà seguire le procedure competitive a carattere semplificato o “alleggerito” di cui all'art. 127 del codice.

La giurisprudenza sull'equo compenso prima del Correttivo

In relazione alla disciplina sull'equo compenso si segnala che sono emerse posizioni contrapposte sull'applicabilità della legge n. 49 del 2023 al settore dei contratti pubblici cui hanno fatto eco **diversi orientamenti anche in seno alla giurisprudenza amministrativa di primo grado:**

- che ha sostenuto **l'applicazione della legge sull'equo compenso al settore contratti pubblici (TAR Veneto, sez. III, 3 aprile 2024, n. 632 e TAR Lazio, sez. V ter, 30 aprile 2024, n. 8580);**
- che ha affermato, **in senso opposto**, l'incompatibilità tra i due sistemi normativi, con esclusione dell'applicazione delle regole dell'equo compenso alle procedure di gara regolate dal codice dei contratti pubblici (**TAR Campania, Salerno, sez. II, 16 luglio 2024, n. 1494, TAR Calabria, Reggio Calabria, 25 luglio 2024, n. 483**).

I) Secondo un primo orientamento (in termini cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. V ter, 30 aprile 2024, n. 8580 e TRGA – Sezione Bolzano, 9 ottobre 2024, n. 230 e n. 231).

È impossibile ridurre il compenso, ritenendo residualmente possibile ridurre la voce “spese ed oneri accessori” ;

II) Secondo un altro orientamento (in termini cfr. TAR Campania, Salerno, sez. II, 16 luglio 2024, n. 1494 e del TAR Calabria, Reggio Calabria, 25 luglio 2024, n. 483)

la specialità del sistema dei contratti pubblici impedisce di cristallizzare i compensi professionali tramite eterointegrazione automatica delle disposizioni della l. n. 49/2023, per cui sarebbe praticabile il ribasso sui corrispettivi professionali, in quanto la loro congruità rimarrebbe, in ogni caso, adeguatamente assicurata dal modulo procedimentale di verifica dell’anomalia dell’offerta.

III) La tesi del **Consiglio di Stato (III, 27 gennaio 2025, n. 594)**

ritiene che codice appalti e legge sull'equo compenso non siano affatto antinomiche, ma che detti plessi normativi devono essere interpretati e applicati in modo integrato e coordinato valorizzando le rispettive *rationes legis*: **l'una proconcorrenziale** per la disciplina sui contratti pubblici, **l'altra di favor del professionista intellettuale**, per la disciplina sull'equo compenso.

Ne discende che la **nozione di equo compenso applicabile alla contrattualistica pubblica** deve essere riformulata più perspicuamente **in termini di equo ribasso**, nozione frutto dell'esegesi coordinata tra:

- corrispettivo equo e proporzionato posto a base di gara
- e *minimum* inderogabile evincibile dal range di flessibilità del compenso liquidabile in ragione della complessità della prestazione dedotta nell'affidamento.

**Rapporti del Codice dei contratti con la legge
sull'equo compenso**

La legge n. 49 del 2023 non trova diretta e generale applicazione al settore degli appalti pubblici.

Le sue previsioni inerenti al rapporto con la pubblica amministrazione vanno lette quali specificamente concernenti le fattispecie dei «rapporti professionali aventi ad oggetto la prestazione d'opera intellettuale» di cui all'articolo 2230 del codice civile» (art. 2, comma 1), e cioè i contratti d'opera professionale ex art. 2230 Cod. civ. veri e propri.

D.lgs. n. 36/23 Art. 8. (Principio di autonomia contrattuale. Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito) d.lgs. n. 36/23 – testo originario prima del correttivo

*2. Le prestazioni d'opera intellettuale non possono essere rese dai professionisti gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. **Salvo i predetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso.***

Con la **delibera 101/2024**, l'**Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)** ha affrontato la questione dell'applicazione dell'equo compenso nei contratti pubblici con particolare riferimento alla loro certificazione, al ribasso e all'eterointegrazione dei bandi, stabilendo in sostanza che, in assenza di norme chiare, una stazione appaltante può prevedere la ribassabilità dei servizi di progettazione.

Successivamente con nota del 19 aprile 2024, indirizzata alla Cabina di Regia, Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha manifestato la necessità che il codice dei contratti pubblici e la legge n. 49/2023 siano adeguatamente coordinati tra loro auspicando un intervento legislativo chiarificatore, che precisi il rapporto tra le due normative. In tal senso, il 21 ottobre 2024 è stato approvato in Consiglio dei Ministri lo schema di correttivo al Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e, il **31/12/2024 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il D. Lgs. n. 209 del 31/12/2024 recante "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36"**.

Il correttivo tra gli altri, ha inciso sull'art. 8 del D.lgs. 36/2023.

Di seguito il testo modificato:

*2. Le prestazioni d'opera intellettuale non possono essere rese dai professionisti gratuitamente, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione. **Salvo i predetti casi eccezionali, la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso secondo le modalità previste dall'articolo 41, commi 15-bis, 15-ter e 15-quater. (PARTE IV - DELLA PROGETTAZIONE)***

I corrispettivi per gli incarichi di progettazione.

Le modifiche all'articolo 41 prevedono che :

- il 65% delle tariffe sia considerato “prezzo fisso” non ribassabile,
- mentre il restante 35% possa essere oggetto di ribassi.

Per mitigare l'impatto dei ribassi e valorizzare la componente tecnica, si prevede :

- un tetto massimo del 30% per il punteggio economico su questo 35%.

Questi criteri **valgono per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 140.000 euro**, stabilendo che i corrispettivi, determinati secondo le modalità di cui al cosiddetto decreto parametri sono utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara, comprensivo dei compensi, nonché degli oneri e delle spese accessori, fissi e variabili.

Nel suo parere sul Correttivo del Codice Appalti, il **Consiglio di Stato** ha sottolineato che le disposizioni del Correttivo sono utili a chiarire che **nei contratti pubblici non si applica la disciplina dell'equo compenso delle prestazioni professionali, contenuta nella Legge 49/2023.**

Il Consiglio di Stato nel suo parere non ha preso in considerazione le perplessità espresse dalla stessa Anac che, in audizione sul Correttivo, ha giudicato la formula di calcolo dell'equo compenso penalizzante e a rischio di appiattimento verso il basso.

I **corrispettivi**, determinati secondo le modalità di cui al cosiddetto **decreto parametri (DM 17.6.2016)** sono utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti ai fini dell'**individuazione dell'importo da porre a base di gara**, comprensivo dei compensi, nonché degli oneri e delle spese accessori, fissi e variabili.

NB: secondo il **Consiglio di Stato, sentenza del 3 febbraio 2025, n. 844**

Le tabelle ministeriali per la determinazione dei corrispettivi fungono dunque da strumento per la «individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento», a carattere vincolante per le stazioni appaltanti, a differenza peraltro da quanto accadeva nella vigenza del precedente art. 24, comma 8, d.lgs. n. 50 del 2016, che considerava le tabelle ministeriali quale mero «criterio o base di riferimento ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento».

In sintesi

La soluzione individuata dal Legislatore del 'correttivo' consiste nel prevedere che:

In attuazione degli articoli 1, comma 2, primo periodo «*concorrenza tra gli operatori*» e 8, comma 2, secondo periodo «*la pubblica amministrazione garantisce comunque l'applicazione del principio dell'equo compenso*»:

- per i contratti aventi ad oggetto l'affidamento dei servizi **di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 140.000 euro**, le tariffe professionali siano considerate quale importo 'a prezzo fisso' per una quota prevalente (fissata nella misura del 65 per cento),
- mentre per il restante 35 per cento l'elemento relativo al prezzo possa essere oggetto di modulazioni al ribasso in sede di offerte.

Si tratta di una **soluzione sostanzialmente compromissoria** che non risponde ad alcuno degli interrogativi di ordine sistematico che erano emersi in precedenza, ma che appare **idonea ad individuare un ragionevole equilibrio fra le diverse esigenze.**

L'equo compenso negli incarichi legali

In tema di **servizi legali**

tenuto conto che i ribassi previsti dal correttivo sono consentiti **per i servizi di natura tecnica e intellettuale** di importo pari o superiore alle soglie comunitarie, è **possibile ipotizzare** che :

-i ribassi interessino **unicamente** i contratti inclusi sopra soglia, cioè gli appalti di valore pari o superiore ad € 750.000,00 ex art. 127 del codice (servizi assimilati di cui all'allegato X alla direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, per valori pari o superiori alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1 lettera d)

-residuando, per le altre tipologie contrattuali, unicamente la stretta applicazione della legge sull'equo compenso.

Anche la Pubblica Amministrazione **è vincolata** al rispetto dei principi in tema di equo compenso stabiliti dal **D.M. n. 55/2014** e dalla Legge n. **247/2012** (c.d. Legge professionale forense).

Sono **illegittime le clausole** relative al compenso, contenute in un bando di affidamento **dell'incarico ad un legale per patrocinare l'ente**, prescindendo dalla tipologia e dalla complessità della prestazione affidatagli, o che lo riducano in misura nettamente inferiore rispetto a quanto stabilito dai parametri ministeriali.

TAR Campania, sentenza n. 469/2025

Le FAQ ANAC

FAQ ANAC 15/1

Servizi legali e trasparenza

15. Qual è il regime di trasparenza da assicurare per l'affidamento di incarichi e servizi aventi ad oggetto l'assistenza legale dell'ente?

*Se ad un avvocato, anche ai sensi dell'articolo 1 della legge 9 febbraio 1982, n. 31, è affidata la **rappresentanza legale di un ente in un arbitrato o in una conciliazione, oppure in procedimenti giudiziari dinanzi a organi giurisdizionali, autorità pubbliche o istituzioni internazionali o laddove sia affidata una consulenza legale in preparazione di tali procedimenti**, o qualora vi sia un indizio concreto e una probabilità elevata che la questione su cui verte la consulenza divenga oggetto di uno dei citati procedimenti, sempre che la consulenza sia fornita da un avvocato, **queste attività sono qualificate, ai sensi dell'art. 56, co. 1, lett. h), del d.lgs. 36/2023, come "contratti esclusi"**.*

FAQ ANAC 15/2

Servizi legali e trasparenza

Tenuto conto che, **come specificato nella Delibera n. 584/2023**, per questi contratti è prevista l'**acquisizione del CIG che comporta l'inserimento di dati e informazioni nella BDNCP** detenuta da ANAC, la trasparenza è assicurata mediante la pubblicazione **nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti"** dell'amministrazione/ente del link che rinvia ai dati relativi allo specifico contratto, secondo quanto chiarito da ANAC nelle Delibere nn. 261 e 264 del 2023 e nel Comunicato del Presidente del 24 maggio 2024, cui si rinvia.

Si specifica altresì che, come stabilito nella sopra citata Delibera n. 584/2023, **per questi contratti è previsto il pagamento del contributo in favore dell'Autorità.**

Qualora, invece, l'amministrazione affidi all'esterno **la complessiva gestione dei servizi legali di cui all'Allegato XIV della direttiva 2014/24/UE, ivi inclusa la difesa giudiziale**, tale affidamento è qualificato come un **appalto di servizi rientrante nei settori ordinari, per il quale trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 127 del d.lgs. 36/2023.**

In materia di trasparenza restano valide e indicazioni di cui sopra.

FAQ ANAC 15/3

Servizi legali e trasparenza

In via residuale, per gli affidamenti di servizi legali non disciplinati dall'articolo 127 del Codice né esclusi dall'ambito di applicazione del Codice ai sensi dell'articolo 56, quali gli incarichi di consulenza legale attribuiti ad esperti di comprovata esperienza (ad es. i pareri "pro veritate") ai sensi dell'art. 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001 – mediante contratti di lavoro autonomo di natura occasionale o coordinata e continuativa per esigenze cui le amministrazioni non possono far fronte con personale in servizio – la trasparenza è assoluta, ai sensi dell'art. 15, co. 1 e 2, del d.lgs. 33/2013, con la pubblicazione sul sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione di primo livello "Consulenti e collaboratori" dei dati previsti dal citato comma 1 dell'art. 15.

In alternativa, la trasparenza può essere assoluta, ai sensi dell'art. 9-bis del d.lgs. 33/2013, mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti al Dipartimento Funzione Pubblica (DFP), titolare della Banca Dati PerlaPA. In tal caso, le amministrazioni assicurano l'inserimento del collegamento ipertestuale alla banca dati nella predetta sottosezione "Consulenti e collaboratori". Ciò è possibile stante la corrispondenza dei dati pubblicati in detta Banca dati e quelli dell'art. 15 del d.lgs. 33/2013.

Giurisprudenza

Consiglio di Stato, sezione III, 27 gennaio 2025, n. 594 – Pres. De Nictolis, Est. Cerroni

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione - Appalto di servizi - Equo compenso - Nullità di protezione - Legittimazione ad agire - Insussistenza.

La nullità prevista dall'art. 3 della legge 21 aprile 2023, n. 49 (c.d. legge sull'equo compenso) anche se rilevabile d'ufficio opera solo a vantaggio del professionista, contraente debole, connotandosi pertanto come nullità di protezione; la stessa pertanto non può essere fatta valere da terzi competitori in una procedura ad evidenza pubblica che sono pertanto privi di legittimazione a ricorrere.

Tar Campania, Napoli, sentenza n. 469/2025 (non appellata)

Equo compenso – rispetto dei principi – vincolo per la PA

Anche la **Pubblica Amministrazione è vincolata** al rispetto dei principi in tema di equo compenso stabiliti dal D.M. n. 55/2014 e dalla Legge n. 247/2012 (c.d. Legge professionale forense).

Ciò in forza del richiamo contenuto al **terzo comma dell'art. 19 quaterdecies del D.L. n. 148/2017**, che ha esteso anche alla P.A. le norme in materia.

Tar Campania, Napoli, sentenza n. 469/2025 (non appellata)

Equo compenso – proporzionalità – dettami costituzionali

Come disposto dall'art. 13 bis della Legge professionale n. 247/2012, rubricato "Equo compenso e clausole vessatorie", articolo introdotto dal comma 1 del medesimo art. 19 quaterdecies, del D.L. n. 148/2017 "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" (comma 2, dell'art. 13 bis, citato), ovvero dall'attuale D.M. n. 55/2014.

Tar Campania, Napoli, sentenza n. 469/2025 (non appellata)

Equo compenso – proporzionalità – dettami costituzionali

“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.”. ...

Tar Campania, Napoli, sentenza n. 469/2025 (non appellata)

Equo compenso – proporzionalità – dettami costituzionali

*...Se allora è vero che l'Amministrazione può derogare all'applicazione rigida dei parametri del D.M. n. 55/2014 secondo una maggiore flessibilità legata, tra l'altro, anche ad esigenze di contenimento della spesa pubblica (si veda in proposito la clausola di invarianza finanziaria di cui al comma 4 dell'art. 19-quaterdecies del D.L. n. 148 del 2017 – particolarmente pregnante nel caso all'esame per essere il Comune di Lettere resistente interessato dalla procedura di riequilibrio finanziario di cui all'art. 247bis del TUEL), **“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.”** (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 14 novembre 2022, n. 7037).*

Tar Campania, Napoli, sentenza n. 469/2025 (non appellata)

Equo compenso – proporzionalità – dettami costituzionali

*Nell'ordinamento – pur successivamente all'entrata in vigore del decreto legge n. 223 del 2006 (c.d. “decreto Bersani”), convertito con la legge n. 248 del 2006, il cui art. 2, comma 1, ha abrogato le disposizioni legislative e regolamentari che prevedevano la fissazione di tariffe obbligatorie fisse o minime per le attività professionali e intellettuali – vige comunque un principio volto ad assicurare non solo al lavoratore dipendente, ma anche al lavoratore autonomo una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro. **Non a caso, l'art. 35 della Costituzione tutela il lavoro “in tutte le sue forme e applicazioni”, mentre il successivo art. 36, nell'occuparsi del diritto alla retribuzione, non discrimina tra le varie forme di lavoro (TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 2 agosto 2018, n. 1507).***

Tar Campania, Napoli, sentenza n. 469/2025 (non appellata)

Equo compenso – proporzionalità – dettami costituzionali

L'ordinamento, come rilevato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. TAR Marche, sez. I, 9 dicembre 2019, n. 761), si preoccupa soprattutto di tutelare il diritto a una retribuzione adeguata dei professionisti lavoratori autonomi nei rapporti con i contraenti cosiddetti "forti" e nell'ambito di convenzioni unilateralmente predisposte da questi ultimi – tra i quali è stata annoverata anche la pubblica amministrazione – prevedendo la vessatorietà delle clausole contenute nelle convenzioni di cui al comma 1 dell'art. 13 bis della legge n. 247 del 2012, le quali determinino, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico del professionista e stabilendone la nullità, fermo restando il contratto per il resto (cfr., art. 13 bis, citato, commi da 4 a 8) ...

Tar Campania, Napoli, sentenza n. 469/2025 (non appellata)

Equo compenso – proporzionalità – dettami costituzionali

...si rileva l'illogicità di un sistema in cui il legale viene remunerato senza tener conto della tipologia e della difficoltà della controversia, tutte, semplici o complesse, egualmente remunerate nonostante il professionista assuma su di sé una responsabilità professionale di livello estremamente diverso e l'attività richieda un impegno oggettivo molto diverso (anche semplicemente in termini di ore di lavoro).

TAR Emilia-Romagna 17/11/22 n. 919

Equo compenso – regola – libera pattuzione

*“In tema di compensi professionali degli avvocati, **la regola è attualmente data dalla libera pattuzione** – fattispecie alla quale è, ad avviso del Collegio, assimilabile quella del consenso prestato dal difensore all’offerta di compenso proposta dall’amministrazione, mediante la libera scelta di presentare la propria candidatura - mentre l’eccezione è costituita, in caso di mancato accordo tra le parti, dal rispetto dei minimi tariffari di cui all’apposito d.m;*

Consiglio di Stato, Sez. IV, 09/11/2021, n. 7442; . anche TAR Emilia-Romagna 17/11/22 n. 919; TAR Lazio, Sez. II, 30 settembre 2019 n. 11410; TAR Calabria sede di Catanzaro, Sez. I, 2 agosto 2018, n. 1507

non esclusa la possibilità per i professionisti di valutare la prestazione di attività gratuite o liberali

-
Il richiamo alla disciplina dell'equo compenso di cui all'art. 13-bis, comma 3, legge n. 247/2012, inserito dall'art. 19-quaterdecies del D.L. n. 148/2017, non esclude la possibilità per i professionisti di valutare la prestazione di attività gratuite o liberali

TAR Lombardia del 29/4/2021, n. 1071

principio dell'equo compenso, corollario dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa

*“Quella dell'equo compenso è una disciplina speciale di protezione del professionista che ricopre la posizione di parte debole del rapporto con un cliente in grado di imporre il suo potere economico e di mercato mediante la proposta di convenzioni unilateralmente predisposte. **La garanzia dell'applicazione del principio dell'equo compenso, corollario dei principi di trasparenza, buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa, è imposta anche alle pubbliche amministrazioni.***

Consiglio di Stato, Sezione VI, 29 gennaio 2021, n. 874

Equo compenso – disciplina – limiti soggettivi ed oggettivi

L'applicazione della disciplina dell'equo compenso, in quanto eccezione al principio concorrenziale della libera pattuizione del compenso spettante al professionista, di cui all'articolo 13, comma 3, della L. 31 dicembre 2012, n. 247, soggiace a precisi **limiti soggettivi**, ovvero l'appartenenza del cliente alle categorie delle imprese bancarie, assicurative o di grandi dimensioni o la sua qualificazione come pubblica amministrazione, **ed oggettivi**, quali la predisposizione unilaterale delle clausole convenzionali da parte del cliente forte, senza che al professionista sia rimessa la possibilità di incidere sul loro contenuto.

Corte di Cassazione, Sezione I, ordinanza 17 aprile 2020, n. 7904

Equo compenso – tutela contraente debole

“La tutela avanzata della debolezza del professionista, a fronte del potere di mercato del cliente forte, può essere reclamata anche ove il professionista sia posto in condizione di incidere sul contenuto della clausola relativa al compenso professionale, come si verifica nelle fattispecie riconducibili al principio generale di abuso di dipendenza economica, di cui all'articolo 9 della L. 18 giugno 1998, n. 192, ovvero, in coerenza con la previsione del "significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato", contenuta nell'articolo 13-bis, comma 2, di "un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi".

T.a.r. Marche, 9 dicembre 2019, n. 761; TAR Lombardia n. 1071/2021

Equo compenso – misura fissa - illegittimità

Ricorre la violazione del principio dell'equo compenso da parte delle pubbliche amministrazioni nelle fattispecie in cui le stesse abbiano fissato nella lex specialis un compenso in misura fissa per la prestazione di servizi legali, quali, ad esempio, un compenso pari a zero per le cause di valore inferiore ad una determinata soglia o un compenso forfettario annuo non proporzionale alla quantità e alla qualità del lavoro prestato.

T.a.r. Marche, 9 dicembre 2019, n. 761; TAR Lombardia n. 1071/2021

Equo compenso – misura fissa - illegittimità

Ricorre la violazione del principio dell'equo compenso da parte delle pubbliche amministrazioni nelle fattispecie in cui le stesse abbiano fissato nella lex specialis un compenso in misura fissa per la prestazione di servizi legali, quali, ad esempio, un compenso pari a zero per le cause di valore inferiore ad una determinata soglia o un compenso forfettario annuo non proporzionale alla quantità e alla qualità del lavoro prestato.

Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 3176 del 05/04/2024

Equo compenso – principio – libera pattuizione

Dalla disamina della normativa e dagli approdi della giurisprudenza può desumersi che la disciplina dell'equo compenso si applica anche alle pubbliche amministrazioni; **ciò però non implica che quest'ultime siano tenute sempre e comunque a corrispondere al professionista incaricato di un servizio legale un compenso non inferiore al minimo dei parametri stabiliti dal decreto ministeriale. ... il principio generale che regola la commisurazione del compenso per la prestazione professionale dell'avvocato è quello della libera pattuizione.**

Tale principio vale per tutti i soggetti, ivi compresi le pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, per poter ipotizzare la lesione della dignità e del decoro professionale dell'avvocato, **deve sussistere una evidente sproporzione tra il compenso offerto e quello normalmente praticato, devono cioè ricorrere i già richiamati presupposti "di un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato", ovvero di "un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi".**

Ciò non ricorre nell'ipotesi in cui vi sia libera adesione da parte del professionista ad un avviso o bando pubblico, predisposto dalla P.A., che contiene una disciplina che regola il rapporto convenzionale, ivi compreso il compenso.

In questo caso, infatti, l'amministrazione pubblica non impone ai professionisti il compenso per la prestazione dei servizi legali da affidare, ma si limita a offrire loro la possibilità di svolgere un'attività professionale dietro un determinato compenso da essa prefissato; ogni singolo professionista può valutare liberamente se aderire o meno.

In ogni caso, per poter ipotizzare la lesione della dignità e del decoro professionale dell'avvocato, **deve sussistere una evidente sproporzione tra il compenso offerto e quello normalmente praticato, devono cioè ricorrere i già richiamati presupposti “di un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato”, ovvero di “un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi”.**

GRAZIE PER L'ATTENZIONE