

Equo compenso e professionisti: il Tar Marche ritorna sul tema

di Marina Chiarelli*

21 aprile 2020

Sommario: 1. Premessa. – 2. I principi affermati dal Tar Marche. – 3. L'equità del compenso. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

La disciplina sull'equo compenso nell'ordinamento italiano ha subito un articolato iter. L'art.19-quaterdecies, comma 1, del decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, ha inserito nella legge 31 dicembre 2012 n. 247 ("Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense") l'art. 13 bis recante "Equo compenso e clausole vessatorie". Al predetto art. 19 quaterdecies, d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 sono state successivamente apportate ulteriori modificazioni - entrate in vigore il 1 gennaio 2018 - dall'art. 1 commi 487 e 488, legge 27 dicembre 2017 n. 205 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018 - 2020", dove la disciplina prevista per gli avvocati viene estesa anche alle prestazioni di altri professionisti. Requisito soggettivo condizionante l'applicabilità è proprio l'appartenenza del prestatore alla categoria libero professionale. Ulteriore requisito è la sussistenza di una relazione professionale disciplinata da una convenzione predisposta unilateralmente da un cliente (cd. forte), che regolamenti lo svolgimento dell'attività professionale in favore del medesimo anche in caso di forma associata o societaria. I clienti coinvolti nei confini di applicabilità della disciplina in commento vengono individuati nelle banche, assicurazioni, ed imprese comunque non catalogabili quali micro, piccole ovvero medie imprese come definite nella raccomandazione 2003/361CE della Commissione, del 6 maggio 2003. Per quanto concerne il cliente pubblico, la norma stessa prevede che la P.A. garantisca il principio dell'equo compenso in relazione alle prestazioni rese dai professionisti in esecuzione di incarichi conferiti a seguito dell'entrata in vigore dell'articolato normativo medesimo.

* Avvocato e Dottore di ricerca in Istituzioni, Mercato, Garanzie e Tutela dell'Individuo.

2. I principi affermati dal Tar Marche

In materia di equo compenso si è recentemente pronunciato il TAR Marche con la sentenza n. 761 del 9 dicembre 2019, accogliendo il ricorso degli Ordini dei commercialisti di Ancona e Pesaro e Urbino contro la Provincia di Macerata che, nell'ottobre del 2018, aveva pubblicato un annuncio per l'acquisizione di candidature ai fini della nomina dell'organismo di controllo (Sindaco unico) di una società *in house*, per un compenso annuo pari a 2.000 euro oltre Iva e Cpa. Si tratta di una sentenza molto importante per il fatto che la stessa afferma principi molto rilevanti per le professioni.

In primo luogo afferma che le pubbliche amministrazioni, nell'affidamento dei servizi di opera professionale, come nel caso di specie, sono tenute a corrispondere un compenso congruo ed equo, ovvero proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, nonché al contenuto e alle caratteristiche della prestazione.

I giudici amministrativi affermano poi che al fine di accertare l'equità del compenso, occorre fare riferimento ai parametri stabiliti dai singoli decreti ministeriali per ciascuna categoria di professionisti. La sentenza in commento ha cura di osservare che i parametri in questione non possono essere considerati alla stregua di minimi tariffari inderogabili, ma rappresentano un criterio orientativo per la determinazione del compenso. Non è esclusa, quindi, in via di principio la possibilità che le parti pattuiscano liberamente il compenso anche in deroga ai parametri di liquidazione indicati nei decreti ministeriali. La Corte di Cassazione¹ ha, infatti, affermato che il d.m. 140 del 2012 "*risulta essere stato emanato (D.L. n. 1 del 2012, conv. nella L. n. 27 del 2012) allo scopo di favorire la liberalizzazione della concorrenza e del mercato, adempiendo alle indicazioni della UE, a tal fine rimuovendo i limiti massimi e minimi, così da lasciare le parti contraenti (nella specie, l'avvocato e il suo assistito) libere di pattuire il compenso per l'incarico professionale; per contro, il giudice resta tenuto ad effettuare la liquidazione giudiziale nel rispetto dei parametri previsti dal D.M. n. 55, il quale non prevale sul D.M. n. 140, per ragioni di mera successione temporale, bensì nel rispetto del principio di specialità, poiché, diversamente da quanto affermato dall'Amministrazione resistente, non è il D.M. n. 140 - evidentemente generalista e rivolto a regolare la materia dei compensi tra professionista e cliente (ed infatti, l'intervento del giudice ivi preso in considerazione riguarda il caso in cui fra le parti non fosse stato preventivamente stabilito il compenso o fosse successivamente insorto conflitto) - a prevalere, ma il D.M. n. 55, il quale detta i criteri ai quali il giudice si deve attenere nel regolare le spese di causa ...*".

Nei casi in cui il professionista si trova di fronte ad un cliente forte, tuttavia, come la pubblica amministrazione, la determinazione del corrispettivo incontra il limite

¹ Cass. civ., sez. II, 17 gennaio 2018, n. 1081.

dell'equo compenso, che va armonizzato con le esigenze di riequilibrio finanziario, ma non può recedere di fronte ad esso².

3. L'"equità del compenso"

Le disposizioni in materia di "equo compenso" sono pienamente conformi al disegno costituzionale in materia di dignità del lavoro, dal momento che le previsioni di cui all'art. 13 bis della legge forense concorrono a tutelare il diritto del professionista "ad una retribuzione proporzionata alla qualità del suo lavoro". La disciplina, tutelando il lavoro del professionista, risponde anche all'art. 35 della Costituzione, che tutela il lavoro in ogni sua forma. Il legislatore ha perseguito il fine di tutelare il professionista collegando la nozione di "equo compenso" ai parametri già esistenti per la liquidazione giudiziale dei compensi (d.m. 55 del 2014 per gli avvocati modificato dal d.m. 37 del 2018 e d.m. 140 del 2012 per gli altri professionisti). L'espressione "equo" correla il compenso alla giustizia nel rapporto individuale sia con riguardo all'ammontare del compenso professionale che deve essere non irrisorio, decoroso e dignitoso. Perché sia equo il compenso deve rispondere a due requisiti concorrenti e non alternativi, ex comma 2 dell'art. 13 bis: deve essere proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e alle caratteristiche della prestazione e conforme ai parametri. Se manca anche uno soltanto dei requisiti il compenso non è equo. La valutazione sulla quantità e sulla qualità del lavoro svolto è oggetto di ragionevole decisione del giudice. La quantità è criterio più agevole da accertare, avendo riguardo nel caso dell'avvocato, al numero degli atti, alla loro estensione e alla loro chiarezza. La qualità è meno agevole da accertare, ma è sicuramente il giudice a poter valutare se un atto difensivo, ad esempio, è scritto, senza argomentazioni logico - giuridiche oppure senza alcuna ricerca in dottrina o giurisprudenza. Sebbene l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ritenga l'istituto anticoncorrenziale, paventando la reintroduzione del sistema tariffario, a ben vedere la disciplina dell' equo compenso è molto diversa. Mentre le tariffe limitavano la volontà delle parti in ogni caso, con la conseguenza che le norme che ponevano minimi inderogabili si sostituivano imperativamente alle clausole difformi eventualmente concordate tra le parti, l'istituto dell'equo compenso si limita invece ad impedire condotte di abuso contrattuale, recuperando istituti di protezione del contraente debole già conosciuti dall'ordinamento, come ad esempio la nullità di protezione prevista dall'articolo 36 del codice del consumo, o, prima ancora, la disciplina civilistica delle clausole vessatorie (artt. 1341 e 1342 c.c.). Le tariffe comportavano, infatti, restrizioni del mercato applicabili a qualunque rapporto contrattuale; la normativa sull'equo compenso conosce, invece, una significativa limitazione soggettiva, in quanto può riguardare unicamente imprese bancarie ed assicurative, o comunque imprese di

² TAR Campania Napoli, sez. I, ordinanza n. 1541 del 25 ottobre 2018.

dimensioni non piccole, e la pubblica amministrazione. Il professionista è tutelato, quindi, solo nei confronti di contraenti collocati in una posizione economica di forza.

4. Conclusioni

La sentenza in considerazione è particolarmente importante perché ribadisce l'obbligatorietà dell'equo compenso nei rapporti con la pubblica amministrazione. Di recente, invece, il TAR del Lazio con la sentenza del 30 settembre 2019 n.1'1411, ha considerato legittima la previsione di attività professionali a costo zero. I giudici hanno dichiarato "assolutamente legittimo" l'avviso pubblico del Ministero dell'economia del 27 febbraio scorso, nel quale l'Amministrazione chiedeva di manifestare interesse per incarichi di consulenza a titolo gratuito. Per il tribunale amministrativo del Lazio, insomma il carattere gratuito della consulenza è legittimo, anche perché "nel nostro ordinamento non si rinviene alcun divieto in tal senso". In questo contesto, quindi, è stata minimizzata dai giudici la disciplina dell'equo compenso, riducendola all'equità del compenso solo se previsto.

Non è, invece, così dal momento che tale disciplina impone proprio il riconoscimento di un giusto compenso conformemente all'art. 36 della Costituzione, che riguarda tutti i lavoratori, anche quelli autonomi e i professionisti³, prevedendo che il compenso sia proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto e in ogni caso sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

Il professionista è un lavoratore e come tale non merita di essere sfruttato.

³ P. ICHINO, *La nozione di giusta retribuzione nell'art. 36 della Costituzione*, Relazione presso l'Accademia dei Lincei, 22-23 aprile 2010; Treu, *Commento all'art. 36*, in BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti economici*, I, Bologna - Roma, 1976; G. DIGASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, n.3/2008, p.885; G. COLAVITTI, *La libertà professionale tra Costituzione e mercato. Liberalizzazioni, crisi economica e dinamiche della regolazione pubblica*, Torino, 2012, pp. 38-40. In passato hanno ritenuto l'articolo 36 della Costituzione applicabile anche al lavoro autonomo LEGA, *Principi costituzionali in tema di compenso del lavoro autonomo*, in *Giur. it.* 1960, I, 1, c. 345 e G. GIACOBBE, *Professioni intellettuali (voce)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987, 1078 e ss.