



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 15079 del 2025, proposto da Ordine degli Avvocati di Roma, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonino Galletti, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

contro

Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da PEC da Registro di Giustizia;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

- dell'avviso pubblico per la costituzione dell'“*Elenco degli avvocati, specializzati in materia previdenziale e contributiva*” cui affidare i servizi legali di cui all'art. 56, comma 1, lett. h), D. Lgs. n. 36/2023, nella parte in cui stabilisce un illegittimo compenso per gli Avvocati;
- del regolamento recante “*Linee Guida per la costituzione dell'Elenco degli*

Avvocati, specializzati in materia previdenziale e contributiva cui affidare i servizi legali di cui all'art. 56, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 36/2023, e relative modalità di iscrizione e gestione”, nella parte in cui recepisce i criteri per la definizione del compenso come sopra illegittimamente stabilito;

- di ogni ulteriore atto presupposto, consequenziale e successivo in ogni caso lesivo dell'interesse di parte ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 maggio 2026 il dott. Francesco Baiocco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso proposto in data 9 dicembre 2025 veniva impugnato, unitamente al regolamento presupposto, l'avviso, pubblicato in data 9 ottobre 2025, finalizzato alla costituzione di un elenco di avvocati, specializzati in materia previdenziale e contributiva, cui affidare i servizi legali di cui all'art. 56, comma 1, lett. h), del D. Lgs. n. 36/2023, limitatamente alla parte in cui è stabilito il compenso a favore degli avvocati per l'attività professionale svolta.

Al riguardo venivano articolati i motivi di ricorso appresso indicati: *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2, 3 e 5 della L. 49/2023, c.d. Legge sull'Equo compenso. Violazione e falsa applicazione dell'art. 25 bis del codice deontologico forense (richiamato come fonte normativa primaria dall'art. 3 L. 247/2012). Nullità delle clausole impugunate relative alla determinazione del compenso”*.

Con atto depositato in data 18 dicembre 2025 si costituiva in resistenza la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti.

All'udienza pubblica del 13 maggio 2026 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

In via pregiudiziale il Collegio ritiene di doversi pronunciare sull'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata dalla difesa di parte resistente a motivo del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

In particolare, secondo la prospettazione difensiva della Cassa, il ricorso sarebbe inammissibile, riguardando deliberazioni costituenti espressione di autonomia privata e non essendo finalizzato a contestare profili legati alla funzione di vigilanza ministeriale, sui quali unicamente potrebbe estrinsecarsi la legittima cognizione di questo giudice.

L'eccezione è infondata.

E' ben vero, infatti, che le Casse di previdenza sono state trasformate dal d.lgs. n. 509/1994 in enti con personalità giuridica di diritto privato, dotati di autonomia gestionale, organizzativa e contabile, tuttavia il dover essere che le connota - nei termini dell'obbligatorietà dell'attività previdenziale e assistenziale finalizzata alla cura di interessi pubblici di rilievo costituzionale (art. 38 Cost.), dell'iscrizione e contribuzione obbligatorie da parte dei propri iscritti - non consente l'equiparazione *in toto* delle medesime a enti di diritto privato.

In questo senso è stato affermato che *“la trasformazione operata dal d.lgs. n. 509/1994 ha lasciato, quindi, immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza e assistenza svolta dagli Enti in esame, che conservano una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico, costituendo la privatizzazione una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo”* (Cons. Stato sent. n. 6014/2012).

In ragione delle finalità pubbliche perseguite, le Casse sono state qualificate dalla giurisprudenza amministrativa (*ex multis* Cons. Stato sent. n. 182/2006) come organismi di diritto pubblico in quanto sottoposte alla vigilanza ministeriale, sono soggette al controllo e alla giurisdizione della Corte dei Conti (*ex multis* SS.UU.

ordinanza n. 7645/2020) oltre che, ovviamente, alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Al riguardo il Collegio ritiene che quest'ultima non possa né debba intendersi limitata al sindacato sui poteri ministeriali di vigilanza, bensì estesa a tutte le vicende contenziose aventi a oggetto, come nella fattispecie in scrutinio, attività di interesse e rilievo pubblicistico, qual è la corretta applicazione dei principi generali di cui agli artt. 1, 2 e 3 del Codice dei contratti pubblici.

Si rappresenta, in tal senso, che l'affidamento degli incarichi legali nella forma delle prestazioni d'opera intellettuale di cui all'art. 2230 c.c. rientra tra i contratti esclusi dall'applicazione delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici relative ai settori ordinari ai sensi dell'art. 56, comma 1° lett. h), del d.lgs. n. 36/2023.

Ebbene, l'affidamento dei contratti esclusi, che offrono opportunità di guadagno economico, avviene, ai sensi dell'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023, nel rispetto dei principi generali di cui agli artt. 1, 2 e 3 del Codice e, in particolare, per ciò che interessa in questa sede, del principio, sancito da quest'ultimo articolo, dell'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità.

Al riguardo la giurisprudenza di legittimità ha affermato il principio, condiviso da questo Collegio, secondo cui la *“suddetta “esclusione” riguarda tuttavia l'applicazione dagli obblighi di evidenza pubblica (ossia la gara per l'individuazione del soggetto che deve contrarre con la PA) ma non elide al tempo stesso la natura “pubblica” del contratto di appalto che deve essere concluso con un dato professionista”* e *“tanto sia che si qualifichi tale contratto alla stregua di prestazione d'opera professionale in quanto meramente occasionale (locatio operis), sia che lo si qualifichi come appalto di servizi in quanto diretto a disciplinare una serie continuativa di incarichi di patrocinio legale in forma complessa ed organizzata (locatio operarum: in questo caso occorrerebbe anzi una gara semplificata o “a regime alleggerito”, ai sensi dell'art. 127 del codice)”*

(Cons. Stato. sent. n. 2776/2025).

Dal sopra esposto inquadramento normativo discende che i servizi legali aventi a oggetto prestazioni d'opera professionale di cui all'art. 2230 c.c., in quanto appalti pubblici, devono essere affidati da parte delle amministrazioni appaltanti - al cui novero si ascrivono nella loro qualità di organismi di diritto pubblico le Casse previdenziali - all'esito di procedure, come detto, non a evidenza pubblica ma di rilievo pubblicistico, in quanto doverosamente rispettose degli artt. 1, 2 e 3 del Codice dei contratti pubblici, e pertanto soggette alla giurisdizione di questo giudice.

Tali procedure devono consentire all'amministrazione stessa di scegliere il relativo contraente (ossia il professionista) nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità e concorrenza, da cui discende la necessità di pubblicare periodicamente interpelli, affinché i singoli interessati possano manifestare la propria disponibilità, di istituire elenchi da cui attingere i professionisti e di conferire gli incarichi secondo il criterio della rotazione.

Appurata la sussistenza della *potestas iudicandi* del giudice amministrativo in ordine alla fattispecie contenziosa per cui è causa, il Collegio ritiene di doversi preliminarmente pronunciare sull'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata dalla difesa di parte resistente a motivo dell'asserito difetto della legittimazione e dell'interesse a ricorrere da parte dell'Ordine degli Avvocati di Roma.

L'eccezione è parimenti destituita di fondamento.

L'Ordine degli Avvocati di Roma è, infatti, l'ente pubblico cui spetta in via esclusiva la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello locale *ex art. 25* della legge n. 247/2012 nonché soggetto preposto, nel circondario, ai sensi della predetta legge, a garantire il rispetto delle regole deontologiche, a tutelare gli interessi pubblici connessi all'esercizio della professione, incluso il decoro della professione, e a vigilare sulle violazioni del codice deontologico da parte degli

iscritti, sicché è evidente che lo stesso è titolare tanto di una posizione qualificata e differenziata quanto di un interesse proprio, diretto, concreto e attuale a insorgere avverso l'avviso impugnato in quanto ritenuto, limitatamente alle statuizioni relative alla determinazione del compenso professionale, lesivo del decoro dell'avvocatura - da esso stesso per l'appunto rappresentata e tutelata a livello locale - nonché rilevante sul piano disciplinare, vigendo il divieto per gli avvocati di esercitare la professione, e dunque di accettare incarichi, in violazione dei doveri di probità, dignità, decoro e indipendenza della professione di cui all'art. 9 del Codice deontologico forense.

Passando al merito del ricorso, viene censurata l'illegittimità dell'atto impugnato per violazione della legge n. 49/2023 (cd. legge sull'equo compenso).

La censura è meritevole di positivo apprezzamento.

In primo luogo, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione della predetta legge, non può trovare accoglimento la tesi difensiva di parte resistente secondo cui la nozione di pubblica amministrazione di cui all'art. 2 della l. n. 49/2023 sarebbe coincidente con quella tracciata dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 con la conseguenza che la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti ne sarebbe esclusa.

Come noto, la nozione di pubblica amministrazione - anche in ragione dell'influenza del diritto eurounitario e delle elaborazioni della Corte di Giustizia da cui derivano figure soggettive inedite per l'ordinamento interno (*id est* l'organismo di diritto pubblico) - non è fissa né univoca, bensì proteiforme e, in quanto tale, muta, venendo estesa ovvero ristretta, a seconda dei profili di disciplina venienti di volta in volta in rilievo, tanto da indurre la dottrina e la giurisprudenza a evocare il concetto figurato delle geometrie variabili, riferendosi alla categoria definitoria dell'ente pubblico.

Nel caso di specie, ritiene il Collegio, in conformità ai canoni ermeneutici di cui all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale (preleggi) e, in particolare, alla *ratio legis*, che la nozione di pubblica amministrazione debba essere estesa nel

modo più lato, dovendo esservi ricompresi tutti gli enti, incluse le Casse previdenziali, deputati alla cura e al perseguimento di interessi pubblici e quindi connotati dal dover essere che li differenzia, eccezion fatta per la forma, dagli enti di diritto privato.

E tanto in ragione del fatto che l'intenzione del legislatore è stata proprio quella di tutelare il professionista da possibili abusi perpetrati dal contraente forte (in grado di imporre condizioni inique), quale che esso sia: impresa privata, società pubblica o soggetto di rilievo pubblicistico.

Quanto all'ambito oggettivo, è indubbio che l'avviso, nella misura in cui ha predeterminato in maniera fissa, a prescindere dai valori della controversia, i compensi spettanti per i diversi stati e gradi di giudizio discostandosi dai parametri tariffari tabellari di cui al d.m. 147/2022, ha violato l'art. 1 della l. n. 49/2023 ai sensi del quale *“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”* oltre che l'art. 3 ai sensi del quale 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”*.

Né può ritenersi che la conformità alle tariffe tabellari di cui al d.m. n. 147/2022 sia garantita dall'aprioristica e astratta riduzione percentuale dei relativi valori, essendo il ridetto potere attribuito in via esclusiva al giudice, in sede di liquidazione delle

spese legali, avuto riguardo alle caratteristiche della fattispecie concreta.

Inconferente si appalesa, infine, il richiamo, operato dalla difesa di parte resistente, all'orientamento giurisprudenziale formatosi in ordine all'applicazione della disciplina dell'equo compenso con riferimento all'affidamento, all'esito di procedure a evidenza pubblica, di servizi aventi a oggetto prestazioni professionali diverse da quelle forensi, posto che, nel caso in scrutinio, si è, come sopra rammentato, al di fuori del campo di applicazione delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici relative ai settori ordinari ai sensi dell'art. 56, comma 1° lett. h), del d.lgs. n. 36/2023.

Alla luce delle sopra esposte motivazioni il ricorso va, dunque, accolto in quanto fondato.

Le peculiarità della vicenda, la complessità e la parziale novità delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla *in parte qua* gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Francesco Elefante, Consigliere

Francesco Baiocco, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesco Baiocco

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO