Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa
Consigli Tribunali

Indietro

Pubblicato il 09/01/2018

N. 00150/2018 REG.PROV.COLL.
N. 04890/2017 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4890 del 2017, proposto da:

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Napoli, in persona del presidente p.t., avv. Armando Rossi, ricorrente anche in proprio, rappresentati e difesi dagli avvocati Alessandro Biamonte e Raffaella Veniero, con domicilio eletto presso lo studio legale Tedeschini in

Roma, largo Messico 7;

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, in persona del presidente p.t., avv. Mauro Vaglio, ricorrente anche in proprio, rappresentati e difesi dagli avvocati Alessandro Biamonte, Raffaella Veniero e Federico Tedeschini, con domicilio eletto presso lo studio legale Tedeschini in Roma, largo Messico 7;

contro

Agenzia delle Entrate-Riscossione, in persona del presidente p.t., subentrata a Equitalia S.p.A., a Equitalia Servizi di Riscossione S.p.A., in persona dei rispettivi l.r.p.t. nonché al Commissario Straordinario per gli adempimenti propedeutici all'istituzione dell'«Agenzia delle Entrate-Riscossione», tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Aristide Police e Aldo Travi, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via di Villa Sacchetti, 11;

per l'annullamento

dell'Avviso di costituzione di un Elenco avvocati per l'affidamento di incarichi di rappresentanza e difesa in giudizio da parte delle Società del Gruppo Equitalia, del Regolamento e dei relativi allegati, pubblicati in data 28.4.2017, nonché tutti gli atti presupposti e consequenziali,

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Equitalia S.p.A., di Agenzia delle Entrate-Riscossione e del Commissario Straordinario per gli adempimenti propedeutici all'istituzione dell'«Agenzia delle Entrate-Riscossione»;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2017 il dott. Antonio Andolfi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato e depositato il 26 maggio 2017, i ricorrenti impugnano il provvedimento costitutivo di una "short list" funzionale per l'affidamento di incarichi di difesa in giudizio.

Equitalia società per azioni ed Equitalia Servizi di riscossione società per azioni, con il commissario straordinario per gli adempimenti propedeutici all'istituzione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, si costituiscono in giudizio per resistere al ricorso, eccependone l'inammissibilità e l'infondatezza.

In seguito al subentro dell'Agenzia delle entrate-Riscossione alla società per azioni Equitalia e alla società per azioni Equitalia Servizi di riscossione, con effetto dal 1 luglio 2017, in applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge numero 193 del 2016, si costituisce per la prosecuzione del giudizio l'Agenzia delle entrate-Riscossione, rinviando alle eccezioni difensive già sviluppate da Equitalia.

Alla camera di consiglio del 3 luglio 2017, fissata per la decisione sull'istanza cautelare, la causa viene cancellata dal ruolo e rinviata all'udienza di trattazione di merito.

Udienza di merito che viene celebrata il 4 dicembre 2017 con la trattazione del ricorso e il passaggio in decisione dello stesso.

DIRITTO

Il provvedimento impugnato, pubblicato mediante avviso in data 28 aprile 2017, è attuativo del regolamento, pure impugnato, per la costituzione dell'elenco avvocati per l'affidamento di incarichi di rappresentanza e difesa in giudizio da parte delle società del gruppo Equitalia.

Il 28 aprile 2017 Equitalia società per azioni e Equitalia Servizi di riscossione società per azioni hanno pubblicato un avviso per l'istituzione di un elenco di avvocati per l'affidamento di incarichi di rappresentanza e difesa in giudizio, richiamando l'articolo 1, comma 8 del decreto legge numero 193 del

2016, convertito in legge numero 225 del 2016.

Si tratta di servizi esclusi dal codice dei contratti pubblici ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo numero 50 del 2016, per i quali devono essere comunque rispettati i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza e pubblicità.

Il regolamento è impugnato dai Consigli degli Ordini degli avvocati di Napoli e di Roma, nonché dai rispettivi presidenti, nella parte in cui prevede un termine massimo per le iscrizioni, una durata predeterminata dell'elenco, compensi eccessivamente bassi e lesivi della dignità professionale, sottoposti al ribasso a causa della previsione di un confronto economico tra le offerte dei professionisti; si contesta, inoltre, la legittimità dei requisiti per l'iscrizione alla lista, ritenuti sproporzionati, irragionevoli e lesivi

della dignità professionale e del principio di concorrenza.

Per la decisione del ricorso si può prescindere dalle eccezioni preliminari di inammissibilità dello stesso, assorbite dal giudizio di merito, mediante il quale è accertabile l'infondatezza di tutte le censure dedotte.

Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente deduce la violazione della legge numero 247 del 2012 e la violazione dell'articolo 4 del decreto legislativo numero 50 del 2016 per violazione dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, libera concorrenza e massima partecipazione:

Gli atti impugnati sarebbero illegittimi nella parte in cui prevedono che le richieste di iscrizione debbano essere presentate entro 60 giorni dalla pubblicazione dell'avviso e che l'elenco abbia una durata predeterminata in un anno; tali limitazioni si tradurrebbero in

restrizioni della concorrenza, atteso che l'iscrizione agli elenchi dovrebbe essere aperta; un elenco chiuso, immotivatamente così previsto, non assicurerebbe la massima partecipazione dei professionisti interessati; eppure l'Autorità nazionale anticorruzione, nel parere reso ad Equitalia sullo schema dell'avviso impugnato, avrebbe precisato che l'iscrizione avrebbe dovuto essere consentita senza limitazioni temporali; le stesse Linee Guida numero 4 adottate dall'Autorità anticorruzione per le procedure di affidamento di contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria e per la formazione e gestione di elenchi di operatori economici avrebbero stabilito l'iscrizione degli operatori economici provvisti dei requisiti richiesti senza limitazioni temporali, al fine di assicurarne la più ampia partecipazione; solo in via subordinata l'Autorità nazionale anticorruzione avrebbe prospettato l'ipotesi alternativa di ridurre ad un

solo anno la validità dell'elenco, al fine di mitigarne l'effetto restrittivo della concorrenza che comunque l'iscrizione a scadenza fissa inevitabilmente comporterebbe; Equitalia, quindi, non avrebbe ottemperato alle indicazioni contenute nel parere dell'Autorità anticorruzione, senza alcuna apprezzabile giustificazione.

Il motivo è infondato.

La L. 31/12/2012, n. 247, Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, all'art. 1 prevede che l'ordinamento forense, stante la specificità della funzione difensiva e in considerazione della primaria rilevanza giuridica e sociale dei diritti alla cui tutela essa è preposta, garantisce l'indipendenza e l'autonomia degli avvocati, indispensabili condizioni dell'effettività della difesa e della tutela dei diritti.

Si tratta di norma da cui non discende alcuna illegittimità del regolamento impugnato che, nel prevedere un elenco chiuso,

limitato a chi abbia presentato la domanda di iscrizione entro il termine di 60 giorni dalla pubblicazione dell'avviso, non reca alcuna lesione all'indipendenza e all'autonomia degli avvocati.

L'altra norma citata dai ricorrenti a fondamento del motivo di impugnazione è l'art. 4 del D. Lgs. 18/04/2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici, recante i principi relativi all'affidamento di contratti pubblici esclusi. Essa stabilisce che l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture e dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.

Ad avviso dei ricorrenti la formazione di un elenco chiuso si risolverebbe in una illegittima

restrizione della concorrenza, ma la deduzione non è confortata né dal parere dell'Autorità nazionale anticorruzione da essi richiamato, né dalle Linee guida della stessa Autorità allegate a sostegno della censura.

In realtà il parere dell'Autorità anticorruzione risulta favorevole alla predisposizione di un elenco chiuso, a condizione che l'effetto restrittivo derivante dalla limitazione temporale della presentazione delle domande sia contemperato, come di fatto è avvenuto, dalla riduzione del termine di validità dell'iscrizione, da portare a un anno, in modo da rendere più frequenti le finestre temporali entro le quali i soggetti interessati possono iscriversi nell'elenco.

La soluzione suggerita dall'Autorità anticorruzione e adottata dall'amministrazione resistente è condivisibile in quanto da una parte, stabilendo un termine di 60 giorni dalla presentazione delle

domande, consente a Equitalia di sapere in qualsiasi momento su quali professionisti potrà contare per la gestione del proprio contenzioso; ciò sarebbe meno agevole nel caso di previsione di un elenco aperto, sottoposto a continui aggiornamenti che determinerebbe inevitabili difficoltà nella concreta attività di affidamento degli incarichi; d'altra parte, la limitazione di durata dell'elenco a un solo anno consente il ricambio frequente degli avvocati interessati e pertanto risulta pienamente aderente ai principi di massima concorrenza, parità di trattamento, trasparenza e pubblicità evocati dai ricorrenti e tutelati dall'ordinamento.

Con il 2° motivo, i ricorrenti deducono che, in violazione degli articoli 4 e 17 del codice dei contratti pubblici, sarebbero stati stabiliti compensi irrisori e lesivi del decoro della professione di avvocato, in quanto commisurati al 60% della tariffa di cui al decreto ministeriale numero 55 del 2014;

inoltre il regolamento prevederebbe una sorta di gara tra i professionisti iscritti nell'elenco, un confronto competitivo mediante offerte al ribasso su una base di partenza già irrisoria, in quanto commisurata al 60% della tariffa e quindi irragionevolmente compressa; sarebbe perfino previsto un tetto massimo per il compenso pari ad euro 35.000, aumentato ad euro 45.000 solo per il caso di opzione per tutti i tribunali del circondario, a fronte di un numero indeterminato di giudizi affidati; la misura del compenso quindi, non sarebbe adeguata all'importanza dell'opera o al decoro della professione; inoltre la gara tra i professionisti non sarebbe richiesta dal codice, trattandosi di servizi contemplati dall'articolo 17, per cui l'affidamento dei servizi legali non dovrebbe avvenire tramite un confronto economico competitivo; per giunta, di volta in volta, la scelta del professionista dovrebbe avvenire mediante selezione dei

preventivi forniti da tre professionisti selezionati per ogni singolo incarico, in base al criterio del minor prezzo; ciò sarebbe in violazione dell'articolo 95 del codice che consente il criterio del minor prezzo solo per i servizi con caratteristiche standardizzate ovvero caratterizzati da elevata ripetitività.

Anche il 2° motivo è infondato.

Come correttamente eccepito dalla amministrazione resistente, per effetto del superamento del sistema tariffario, nel nostro ordinamento i compensi delle attività forensi sono demandati ad accordi fra le parti.

Ne deriva che le tabelle allegate al decreto ministeriale numero 55 del 2014 non possono più essere elevate a parametro di legittimità dei compensi contrattualmente stabiliti.

Gli importi indicati nel decreto ministeriale numero 55 del 2014 per la liquidazione dei compensi agli avvocati in sede giudiziaria sono stati presi in considerazione dal

regolamento impugnato come parametro di riferimento, ma il regolamento non prevede necessariamente la decurtazione del 60% lamentata dai ricorrenti.

In realtà il regolamento prevede un sistema complesso per la determinazione dei compensi, distinguendo gli incarichi relativi al contenzioso sulla riscossione, per i quali è previsto un compenso fisso, oltre spese generali e il contenzioso relativo ad altre materie per cui si prevede una determinazione tenendo conto del valore della lite, del grado di complessità dell'incarico e dell'importanza dell'opera.

Le tabelle evocate dai ricorrenti sono prese in considerazione, con possibilità di riduzione non superiore al 60%, ma anche di incremento, non superiore al 20%. Tale sistema di predeterminazione, in linea generale, dei compensi, non risulta adottato in violazione di alcuna legge, né appare palesemente irragionevole, tenendosi conto di

parametri oggettivi quali il valore della lite e il grado di complessità della controversia.

Il fatto che sia poi prevista una procedura selettiva per l'affidamento del singolo incarico non configura una violazione del codice dei contratti pubblici che, come dedotto dai ricorrenti, esclude i servizi legali dalle procedure di affidamento dei contratti pubblici e, soprattutto, esclude che tali servizi possano essere affidati con il criterio del prezzo più basso.

In realtà il regolamento impugnato non prevede alcuna procedura competitiva al ribasso, limitandosi a prestabilire un criterio della scelta del singolo professionista cui affidare uno specifico incarico.

Il sistema adottato consiste nel sorteggio di una lettera da applicare all'ordine alfabetico in cui sono iscritti gli avvocati, procedendo quindi, in base a criteri di rotazione, all'affidamento degli incarichi.

Solo per il caso di incarichi legali particolarmente complessi e

rilevanti il regolamento prevede un interpello fra tre avvocati iscritti nell'elenco acquisendo i rispettivi preventivi.

Invece, per il contenzioso della riscossione davanti a giudici di merito, considerato più semplice, gli incarichi vengano affidati direttamente con il criterio della rotazione, in modo che, quando un avvocato ha raggiunto il tetto massimo predefinito per il compenso, il successivo incarico viene conferito ad altro professionista.

Non si tratta, quindi, dell'affidamento del servizio legale tramite una gara al massimo ribasso, ma di una procedura oggettiva per scegliere, in casi particolari, il professionista cui affidare l'incarico in base al preventivo meno oneroso per l'amministrazione.

Con il 3° motivo, i ricorrenti deducono la violazione dell'articolo 4 del decreto legislativo 50 del 2016 per essere stati stabiliti criteri di ammissione sproporzionati, tali da

impedire l'accesso ai giovani professionisti, in violazione dell'articolo 1, comma 2, lettera D della legge 247 del 2012, ostacolando la possibilità di iscrizione di avvocati competenti potenzialmente interessati; in violazione del principio della concorrenza sarebbero stati introdotti criteri di selezione discriminatori, di ostacolo e restrittivi alla predisposizione delle offerte; il fatturato globale minimo, il fatturato specifico, il numero minimo di questioni trattate sarebbero illegittimi avendo stabilito l'Autorità anticorruzione che, per consentire la partecipazione anche ai giovani professionisti, in alternativa al fatturato può essere richiesta altra documentazione idonea; nella fattispecie oltre il 90% degli avvocati iscritti alla cassa di previdenza e assistenza forense del 2016 non avrebbe un reddito medio sufficiente per assolvere il requisito di iscrizione; in particolare le donne

e i giovani sarebbero discriminati percependo redditi inferiori alla media; il requisito alternativo dei 50 incarichi analoghi espletati non sarebbe sufficiente al contemperamento e anche il requisito dell'iscrizione nella sezione sul contenzioso del lavoro sarebbe irragionevole facendo riferimento a incarichi conferiti da soggetti con più di 1000 dipendenti; il requisito organizzativo della collaborazione di due avvocati e di una segreteria sarebbe illegittimo e irragionevole perché il compenso non sarebbe remunerativo se si dovesse sostenere il costo del lavoro dei collaboratori.

Il motivo è infondato.

Seppure è condivisibile la considerazione dei ricorrenti per cui i principi della contrattualistica pubblica esigono che sia rispettata la parità di trattamento tra tutti gli operatori economici e che non siano introdotti criteri di selezione discriminatori, nella fattispecie non si è in presenza di requisiti di

iscrizione alla lista eccessivamente restrittivi oppure irragionevoli.

Il regolamento, nell'introdurre quale requisito di iscrizione alla lista un determinato volume d'affari, non ha stabilito un criterio di selezione irragionevole, essendo riconducibile il volume d'affari di un avvocato all'attività professionale esercitata e all'esperienza maturata.

Il requisito non è neppure eccessivamente restrittivo, posto che è stato richiesto un volume d'affari complessivo di EUR 100.000 nel triennio, corrispondente a un fatturato annuo di circa EUR 33.000.

Si tratta di una soglia discrezionalmente stabilita dall'amministrazione resistente che comunque non appare sproporzionata rispetto ai compensi mediamente percepiti dagli avvocati di normale professionalità.

Si deve considerare, al riguardo, che volume d'affari è nozione diversa dal reddito, corrispondente alla differenza tra i ricavi e le spese, per

cui anche con riferimento ai professionisti operanti nelle regioni meridionali, ai giovani e alle donne che mediamente percepiscono redditi meno elevati, le soglie di fatturato prescritte per l'iscrizione nella lista non possono essere ritenute incongrue.

Neppure i requisiti speciali prescritti per l'iscrizione appaiono sproporzionati, laddove viene richiesto un fatturato triennale di almeno EUR 50.000 in attività analoghe a quelle della sezione di contenzioso di interesse oppure, in alternativa e per la sola iscrizione nella sezione contenzioso sulla riscossione, lo svolgimento di almeno 50 incarichi nel triennio, requisiti corrispondenti a circa EUR 16.600 di fatturato specifico per anno e a 16 incarichi specifici per anno, numeri, questi ultimi, non esorbitanti per il contenzioso sulla riscossione generalmente contraddistinto da una certa serialità; per la iscrizione nella sezione sul contenzioso sul lavoro,

il regolamento richiede lo svolgimento nell'ultimo anno solare di almeno 3 incarichi conferiti da organizzazioni con più di 1000 dipendenti; requisito di esperienza che risulta corrispondente alle speciali caratteristiche del contenzioso del lavoro di interesse di Equitalia, organizzazione complessa comprendente migliaia di dipendenti, per cui è necessario che la difesa in giudizio sia prestata da avvocati esperti nelle problematiche di gestione del rapporto di lavoro proprie delle organizzazioni complesse.

Quanto al requisito organizzativo, rappresentato da una struttura comprendente almeno altri due avvocati con la dotazione di una segreteria, si deve ritenere anche esso ragionevole e adeguato alle esigenze dell'amministrazione che deve poter contare su un servizio legale costantemente disponibile e reperibile, pena l'impossibilità di gestire efficacemente il contenzioso di cui si tratta.

Con il 4° motivo, i ricorrenti censurano specificamente la previsione di un tetto massimo di compensi indipendente dal numero di giudizi affidati e corrispondente a EUR 35.000, per violazione dell'articolo 36 della Costituzione, eccesso di potere e irragionevolezza; si tratterebbe di un sistema perverso in cui a un numero indeterminato di servizi richiesti corrisponderebbe un compenso predeterminato, indipendente dalla qualità e quantità del lavoro svolto.

Anche il 4° motivo deve essere ritenuto infondato perché la previsione, per il contenzioso relativo alla riscossione, contemplato nella sezione 5ª del regolamento, di un tetto massimo di EUR 35.000 per il singolo professionista, non corrisponde a un numero infinito di affari assegnati al singolo avvocato; in realtà il regolamento prevede questo tetto massimo prefigurando un contenzioso seriale, per il quale è

previsto un compenso commisurato al valore della pratica e alla tipologia dell'attività richiesta, fermo restando il tetto massimo di EUR 35.000, superato il quale il contenzioso residuo dovrà essere affidato ad altro professionista.

Con il 5° motivo, infine, i ricorrenti deducono la violazione dell'articolo 1 del decreto-legge numero 193 del 2016, convertito in legge numero 225 del 2016 che ha disposto lo scioglimento delle società del gruppo Equitalia a decorrere dal 1 luglio 2017, ad esclusione di Equitalia Giustizia società per azioni, con l'istituzione di un ente pubblico economico denominato Agenzia delle entrate-Riscossione che subentra a titolo universale nei rapporti giuridici attivi e passivi delle società del gruppo Equitalia; la nuova agenzia può avvalersi del patrocinio facoltativo dell'Avvocatura dello Stato ma può anche avvalersi di avvocati del libero foro; Equitalia società per azioni con l'avviso impugnato ha

previsto l'istituzione di un elenco di avvocati nel quale le domande possono essere presentate fino al 27 giugno 2017, ma destinato a cessare il 1 luglio 2017 a causa dello scioglimento di Equitalia, dunque in violazione del principio di proporzionalità verrebbe istituito un elenco destinato a soddisfare le esigenze difensive di un gruppo che si sarebbe sciolto dopo tre soli giorni; è previsto che gli incarichi saranno affidati dal 1 luglio 2017 nei casi in cui l'ente non si avvarrà del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ma con ciò si andrebbe a invadere la sfera di autonomia di un nuovo soggetto.

Anche l'ultimo motivo è infondato.

Ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge numero 193 del 2016 l'estinzione di Equitalia società per azioni e delle altre società del gruppo, con l'eccezione di Equitalia Giustizia società per azioni, corrisponde al subentro dell'Agenzia delle entrate-Riscossione a titolo universale nei

rapporti giuridici delle società del gruppo Equitalia.

Ne deriva che la nuova Agenzia delle entrate-Riscossione avrà assunto, dopo il subentro, la titolarità di tutti i rapporti di diritto pubblico e privato instaurati dalle preesistenti società del gruppo Equitalia.

Anche la lista di avvocati istituita con il regolamento impugnato, quindi, è preordinata ad essere posta al servizio del nuovo ente, dopo la cessazione di Equitalia, per cui non è corretta la deduzione sulla durata per soli 3 giorni della lista contestata.

Il fatto che Equitalia abbia preordinato prima della sua estinzione le modalità di espletamento dei servizi legali a favore del soggetto destinato a succedere ad essa non può essere ritenuto illegittimo, né si può configurare un potere arbitrario o sproporzionato, essendo corrispondente ai principi di buona organizzazione dei pubblici uffici la

previsione di procedure e moduli organizzativi atti ad operare anche in seguito alla successione tra enti pubblici, in particolar modo quando essa attenga a servizi e a funzioni pubbliche di particolare delicatezza, per favorire il più agevole subentro del nuovo soggetto pubblico nella complessa organizzazione nella quale è destinato ad inserirsi.

Il ricorso, in conclusione, deve essere respinto, per l'infondatezza di tutti i motivi di impugnazione dedotti.

Le spese processuali, tenuto conto della complessità e della novità delle questioni trattate, devono essere interamente compensate tra le parti costituite.

P.Q.M.

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

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Antonella Mangia, Consigliere

Antonio Andolfi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE
Antonio Andolfi Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO

© 2014 - giustizia-amministrativa.it Mappa del sito Guida al sito
Regole di accesso Accessibilità
Condizioni di utilizzo Informativa privacy