

[Il COA di Isernia chiede se esistano direttive del CNF in base alle quali il COA sia tenuto a comunicare alla parte alla quale si riferisce la prestazione, l'avvio del procedimento di opinamento delle parcelle. In caso di risposta affermativa, quali siano tali direttive e dove possano essere reperite.](#)

Posted: 04 Mar 2014 11:46 PM PST

In via preliminare va detto che non vi sono, nemmeno in via informale, direttive emanate dal CNF relativamente alle modalità e termini di espletamento dell'attività di espressione di parere di congruità, ciò in quanto l'attività di cui all'art. 29, comma I, lett. L), ha natura esclusivamente amministrativa svolta dall'Ente Pubblico non economico (COA). Orbene proprio in ragione della richiamata natura di Ente Pubblico non economico, nell'espletamento dell'attività amministrativa deve trovare applicazione la legge n. 241/90, ed, in particolare, la normativa relativa ai procedimenti amministrativi, nonché, ancora più specificamente, l'art. 7 in virtù del quale l'avvio del procedimento deve essere comunicato a tutti i soggetti nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti, nonché a tutti quei soggetti che in virtù di norma specifica abbiano il diritto di intervenire nel procedimento amministrativo (in tal senso, questa Commissione si è già espressa con il proprio parere n. 2 del 16 gennaio 2013). Non vi è dubbio, quindi, che poiché il cliente assume la veste di soggetto nei confronti del quale il parere di congruità espresso dal COA è destinato a produrre effetti, questi debba essere avvisato dell'avvio del procedimento, facendo così sorgere in capo a lui anche tutti i diritti specificamente previsti dalla normativa richiamata (invio di deduzioni, accesso agli atti, osservazioni alla richiesta, ecc.).

Consiglio Nazionale Forense (rel. Morlino), parere 25 settembre 2013, n. 101

Parere di congruità dell'Ordine impugnabile dinanzi al Tar

Nel testo della sentenza n. **183** del 13 febbraio 2014, il Tar del Veneto si è occupato di una causa in cui era stato impugnato un **parere di congruità** dell'Ordine degli avvocati per la **liquidazione di onorari professionali** e della relativa giurisdizione.

Il collegio amministrativo ha, in particolare, fatto riferimento all'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenze n. 14812/2009 e n. 6534/2008, e dal Consiglio di Stato n. 9352/2010, secondo il quale il parere di congruità sulle parcelle professionali reso dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati è **atto soggettivamente e oggettivamente amministrativo**.

Questo atto, infatti, non si esaurisce in una mera certificazione della rispondenza del credito alla tariffa professionale, ma implica anche una valutazione di congruità della prestazione che trova inequivocabile presupposto nel rapporto di supremazia che intercorre tra l'Ordine od il Collegio professionale ed i propri iscritti.

Ne discende che rientra nella **giurisdizione del giudice amministrativo** una controversia avente ad oggetto l'**impugnazione** del parere di congruità dell'Ordine.

Nel caso specificamente esaminato, è stato ritenuto **illegittimo** un parere di congruità espresso dall'Ordine di appartenenza **senza che alla parte fosse stata preventivamente effettuata la comunicazione di avvio del relativo procedimento amministrativo**.



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 Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1683 del 2012, proposto da:
Anna Maria Costa, Carlo Mezzato, rappresentati e difesi dall'avv. Livio Danni Lago, con
domicilio eletto presso la Segreteria dell'intestato TAR ai sensi dell'art. 25, comma 1, lettera
a), c.p.a.;

contro

Ordine Avvocati di Padova, rappresentato e difeso dagli avv. Franco Zambelli, Nicola
Creuso, Stefano Bigolaro, con domicilio eletto presso Franco Zambelli in Venezia-Mestre,
via Cavallotti, 22;

nei confronti di

Federica Giardini, rappresentato e difeso dagli avv. Marcello M. Fracanzani, Lorenza
Chimento, con domicilio eletto presso Carla Gobetto in Mestre, via Fiume, 11;

per l'annullamento

del parere di congruità in materia civile reso dall'Ordine Avvocati di Padova in data
30.7.2012, con cui sono state liquidate a favore della controinteressata delle somme in
riferimento alla causa svoltasi avanti al Tribunale di Padova; del parere di congruità in

materia civile reso dall'Ordine Avvocati di Padova in data 30.7.2012, con cui sono state liquidate a favore della controinteressata delle somme in riferimento della consulenza ed assistenza stragiudiziale civile in materia successoria; nonché di ogni atto annesso, connesso o conseguente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ordine Avvocati di Padova e di Federica Giardini;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2013 la dott.ssa Silvia Coppari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato in data 14.11.2012 e depositato il successivo 26.11.2012, Anna Maria Costa e Carlo Mezzato hanno impugnato due “pareri di congruità in materia civile” resi dall'Ordine degli Avvocati di Padova in data 30 luglio 2012 concernenti, rispettivamente, le somme di euro 127.771,35 in riferimento alla attività giudiziale svolta avanti il Tribunale di Padova dall'Avv. Prof. Federica Giardini e di euro 134.9745,80 in riferimento all'attività di consulenza e assistenza stragiudiziale civile in materia successoria del medesimo Avv. Prof. Giardini.

1.2. I ricorrenti premettono in fatto di essersi avvalsi del patrocinio del suddetto legale nell'ambito del giudizio iscritto al numero di R.G. 4357/2007 svoltosi dinanzi al Tribunale di Padova (avente ad oggetto la pretesa declaratoria di invalidità/nullità dell'atto di donazione del 19.05.2005 e del testamento olografo resi in favore degli odierni ricorrenti) conclusosi nei loro riguardi con sentenza pienamente favorevole n. 1832 del 2011.

1.3. A conclusione di tale incarico giungeva all'indirizzo della sig. Costa il preavviso di parcella, datato 15.12.2011, per il compenso dell'attività svolta quantificata in complessive euro 333.639,76, con richiesta di pagamento (detratti gli acconti) della somma residua di euro 231.879,76.

1.4. A fronte di una richiesta che appariva eccessiva rispetto all'attività professionale concretamente svolta, gli odierni ricorrenti agivano in giudizio in sede civile (con atto di citazione notificato all'odierna controinteressata Prof. Avv. Giardini il 5.07.2012) prospettando l'infondatezza della pretesa suddetta.

1.5. Con raccomandata del 10.09.2012, l'Avv. Prof. Giardini inoltrava ai ricorrenti due preavvisi di parcella entrambi corredati del relativo parere di congruità emesso in data 30.07.2012 dall'Ordine degli Avvocati di Padova.

2. Ciò premesso in fatto e ritenuta la giurisdizione del G.A. al riguardo, i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento dei citati pareri di congruità, previa sospensione cautelare dell'efficacia, deducendo un duplice profilo di illegittimità: da un lato, stante la natura amministrativa dei provvedimenti impugnati, la violazione dell'art. 7 della L. 241 del 1990 per l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, dall'altro, eccesso di potere per carenza di motivazione, non essendo possibile per i destinatari degli effetti del parere di congruità ricavare il percorso logico sottostante alla determinazione degli onorari nella misura in concreto espressa.

3. Si è costituito l'Ordine degli Avvocati di Padova eccependo, in via preliminare, il difetto di giurisdizione del G.A. in favore del G.O. e, in subordine, l'inammissibilità del ricorso proposto per difetto di impugnazione dell'atto lesivo, nonché per carenza di interesse dei ricorrenti; in via ulteriormente subordinata, in ogni caso, l'infondatezza nel merito delle censure avversarie.

4. Anche la controinteressata si è costituita in giudizio sviluppando le seguenti argomentazioni difensive: insussistenza della giurisdizione del G.A. posto che la *causa petendi* dedotta in giudizio atterrebbe in concreto alla quantificazione delle parcelle liquidate,

tanto più nel caso in esame in cui la legge prevede proprio dinanzi al G.O. lo strumento processuale *ad hoc* di cui i ricorrenti si sono già avvalsi; omessa impugnazione dell'atto presupposto consistente nel regolamento per il procedimento di liquidazione delle parcelle di liquidazione dell'Ordine degli Avvocati di Padova che nulla prevede in ordine all'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento; infondatezza della censura di carenza di motivazione, dal momento che considerata la natura del giudizio di congruità, la motivazione risulterebbe *in re ipsa*.

5. Con ordinanza n. 737 del 2012 questo Tribunale respingeva la richiesta di misura cautelare ritenendo, ad una prima delibazione propria della fase cautelare, meritevole di accoglimento l'eccezione di difetto di giurisdizione.

6. A seguito della proposizione di appello cautelare, con ordinanza n. 988 del 2013, il Consiglio di Stato ha accolto l'istanza cautelare proposta in primo grado.

7. In vista dell'udienza fissata per la trattazione del merito le parti hanno depositato memorie difensive e di replica e all'udienza del 5 dicembre 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. In via pregiudiziale, deve essere esaminata l'eccezione di difetto di giurisdizione di questo Giudice.

8.1. L'eccezione è infondata.

Il Collegio, ad un attento esame proprio della fase di merito, ritiene di dover condividere l'indirizzo espresso dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Cass. SS.UU. 24 giugno 2009, n. 14812 e 13 marzo 2008, n. 6534) e dal Consiglio di Stato sul punto (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 23 dicembre 2010, n. 9352), secondo cui il parere di congruità sulle parcelle professionali reso dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati è atto soggettivamente e oggettivamente amministrativo, poiché non si esaurisce in una mera certificazione della rispondenza del credito alla tariffa professionale, bensì implica una valutazione di congruità della prestazione (Cass. Civ., Sez. Un., 24 giugno 2009, n. 14812 e, da ultimo, Cons. St., IV, 24 dicembre 2009, n. 8749), che trova inequivocabile presupposto nel rapporto di

supremazia che intercorre tra l'Ordine od il Collegio professionale (soggetto, questo, indubitabilmente pubblico) ed i propri iscritti.

Siffatta valutazione, per un verso, ha senz'altro connotati di evidente discrezionalità in quanto frutto dell'esercizio di un potere conferito da una norma (almeno in parte qua) d'azione e non di relazione, che configura l'esercizio di un potere avente natura unilaterale e che costituisce espressione di potestà amministrativa riconosciuta per finalità di pubblico interesse che trova il proprio fondamento normativo nell'art. 14, comma 1, lettera d), del R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore).

8.2. Per altro verso, tale attività amministrativa corrisponde ad una funzione istituzionale dell'organo professionale volta a tutelare non solo gli interessi degli iscritti e la dignità della professione, ma anche gli interessi degli stessi privati destinatari dell'attività professionale oggetto di valutazione di congruità, essendo al contempo volta ad impedire richieste di onorari che si fondino su pareri illegittimi in quanto non corrispondenti all'oggettiva importanza dell'opera professionale in concreto svolta.

8.3. Conseguentemente gli atti impugnati non solo producono effetti costitutivi per il richiedente (consentendogli di promuovere la procedura monitoria ex artt. 633 e 636 c.p.c.), ma esplicano anche effetti esterni (rispetto ai soggetti del rapporto pubblicistico strettamente inteso) direttamente lesivi della posizione sostanziale vantata dagli odierni ricorrenti.

Con l'odierna impugnativa, infatti, vengono in considerazione censure che riguardano la legittimità della procedura adottata per l'adozione dei pareri di congruità su cui si fondano le pretese di pagamento per una specifica opera professionale (già impugunate in ordine al *quantum* in sede civile).

8.3. In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di carenza di attualità dell'interesse vantato.

Anche tale eccezione deve essere respinta.

Ed invero, posto che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 633, comma 1, n. 2, e 636 c.p.a., allorché il credito riguardi onorari per prestazioni giudiziali o stragiudiziali o rimborso di spese fatte da avvocati, la domanda di ingiunzione di pagamento deve essere in defettibilmente accompagnata dal parere di congruità e considerato altresì che, in tale fase monitoria, «il giudice, se non rigetta il ricorso a norma dell'art. 640 c.p.c., deve attenersi al parere nei limiti della somma domandata, salva la correzione degli errori materiali», non appare dubitabile che sussista interesse alla proposizione dell'odierno ricorso.

Detto interesse, benché sia stata nel frattempo proposta opposizione al decreto ingiuntivo ottenuto dalla controinteressata con conseguente instaurazione di un ordinario giudizio di cognizione, risulta sussistente anche al momento dell'odierna pronuncia dal momento che ai sensi dell'art. 648 c.p.c. , in pendenza del giudizio di opposizione, può comunque ancora essere concessa l'esecuzione provvisoria del decreto ingiuntivo.

8.4. Ancora in via preliminare devono essere esaminate le ulteriori eccezioni di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione dell'atto presupposto consistente nel regolamento dell'ordine degli avvocati di Padova recante le norme sul procedimento di liquidazione (posto che la procedura per l'emanazione del parere di congruità non prevedrebbe alcuna interlocuzione e/o contraddittorio con i privati/clienti del professionista), nonché per difetto di impugnazione dell'atto asseritamente lesivo consistente nella deliberazione collegiale del 23.7.2012 (adottata ai sensi dell'art. 4 del regolamento dell'ordine degli avvocati di Padova) che aveva in precedenza liquidato entrambe le notule della controinteressata e di cui i pareri impugnati costituirebbero mera esecuzione.

8.4.1. Entrambe le eccezioni devono essere respinte.

Sotto il primo profilo, deve osservarsi infatti che le censure sollevate con l'odierno ricorso concernono la pretesa applicabilità di norme di carattere generale che governano l'agire amministrativo, con la conseguenza che una loro mancata previsione e/o richiamo nell'atto

regolamentare che disciplina la procedura per l'adozione dei pareri in questione non può costituire una legittima deroga al comportamento richiesto all'Amministrazione.

Sotto il secondo profilo, si osserva che ai sensi dell'art. 5 del regolamento in questione solo ai pareri di congruità oggetto di impugnazione può essere riconosciuta efficacia esterna trattandosi dei provvedimenti finali del procedimento, rispetto ai quali la delibera del 23.7.2012 costituisce mero atto endoprocedimentale.

9. Passando all'esame del merito, l'odierno ricorso, premessa la natura oggettivamente e soggettivamente amministrativa dei pareri di congruità impugnati, si fonda sull'assunto secondo il quale la relativa procedura di adozione dovrebbe essere soggetta alle norme generali che governano l'azione amministrativa.

9.1. Tale assunto è pienamente condivisibile.

9.2. Ed invero, proprio tenuto conto della specifica funzione istituzionale attribuita all'organo professionale e della natura degli interessi coinvolti, deve ritenersi fondata e necessariamente assorbente di ogni altra la censura quella relativa alla violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990, che impone l'obbligo della comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti.

9.3. Sul punto è sufficiente osservare che la finalità della regola procedimentale stabilita dalla citata disposizione è stata individuata nell'esigenza di assicurare piena visibilità all'azione amministrativa nel momento della sua formazione e di garantire, nel contempo, la partecipazione del destinatario dell'atto finale, o comunque di colui che vanta rispetto a questo un interesse differenziato e qualificato, alla fase istruttoria preordinata alla sua adozione (artt. 9 e 10 della legge n. 241 del 1990).

9.4. La norma è espressione di un principio di carattere generale cui la giurisprudenza riconosce pacificamente portata generale, che non tollera eccezioni alla sua applicazione al di fuori di quelle espressamente contemplate dalla legge; pertanto, ai sensi dell'art. 7 cit., la

pubblica Amministrazione ha l'obbligo di dare comunicazione di avvio in ordine a qualsiasi procedimento non espressamente contemplato tra quelli esclusi dall'art. 13 legge cit.

9.5. Nella specie, peraltro, non ricorre alcuna delle ragioni che propendono per la inutilità di tale comunicazione. Non è applicabile, infatti, l'art. 21 *octies*, comma 2, della legge n. 241 del 1990, secondo cui “non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”.

Né può ritenersi che sussistessero ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento.

9.6. Inoltre, proprio le concrete circostanze della fattispecie – consistenti, in particolare, nella pendenza del giudizio civile diretto a contestare le pretese avanzate nei confronti degli odierni ricorrenti per l'attività professionale svolta – evidenziano come la partecipazione al procedimento dei soggetti che si erano avvalsi di essa avrebbe certamente contribuito ad assicurare una corretta formazione della volontà di provvedere della pubblica Amministrazione, così realizzando i principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa predicati dall'art. 97 della Costituzione.

10. Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, il ricorso deve essere accolto.

11. Quanto alle spese di giudizio, considerate tutte le circostanze della fattispecie oggetto di giudizio e tenuto conto del fatto che la questione della giurisdizione è stata oggetto di una giurisprudenza contrastante (cfr., in senso opposto, sentenza del TAR Veneto n. 1801 del 2011), sussistono giusti motivi per la loro compensazione integrale fra le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Bruno Amoroso, Presidente

Silvia Coppari, Referendario, Estensore

Roberto Vitanza, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 13/02/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)