



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. LUCIA ESPOSITO	- Presidente -
Dott. FRANCESCA SPENA	- Consigliere-
Dott. GABRIELLA MARCHESE	- Consigliere -
Dott. LUIGI CAVALLARO	- Consigliere -
Dott. LUCA SOLAINI	- Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 13333-2024 proposto da:

 rappresentata e difesa dall'avvocato

- ricorrente -

contro

2025 I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA
1918 SOCIALE, in persona del Presidente e legale rappresentante
pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 2113/2023 del TRIBUNALE di
COSENZA, depositata il 18/12/2023 R.G.N. 6613/2022;
udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del
09/04/2025 dal Consigliere Dott. LUCA SOLAINI;

Oggetto


R.G.N. 13333/2024

Cron.

Rep.

Ud. 09/04/2025

PU



udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale
Dott. PAOLA FILIPPI che ha concluso per l'accoglimento del
ricorso;

Numero registro generale 13333/2024

Numero sezionale 1918/2025

Numero di raccolta generale 19049/2025

Data pubblicazione 11/07/2025

udito l'avvocato [REDACTED] per delega verbale [REDACTED]

udito l'avvocato [REDACTED]

R.G. 13333/24

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza n.2113/23, il Tribunale di Cosenza, in accoglimento dell'opposizione proposta da [REDACTED] successivamente all'espletamento del previo ATP svoltosi su ricorso di quest'ultima, avente ad oggetto l'accertamento delle condizioni sanitarie per il riconoscimento dell'assegno mensile, ha accertato la sussistenza dei requisiti sanitari per beneficiare della predetta provvidenza, a decorrere dalla presentazione della domanda amministrativa, con condanna dell'INPS alla rifusione delle spese di lite liquidate in complessivi euro 1.932,00, oltre accessori e spese della consulenza d'ufficio, a carico dell'Inps.

Avverso tale sentenza, [REDACTED] ha proposto ricorso per cassazione deducendo un motivo di censura.

L'INPS ha resistito con controricorso.

Entrambe le parti hanno depositato memoria.

Il PG ha rassegnato conclusioni scritte nel senso dell'accoglimento del ricorso.

Il collegio riserva sentenza, nel termine di novanta giorni dall'adozione della decisione in camera di consiglio.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il motivo di ricorso, la ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del DL n. 1/2012, conv. con modif. dalla legge n. 27/12, dell'art. 13 della legge n. 247/12, del DM



n. 55/14, aggiornato sulla base del DM n. 147/22, dell'art. 1 del DM n. 37/18, nonché dell'art. 111 comma 7 Cost. nonché insufficiente e contraddittoria motivazione circa i punti decisivi della controversia, in relazione all'art. 360 primo comma n. 5 c.p.c., perché il tribunale aveva liquidato le spese legali in violazione dei parametri fissati dal DM n. 55/14, modificato dal DM n. 37/18 e aggiornato sulla base del DM n. 147/22, liquidando al di sotto dei parametri minimi, per la "particolare semplicità della controversia", ma con ciò, ledendo la dignità professionale del difensore, il quale si era visto corrispondere un compenso, di fatto irrisorio, che sminuisce e svilisce ogni tipo di attività difensiva svolta.

Il motivo è fondato; esso pone all'attenzione della Corte la questione circa la possibilità per il giudice, in caso di liquidazione delle spese di lite a carico del soccombente, di poter derogare, sia pure in maniera motivata, ai minimi dettati dai parametri di cui alla L. n. 247 del 2012, art. 13, per effetto della novella del D.M. n. 55 del 2014, operata dal D.M. n. 37 del 2018, e confermata dalle previsioni di cui al D.M. n. 147 del 2022.

La L. n. 247 del 2012, art. 13 per ciò che attiene alla determinazione dei compensi, al comma 6, dispone che: "I parametri indicati nel decreto emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del CNF, ogni due anni, ai sensi dell'art. 1, comma 3, si applicano quando all'atto dell'incarico o successivamente il compenso non sia stato determinato in forma scritta, in ogni caso di mancata determinazione consensuale, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge", ed al successivo comma 7 precisa che: "I parametri sono formulati



in modo da favorire la trasparenza nella determinazione dei compensi dovuti per le prestazioni professionali e l'unitarietà e la semplicità nella determinazione dei compensi".

Numero registro generale 13333/2024
Numero sezionale 1918/2025
Numero di raccolta generale 19049/2025
Data pubblicazione 11/07/2025

In attuazione di tale norma è stato poi emesso il D.M. 10 marzo 2014, n. 55, che sostituisce integralmente, per gli esercenti la professione forense, sia la parte generale che quella che era loro specificamente dedicata (artt. 2 - 14) del D.M. 20 luglio 2012, n. 140.

La novella, pur avendo lasciato immutato il criterio di liquidazione, per le quattro fasi processuali distinte già individuate, secondo una ripartizione valida per tutti gli organi giurisdizionali davanti ai quali venga svolta l'attività, e onnicomprensive, ha però nella sostanza confermato la possibilità di deroga ai valori minimi e massimi, quali scaturenti dalle percentuali di aumento e diminuzione massimi che il giudice può apportare ai valori medi, essendo stato valorizzato l'utilizzo dell'inciso "di regola" per indicare l'entità dell'aumento o della diminuzione, in quanto volto a sottendere come tali indicazioni non sono vincolanti per il giudice che può quindi anche discostarsi da esse nella misura che ritenga adeguata al caso specifico, purchè ne dia conto in motivazione. Il quadro normativo ha poi subito un'ulteriore variazione a seguito dell'emanazione del D.M. n. 37 del 2018, entrato in vigore il 27 aprile 2018, che ha modificato solo alcune delle previsioni del D.M. n. 55 del 2014.

Ai fini che rilevano, la modifica ha integrato i parametri per la determinazione dei compensi, sia per l'attività giudiziale che per quella stragiudiziale (rispettivamente artt. 4 e 19) precisando che la riduzione, rispetto al valore medio di liquidazione non può essere superiore alla misura del 50 % (per la sola fase istruttoria fino al 70 %) mentre l'aumento può



essere anche superiore alla percentuale fissata di regola nell'80 %, eliminando per il potere di riduzione l'espressione "di regola" che aveva appunto giustificato l'interpretazione volta a consentire, sia pure con motivazione, la liquidazione anche al di sotto dei minimi tariffari.

La significatività della modifica del testo delle norme richiamate si ricava anche dalle argomentazioni spese dal Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema del decreto del 2018 (parere numero 02703/2017 del 27/12/2017), nel quale si sottolinea come tra gli obiettivi del Ministero vi fosse anche quello di "superare l'incertezza applicativa ingenerata dalla possibilità, nell'attuale sistema parametrico, che il giudice provveda alla liquidazione del compenso dell'avvocato senza avere come riferimento alcuna soglia numerica minima, rendendo inadeguata la remunerazione della prestazione professionale", limitando quindi "... il perimetro di discrezionalità riconosciuto al giudice, individuando delle soglie minime percentuali di riduzione del compenso rispetto al valore parametrico di base al di sotto delle quali non è possibile andare".

Nel parere, inoltre, si rimarcava come la modifica proposta non si palesasse in contrasto neanche con la normativa Europea in materia anche alla luce delle argomentazioni contenute nella sentenza n. 427 del 23 novembre 2017 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Nella specie, si segnalava che, rispetto alla vicenda vagliata dal giudice Eurounitario, il provvedimento che fissa i parametri, oltre che essere adottato non da un'organizzazione di rappresentanza della categoria forense ma dal Ministro della giustizia, rispondeva anche all'esigenza di perseguire precisi criteri d'interesse pubblico stabiliti dalla

Numero registro generale 13333/2024

Numero sezionale 1918/2025

Numero di raccolta generale 19049/2025

Data pubblicazione 11/07/2025



legge quali la trasparenza e l'unitarietà nella determinazione dei compensi professionali.

Numero registro generale 13333/2024

Numero sezionale 1918/2025

Numero di raccolta generale 19049/2025

Data pubblicazione 11/07/2025

La necessità di interpretare le novellate previsioni per effetto del D.M. n. 37 del 2018 come intese a ribadire l'inderogabilità da parte del giudice, chiamato a liquidare i compensi a carico del soccombente ovvero in assenza di preventivo accordo tra le parti, dei minimi fissati dal D.M. n. 55 del 2014, rinviene poi un argomento di carattere sistematico nella pressochè coeva introduzione della disciplina in tema di "equo compenso" per le attività professionali svolte in favore di imprese bancarie e assicurative, nonché di imprese non rientranti nelle categorie delle microimprese o delle piccole o medie imprese, previsto dall'art. 13-bis, comma 1 Legge forense, come inserito dal D.L. 16 ottobre 2017, n. 148, art. 19-quaterdecies, comma 1, recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili", convertito con modificazioni dalla L. 4 dicembre 2017, n. 172.

In particolare, il comma 2 dispone che "si considera equo il compenso determinato nelle convenzioni di cui al comma 1 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'art. 13, comma 6", aggiungendo al comma 4 che "si considerano vessatorie le clausole contenute nelle convenzioni di cui al comma 1 che determinano, anche in ragione della non equità del compenso pattuito, un significativo squilibrio contrattuale a carico dell'avvocato".

Infine, il comma 10 dispone che "Il giudice, accertate la non equità del compenso e la vessatorietà di una clausola a norma dei commi 4, 5 e 6 del presente articolo, dichiara la nullità della



clausola e determina il compenso dell'avvocato tenendo conto
dei parametri previsti dal regolamento di cui al decreto del
Ministro della giustizia adottato ai sensi dell'art. 13, comma 6".

Numero registro generale 13333/2024
Numero sezionale 1918/2025
Numero di raccolta generale 19049/2025
Data pubblicazione 11/07/2025

Emerge quindi la evidente volontà del legislatore di assimilare i parametri minimi fissati dall'apposito decreto alla misura dell'equo compenso, trattandosi di esigenza che trova un suo fondamento costituzionale nell'art. 35, e che si giustifica al fine di impedire la conclusione di accordi volti a mortificare la professionalità dell'esercente la professione forense, con la fissazione di compensi meramente simbolici e non consoni al decoro della professione.

Deve poi negarsi ogni dubbio circa la compatibilità della soluzione in punto di inderogabilità dei minimi tariffari con la normativa comunitaria.

Giova, in tal senso ricordare, come in relazione alla disciplina precedente alla cd. riforma Bersani (D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge n. 248 del 2006) che ha comportato l'abrogazione di tutte le disposizioni legislative e regolamentari che prevedevano, con riferimento alle prestazioni professionali, l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime, un analogo dubbio è stato ritenuto insussistente dalla giurisprudenza della CGUE, che con la sentenza del 19.2.02 C-35/99, in merito alla paventata violazione dell'art. 85 del Trattato CE da parte della normativa italiana, in materia di tariffe forensi, ha escluso la ricorrenza di intese restrittive della libertà di concorrenza.

La soluzione del 2002 ha poi ricevuto continuità con la sentenza della CGUE 5.12.2006, nelle cause riunite C-94/04 e C-2002/04, che ha escluso anche la sussistenza di un profilo di incompatibilità dell'ordinamento della professione,



avvalendosi delle medesime argomentazioni formulate nel suo precedente.

Un altro intervento del giudice di Lussemburgo è stato quello dell'8.12.2016 nelle cause riunite C-532/15 e C-538/15 nel quale, pronunciando su rinvio pregiudiziale della Corte distrettuale di Saragozza, ha stabilito la conformità al diritto UE alla determinazione di tariffe fissate per legge, per i servizi prestati da procuratori legali, senza possibilità di negoziare tra le parti, stabilendo infine che le tariffe fisse non vanno ad inficiare la libera concorrenza.

Un altro tassello del mosaico giurisprudenziale si rinviene nella sentenza CGUE 23.11.2017, n. 427, che ha affermato che l'art. 101, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'art. 4, paragrafo e, TUE, dev'essere interpretato nel senso che una normativa nazionale che, da un lato, non consenta all'avvocato e al proprio cliente di pattuire un onorario d'importo inferiore al minimo, stabilito da un regolamento adottato da un'organizzazione di categoria dell'ordine forense, a pena di procedimento disciplinare a carico dell'avvocato medesimo, e dall'altro, non autorizzi il giudice a disporre la rifusione degli onorari d'importo inferiore a quello minimo, è idonea a restringere il gioco della concorrenza sul mercato interno, ai sensi dell'art. 101, TFUE, ma che spetta, comunque, al giudice del rinvio verificare se tale normativa, alla luce delle sue concrete modalità applicative, risponda effettivamente ad obiettivi legittimi e se le restrizioni così stabilite, siano limitate a quanto necessario per garantire l'attuazione di tali legittimi obiettivi, con ciò evidenziando come l'idoneità potenziale non è sufficiente per supporre una violazione conclamata del diritto della concorrenza, occorrendo tenere conto anche del principio di ragionevolezza, tenuto conto del contesto globale nel quale



la decisione della associazione di imprese è adottata o è chiamata a produrre i suoi effetti, oltre gli obiettivi che essa persegue.

Le superiori considerazioni non risultano smentite dalla recente pronuncia della Corte Giustizia UE, sent. 25.1.24, n. C-438, con la quale la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affrontato il tema della compatibilità tra il principio europeo sulla libera concorrenza nel mercato interno e la possibilità per una normativa nazionale di stabilire importi minimi inderogabili per il pagamento degli onorari professionali.

Nel caso di specie la questione pregiudiziale è stata sollevata dal Tribunale distrettuale di Sofia (Bulgaria) a seguito di una controversia nata dalla richiesta di pagamento delle spese legali per un procedimento di risarcimento del danno. Il giudice di merito, infatti, pur accordando il risarcimento per i danni materiali, aveva disposto la riduzione delle spese legali ad un valore inferiore rispetto agli importi indicati dal regolamento dell'Ordine nazionale forense bulgaro. Questa decisione però risultava in contrasto con l'art. 78 paragrafo 5 del "GKP" (il codice bulgaro di procedura civile) che limita la possibilità del giudice di decidere sulla liquidazione degli onorari rispetto ai limiti inderogabili fissati dall'art. 36 dello "Zadv" (la legge professionale bulgara).

Da qui la decisione da parte del giudice nazionale di sollevare la questione pregiudiziale sulla compatibilità della normativa bulgara rispetto al divieto di intese previsto dall'art. 101 par. 1 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e rispetto al principio di leale collaborazione di cui all'art. 4 par. 3 del Trattato sull'Unione Europea (TUE). Il giudice del rinvio aveva chiesto, in sostanza, se l'imposizione di una tariffa per importi minimi inderogabili riferita al pagamento di onorari



legali poteva essere considerata come potenzialmente lesiva della concorrenza e quindi una volta accertata la sua illegittimità dovesse essere disapplicata direttamente dal giudice interno in forza del primato del diritto dell'Unione su quello nazionale. Tra le questioni sottoposte alla Corte di giustizia vi era anche quella di considerare se l'applicazione della normativa nazionale possa essere comunque giustificata se posta per il perseguimento di "obiettivi legittimi" d'interesse generale privi di per sé di carattere anticoncorrenziale. Nello specifico infatti il giudice del rinvio aveva rilevato che l'obiettivo legittimo perseguito dalla normativa bulgara sarebbe stato quello di garantire la fornitura di servizi legali di qualità e di garantire all'avvocato il raggiungimento di un reddito dignitoso.

Ebbene la Corte facendo riferimento alla sua più recente giurisprudenza (cfr. *Wouters e a.*, C-309/99, EU:C:2002:98, *CHEZ Elektro Bulgaria e FrontEx International*, C-427/16 e C-428/16, EU:C:2017:890) ha dichiarato come una normativa nazionale che, da un lato, non consente all'avvocato e al suo cliente di pattuire un compenso inferiore all'importo minimo fissato da un regolamento e, dall'altro, non autorizza il giudice a disporre la rifusione degli onorari per un importo inferiore a tale minimo, dev'essere considerata una restrizione lesiva della concorrenza. Inoltre il perseguimento dell'obiettivo legittimo di garantire la qualità dei servizi legali offerti non è sufficiente a superare l'effetto di restringere la concorrenza e quindi a derogare al principio generale e assoluto della tutela della libera concorrenza (vd. punti 42-54). L'interpretazione della Corte pare poi accogliere in toto, le questioni di incompatibilità sollevate dal giudice del rinvio quando sostiene che gli accordi assunti in forza di una disposizione come quella



impugnata sono capaci di falsare la libera concorrenza del mercato e pertanto devono essere considerati nulli e non opponibili ai terzi in quanto privi di effetti tra i contraenti.

Numero registro generale 13333/2024
Numero sezionale 1918/2025
Numero di raccolta generale 19049/2025
Data pubblicazione 11/07/2025

In riferimento al caso testé esaminato, va rilevato come rilevanti sono le differenze tra la normativa bulgara e la disciplina italiana.

In particolare, il criterio bulgaro dell'inderogabilità e omogeneità degli importi liquidabili si differenzia dalla legge professionale italiana che riconosce al giudice una diversa e più ampia discrezionalità nella liquidazione giudiziale degli onorari professionali (si veda la legge n. 247/2012 e s.m.i, in particolare, la possibilità per il giudice di aumentare dell'80% o di ridurre del 50% i valori medi applicabili).

Sulla scorta delle superiori considerazioni, deve perciò escludersi che la normativa italiana, quale derivante dalle modifiche apportate dal D.M. n. 37 del 2018 al D.M. n. 55 del 2014, sia suscettibile di porsi in contrasto con la normativa unionale.

In primo luogo, in quanto le tariffe, seppure approntate da parte del CNF, sono poi sottoposte al vaglio ed al controllo dell'autorità statale, essendo la loro approvazione oggetto di una trasposizione in decreti ministeriali, e con la formulazione di un preventivo parere da parte del Consiglio di Stato.

In secondo luogo, in quanto resta impregiudicata la possibilità per le parti di poter porre in essere degli accordi anche in deroga alle previsioni tariffarie, essendo l'inderogabilità dettata per il caso di assenza di pattuizioni ovvero di liquidazione giudiziale in danno della parte soccombente.

In terzo luogo, perchè, come sopra evidenziato, avuto riguardo alla assimilazione sul piano quantitativo dei minimi dettati per i parametri forensi con la disciplina dettata per l'equo



compenso, la previsione in punto di inderogabilità trascende il mero interesse privato della categoria professionale, ma assolve alla tutela di interesse di carattere pubblico. Infatti, la previsione di una soglia minima per i compensi al di sotto della quale non è dato scendere assicura una garanzia di tipo economico che si traduce nella tutela dell'indipendenza e dell'autonomia del professionista, e che, oltre ad assicurare la qualità ed il livello della prestazione offerta, si riflette anche nella adeguata assicurazione del diritto di difesa, impedendo che possano essere superati gli standard minimi di diligenza e cura degli interessi del cliente, che viceversa tariffe eccessivamente mortificanti potrebbero compromettere (in tale direzione si veda anche CGUE 4 luglio 2019 causa C-377/17, relativa alla normativa della Germania che prevede tariffe minime obbligatorie per gli architetti e gli ingegneri, ritenute in astratto compatibili con l'art. 15 della direttiva 2006/123, in quanto necessarie e proporzionate alla realizzazione di un motivo imperativo di interesse generale, quale può essere quello di assicurare la qualità delle prestazioni di progettazione, a tutela dei consumatori, della sicurezza delle costruzioni, della salvaguardia della cultura architettonica e della costruzione ecologica, ma che nella specie sono state in concreto reputate incompatibili con il diritto unionale in quanto le prestazioni interessate dalle tariffe e precisamente quelle di progettazione, non erano riservate a determinate professioni soggette alla vigilanza obbligatoria in forza della legislazione professionale o da parte degli ordini professionali, circostanza questa che non ricorre per le prestazioni forensi rese in Italia, in quanto riservate in esclusiva agli iscritti agli ordini professionali).



Deve pertanto, in continuità con quanto di recente affermato da questa Corte (cfr. ex multis Cass. nn. 24993/23, 10438/2023, 9815/23, 30154/24, cfr. anche Cass. n. 11252, 3.4, in motivazione), essere affermato il principio di diritto: "Ai fini della liquidazione delle spese processuali a carico della parte soccombente, il giudice non può in nessun caso diminuire oltre il 50 per cento i valori medi di cui alle tabelle allegate". In accoglimento del ricorso, la sentenza va cassata e la causa va rinviata al tribunale di Cosenza, affinché, alla luce dei principi sopra esposti, riesamini il merito della controversia.

P.Q.M.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Accoglie il ricorso.

Cassa la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese del presente giudizio di legittimità, al tribunale di Cosenza, in persona di diverso magistrato.

Così deciso in Roma, alla camera di Consiglio del 9.4.25.

Il Relatore

Luca Solaini

Il Presidente

Lucia Esposito



Numero registro generale 13333/2024

Numero sezionale 1918/2025

Numero di raccolta generale 19049/2025

Data pubblicazione 11/07/2025

