

D) Giurisprudenza amministrativa

293. Sull'autonomia delle Casse di previdenza "privatizzate".

Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 18 luglio 2014, n. 3859 - Pres. SEVERINI - Est. LOPILATO

La determinazione assunta dal Ministero vanifica, in assenza di una norma imperativa di legge, l'autonomia negoziale collettiva riconosciuta a tali enti.

Omissis.

FATTO

1.- La Cassa di previdenza degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati (d'ora innanzi anche solo Cassa di previdenza), inclusa nell'Ente nazionale di previdenza per gli addetti e per gli impiegati in agricoltura - ENPAIA, con deliberazione del 12 aprile 2012, n. 3, ha deciso di aumentare il tasso di capitalizzazione del 50% del montante contributivo ai fini della determinazione della pensione dei propri iscritti, ritenendo che fossero derogabili le modalità previste dall'art. 1, comma 9, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (*Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*).

Il direttore generale per le politiche previdenziali ed assicurative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, con atto del 18 gennaio 2013, non ha approvato detta delibera.

2.- L'ENPAIA ha impugnato il provvedimento ministeriale innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, rilevandone l'illegittimità per i seguenti motivi (riportati in sintesi): *i*) avvenuta consumazione del potere ministeriale, essendo decorso il termine perentorio di sessanta giorni per l'esercizio del potere stesso previsto dal decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 (*Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione*); *ii*) mancanza di una riserva assoluta di legge, con possibilità per il regolamento dell'ente di prevedere una rivalutazione dei montanti superiore a quella, da considerarsi minima, prevista dalla legge; *iii*) difetto di motivazione ed eccesso di potere per sviamento.

3.- Il Tribunale amministrativo, con sentenza 11 luglio 2013, n. 6954, ha ritenuto infondati tutti i motivi di ricorso. In particolare, ha affermato che: *i*) non viene in rilievo un'ipotesi di silenzio assenso e, anche se così fosse, nella specie, l'amministrazione ha esercitato un potere di autotutela; *ii*) l'atto im-

pugnato consente la rivalutazione dei montanti pensionistici "non sulla base della variazione Istat", come stabilito dalla legge n. 335 del 1995, "ma sulla base degli utili ottenuti nella gestione 2011"; ii) il suddetto atto è adeguatamente motivato e non ricorre, in ragione del suo contenuto, alcuna ipotesi di sviamento di potere.

4.- La ricorrente in primo grado ha proposto appello per le ragioni già indicate nel ricorso introduttivo del giudizio.

4.1.- Si è costituito in giudizio il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rilevando, in via preliminare, come non possa ritenersi consumato il potere, in quanto, in ragione della natura dell'atto, non troverebbe applicazione il termine previsto dall'art. 3, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (*Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza*) ma il termine più lungo previsto dall'art. 2, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Con riferimento alle altre censure, le stesse, l'Amministrazione afferma, sono infondate in quanto la legge sarebbe chiara nel non consentire deroghe al sistema di rivalutazione da essa previsto.

4.2.- È intervenuto nel giudizio il Collegio nazionale degli agratecnici e degli agratecnici laureati, chiedendo l'accoglimento dell'appello.

5.- La causa è stata decisa all'esito dell'udienza pubblica di trattazione del 25 marzo 2014.

DIRITTO

1.- La questione all'esame del Collegio attiene la legittimità della delibera con cui la Cassa di previdenza degli agratecnici e degli agratecnici laureati ha aumentato, utilizzando gli utili di gestione del 2011, il tasso di rivalutazione del montante contributivo ai fini della determinazione del trattamento pensionistico dei propri iscritti.

2.- L'appello è fondato.

3.- La legge 8 agosto 1995, n. 335 (*Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare*) ha previsto che:

- "ai fini della determinazione del montante contributivo individuale si applica alla base imponibile l'aliquota di computo nei casi che danno luogo a versamenti, ad accrediti o ad obblighi contributivi e la contribuzione così ottenuta si rivaluta su base composta al 31 dicembre di ciascun anno, con esclusione della contribuzione dello stesso anno, al tasso di capitalizzazione" (art. 1, comma 8);

- "il tasso annuo di capitalizzazione è dato dalla variazione media quinquennale del prodotto interno lordo (PIL) nominale, appositamente calcolata dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), con riferimento al quinquennio precedente l'anno da rivalutare (...)" (art. 1, comma 9);

- il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stesse, norme volte ad assicurare, a decorrere dal 1° gennaio 1996, "la tutela previdenziale in favore dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione, senza vincolo di subor-

dinazione, il cui esercizio è subordinato all'iscrizione ad appositi albi o elenchi" (art. 2, comma 25);

3.1.- Il decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103 (*Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 25, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in materia di tutela previdenziale obbligatoria dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione*) ha previsto che :

- a decorrere dal 1° gennaio 2006, la tutela pensionistica è estesa anche ai liberi professionisti (art. 1);

- gli enti preposti alla gestione delle prestazioni previdenziali devono assumere la forma di fondazione di diritto privato (artt. 5), con possibile di creare una gestione separata (art. 7);

- la determinazione delle prestazioni previdenziali debba avvenire secondo "il sistema di calcolo contributivo di cui all'art. 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335, con aliquota di finanziamento non inferiore a quella di computo, e secondo le modalità attuative previste dal regolamento di cui all'art. 6, comma 4" (art. 2, comma 2);

- il regolamento dell'ente deve, tra l'altro, stabilire la misura minima dei contributi annuali.

3.2.- Il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (*Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 53, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza*), nel testo modificato dal decreto legge 1° ottobre 1996, n. 510, ha previsto che:

- le associazioni o le fondazioni hanno autonomia gestionale, organizzativa e contabile (art. 2);

- la vigilanza sulle associazioni o fondazioni è esercitata, tra gli altri, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale (art. 3, comma 1);

- nell'esercizio della predetta vigilanza il Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con gli altri ministeri, approva, tra gli altri, lo statuto e i regolamenti, nonché le delibere in materia di contributi e prestazioni (art. 3, comma 2);

- il detto Ministero, nel rispetto delle suddette modalità concertative, può formulare motivati rilievi su: "i bilanci preventivi e i conti consuntivi; le note di variazione al bilancio di previsione; i criteri di individuazione e di ripartizione del rischio nella scelta degli investimenti così come sono indicati in ogni bilancio preventivo; le delibere contenenti criteri direttivi generali" (art. 3, comma 3, prima parte);

- tali rilievi, che presuppongono un rinvio degli atti al nuovo esame da parte degli organi di amministrazione per riceverne una motivata decisione definitiva, "devono essere formulati per i bilanci consuntivi entro sessanta giorni dalla data di ricezione ed entro trenta giorni dalla data di ricezione, per tutti gli altri atti di cui al presente comma", con l'aggiunta che "trascorsi detti termini ogni atto relativo diventa esecutivo" (comma 3, seconda parte).

4.- L'ENPAIA è l'ente nazionale di previdenza e di assistenza per gli impiegati agricoli, articolata in Gestioni separate, tra le quali è ricompresa la Cassa di previdenza degli agrotecnici e degli agrotecnici laureati, le quali hanno un loro statuto e regolamento e operano tramite il Comitato amministratore (cfr.

artt. 1 e 5 dello Statuto dell'ENPAIA, adottato dal Consiglio di amministrazione nella seduta del 27 novembre 1997).

4.1.- L'art. 14 del regolamento adottato dalla Cassa di previdenza che viene in rilievo in questa sede prevede che:

- l'importo della pensione annua è determinato moltiplicando il montante individuale per un determinato coefficiente di trasformazione (comma 1);

- *"il conto individuale, costituito dal complesso dei contributi soggettivi, viene annualmente rivalutato secondo il criterio fissato dall'art. 1, comma 9, della legge n. 335 del 1995"* (comma 2);

- il comitato amministratore della Gestione può altresì modificare il criterio suddetto *"in ragione degli effettivi risultati della gestione"* (comma 3).

4.2.- La deliberazione del 12 aprile 2012, n. 3, oggetto di impugnazione, ha previsto quanto segue:

- *"il rendimento della gestione finanziaria della Cassa agrotecnici, così come desunto dal bilancio consuntivo 2011, è pari ad euro 627.340"*;

- *"applicando il criterio fissato dall'art. 1, comma 9, della legge n. 335 del 1995 per la rivalutazione per l'anno 2011 del montante contributivo soggettivo, la somma destinabile ammonta ad euro 204.097 mediante l'applicazione del coefficiente di capitalizzazione comunicato dall'Istat per l'anno 2011 pari al 1,6165%"*;

- l'art. 14, comma 3, del regolamento *"consente di modificare il criterio di rivalutazione dei conti individuabili nel rispetto delle procedure indicate dal d.lgs. n. 509 del 1994"*;

- per queste ragioni si è deciso, si legge nella delibera, di *"destinare in sede di predisposizione del bilancio consuntivo 2011 la somma totale di euro 627.340 quale utile di gestione finanziaria nel seguente modo: a) quanto ad euro 204.097 ed euro 1.121 per la rivalutazione, dei conti individuali di ogni iscritto per l'anno 2011 e delle pensioni essere; b) quanto ad euro 422.122 al fondo di riserva previsto dall'art. 28, comma 4, del regolamento della gestione di cui euro 102.609 per la rivalutazione dei conti individuali presenti al 31 dicembre 2011, da attuare dal 1° gennaio 2012 sul montante calcolato sul dovuto"*.

4.3.- Il direttore generale per le politiche previdenziali ed assicurative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, con atto del 18 gennaio 2013, ha deciso di non approvare la suddetta delibera.

5.- Il raffronto tra il contenuto della delibera impugnata e delle norme che costituiscono parametro di legittimità della stessa fa emergere l'invalidità dell'atto con cui il Ministero ha annullato la predetta delibera.

Le leggi sopra riportate prevedono, infatti, che le Casse di previdenza debbano rivalutare le pensioni utilizzando, quale indice, la media del prodotto interno lordo nazionale degli ultimi cinque anni.

Tali leggi stabiliscono un trattamento obbligatorio minimo che va assicurato; ma non vietano che le singole Casse possano, senza oneri per lo Stato, prevedere, utilizzando, come nella specie, gli utili di gestione, una rivalutazione maggiore che consente di erogare trattamenti pensionistici più alti. La

determinazione assunta dal Ministero vanifica, in assenza di una norma imperativa di legge, l'autonomia negoziale collettiva riconosciuta a tali enti.

Non è fuori di luogo osservare che da quanto sopra deriva indirettamente un'incentivazione dell'impiego efficiente delle risorse al fine di utilizzarle in modo conforme alla legge e agli atti statutari e regolamentari.

6.- L'accoglimento dell'appello per il motivo esaminato rende non necessaria la trattazione anche delle altre censure proposte dall'appellante.

7.- La novità della questione sottoposta all'esame del Collegio giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese processuali di entrambi i gradi del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando:

a) accoglie l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla l'atto del 18 gennaio 2013 del direttore generale per le politiche previdenziali ed assicurative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese di entrambi i gradi del giudizio.

Depositata in segreteria il 18 luglio 2014.

294. Sulla inammissibilità, per carenza di interesse, del ricorso dell'AGI contro la delibera CNF di riconoscimento dell'associazione specialistica maggiormente rappresentativa AIDLASS.

T.A.R. Lazio, sez. III, sentenza 23 luglio 2014, n. 8039 - Pres. BIANCHI - Est. LORIA

Non vi è un diritto "esclusivo" previsto dalla legge 247/2012 ad essere ammesse nell'elenco da parte delle Associazioni specialistiche composte di soli avvocati, le quali del resto, ai sensi della legge citata, sono destinate a svolgere un ruolo nell'ambito della formazione (per cui appare ragionevole che non siano composte da soli avvocati).

Omissis.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe, ritualmente notificato e depositato, le Associazioni indicate in epigrafe, tutte iscritte nell'elenco delle "Associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative", impugnano l'iscrizione in quello stesso elenco dell'Associazione controinteressata giacché la domanda di iscrizione sarebbe pervenuta con modalità non previste e prova di sottoscrizione (primo motivo dedotto); inoltre, gli associati della contro interessata non sarebbero tutti avvocati (secondo motivo).

In relazione al secondo motivo dedotto, le ricorrenti impugnano anche la norma regolamentare che sarebbe da ritenersi illegittima, in particolare l'art. 3, ove tale disposizione fosse interpretata nel senso che anche soggetti che annoverano tra gli associati "non avvocati" possano iscriversi.

Si sono costituiti in giudizio l'amministrazione e la controinteressata, eccependo in particolare carenza nelle ricorrenti dell'interesse ad agire nonché il difetto di legittimazione in quanto il provvedimento impugnato reca un vantaggio alla controinteressata, ma non lede in alcuna maniera la posizione delle ricorrenti.

Nel merito, le parti intime fanno valere, con riguardo al primo motivo, la circostanza per cui la domanda sarebbe pervenuta e dunque è da considerarsi validamente proposta tanto da essere stata protocollata; inoltre, la ristrettezza del tempo, entro il quale il - *omissis* - l'ha evasa, non è un argomento dirimente per accertare il difetto di istruttoria.

Con riguardo al secondo motivo la contro interessata sarebbe stata legittimamente inclusa nell'elenco delle Associazioni specialistiche maggiormente rappresentative ai sensi della lettera S) dell'art. 35 della Legge Professionale, in quanto possiederebbe tutti i requisiti così come comprovati e valutati dal - *omissis* -: diffusione territoriale capillare, ordinamento democratico, consistente e gratuita offerta formativa nelle materie di competenza, non rien-

trando tra i requisiti di cui all'art. 35 e all'art. 3 del Regolamento del - *omissis* - il fatto che tutti gli avvocati debbano essere iscritti all'albo.

Alla camera di consiglio del 22 gennaio 2014 la causa è stata rinviata al merito su richiesta di parte ricorrente.

Alla pubblica udienza del 21 maggio 2014 sono stati uditi i difensori delle parti costituite.

Alla camera di consiglio del giorno 22 maggio 2014 la causa è stata spedita in decisione.

DIRITTO

1. Occorre preliminarmente vagliare l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dal - *omissis* - sotto il duplice aspetto della carenza di interesse e del difetto di legittimazione al ricorso.

1.1. L'eccezione è fondata.

Il ricorso amministrativo deve essere sorretto da un interesse a ricorrere, costituito da una lesione attuale di una situazione giuridica sostanziale di interesse legittimo o di diritto soggettivo.

1.2. La parte ricorrente deve dare dimostrazione di una concreta e attuale lesione della sua sfera giuridica derivante dagli atti impugnati ovvero dal comportamento del soggetto che esercita le funzioni pubblicitiche, elemento da cui consegue l'utilità effettiva che ricaverebbe dall'annullamento dell'atto impugnato e comunque dall'accoglimento del ricorso così come proposto.

La lesione della situazione giuridica si verifica, quindi, quando vi è una norma giuridica che riconosce e tutela tale situazione soggettiva e il provvedimento amministrativo o il *facere* dell'amministrazione sottraggono o negano al suo titolare il bene della vita sotteso alla situazione soggettiva; non vi è lesione quando il bene della vita spetta a più soggetti e il riconoscimento o l'attribuzione a vantaggio di uno non esclude o non limita l'attribuzione ad altro soggetto, come è nel caso all'esame.

Infatti, il provvedimento con il quale il - *omissis* - ha ammesso - *omissis* - nell'elenco delle associazioni forensi specialistiche non comporta alcuna lesione concreta, diretta ed attuale nella sfera giuridica di parte ricorrente.

Non vi è infatti un diritto "esclusivo" previsto dalla legge 247/2012 ad essere ammesse nell'elenco da parte delle Associazioni specialistiche composte di soli avvocati, le quali del resto, ai sensi della legge citata, sono destinate a svolgere un ruolo nell'ambito della formazione (per cui appare ragionevole che non siano composte da soli avvocati) e hanno una funzione consultiva nei confronti del - *omissis* -.

1.3. Secondo la tesi della ricorrente, tale funzione consultiva (che si esplica nell'ambito della formazione dei regolamenti ministeriali attuativi della legge professionale) sarebbe stata riservata alle Associazioni composte esclusivamente da Avvocati, in quanto soggetti esponenziali della Categoria laddove ove si ammettesse una funzione consulenziale anche di Associazioni composte in modo "misto" vi sarebbe anche la rappresentazione di interessi potenzialmente configgenti con quelli degli Avvocati. Da qui la lesione derivante dal provvedimento impugnato e l'interesse alla sua caducazione.

1.4. La tesi non ha pregio. In primo luogo, la funzione consulenziale si esplica non nei confronti direttamente del Ministro della Giustizia bensì nei confronti del - *omissis* - e che è l'organismo deputato alla rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello nazionale ai sensi dell'art. 35 comma 1, lett. a) della legge 247/2012).

Inoltre le Associazioni rilasciano i pareri in questione nella sola materia della formazione specialistica e dunque non appare irragionevole che accanto a associazioni composte da soli Avvocati vi siano anche Associazioni composte in modo "misto" che annoverano, oltre agli avvocati, anche altri professionisti ed esperti del settore giuridico.

1.5. Oltre a tali considerazioni che attengono, almeno in parte, al merito della controversia, v'è comunque sottolineato che non vi è interesse al ricorso in quanto il regolamento ministeriale sulla formazione forense previsto dall'art. 9 della Legge Professionale non è ancora stato emanato, per cui la lesione alla posizione della ricorrente è meramente eventuale e comunque, allo stato, non attuale.

1.6. Conclusivamente il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di interesse ad agire.

2. Le spese del giudizio possono essere integralmente compensate tra le parti in ragione della novità del tema trattato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di interesse ad agire.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, per procedere all'oscuramento delle generalità degli altri dati identificativi della parte ricorrente, dell'amministrazione e della parte controinteressata manda alla Segreteria di procedere all'annotazione di cui ai commi 1 e 2 della medesima disposizione, nei termini indicati.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2014.

Depositata in Segreteria il 23 luglio 2014.

295. Sulle limitazioni delle facoltà proprie del libero professionista degli avvocati dipendenti delle PA.

Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 27 agosto 2014, n. 4366 - Pres. TORSELLO - Est. GAVIANO

Gli avvocati dipendenti di Pubbliche amministrazioni ed iscritti per tale ragione nell'albo speciale sono legittimamente obbligati a sopportare specifiche limitazioni delle facoltà proprie del libero professionista per la sussistenza, rispetto a quest'ultimo, degli obblighi giuridici che scaturiscono dal rapporto di lavoro impiegatizio, che può anche comportare l'inserimento in un rapporto strutturato gerarchicamente.

Omissis.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso al T.A.R. per la Campania notificato il 29 ottobre 2012 e depositato il successivo 7 novembre i ricorrenti nominati in epigrafe, tutti avvocati, con qualifica funzionale, della locale Avvocatura regionale, impugnavano la deliberazione della Giunta regionale n. 478 del 10 settembre 2012, recante la nuova organizzazione interna delle strutture dipartimentali e delle direzioni generali della stessa Giunta, nella parte in cui tale provvedimento: 1) disciplinava l'Avvocatura regionale; 2) introduceva degli uffici legali in tutti i dipartimenti e le direzioni generali della Giunta.

Premettevano i ricorrenti che:

- con l'art. 1, comma 43, della L.R. n. 4/2011 era stato istituito il ruolo professionale degli Avvocati;

- con il regolamento n. 12/2011, adottato di concerto con il Consiglio regionale in attuazione della L.R. n. 8/2010 e della L.R. n. 4/2011, l'Avvocatura regionale era stata definita come Ufficio speciale alle dirette dipendenze del Presidente della Giunta regionale.

Tanto premesso, i ricorrenti si dolevano che la delibera impugnata avesse esteso all'Avvocatura l'organizzazione gerarchica prevista per le direzioni, in particolare:

1) istituendo la figura dell'Avvocato Capo con funzioni amministrative e natura sostanziale di direttore generale;

2) prevedendo due strutture amministrative di *staff* con al vertice altrettanti dirigenti;

3) distribuendo le funzioni di coordinamento, prima affidate ad un unico Avvocato coordinatore (*primus inter pares*), tra 10 dirigenti titolari di unità operative dirigenziali (UOD), ai quali era stata attribuita, per singole materie (speculari a quelle delle strutture dipartimentali della Giunta), la funzione di "Coordinamento delle attività finalizzate alla consulenza, rappresentanza e difesa della Regione nei giudizi di ogni ordine e grado", come da All. "D" della delibera.

Fino ad allora l'Avvocatura regionale era stata invece articolata al proprio interno unicamente nelle tre branche del contenzioso civile e penale, del contenzioso amministrativo e tributario, e della consulenza.

A sostegno del gravame venivano dedotte molteplici censure di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere.

Si costituiva in resistenza al ricorso la Regione Campania.

Il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Napoli interveniva *ad adiuvandum*.

Intervenivano invece *ad opponendum* due gruppi di avvocati dirigenti, i quali sollevavano una serie di eccezioni in rito.

Con atto di motivi aggiunti i ricorrenti impugnavano, inoltre: 1) l'avviso interno per il conferimento dei nuovi incarichi dirigenziali; 2) il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 37 del 4 febbraio 2013, recante l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Presidente della Giunta e il loro raccordo con le strutture amministrative dell'amministrazione regionale; 3) il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 44 del 13 febbraio 2013, di costituzione della Commissione per l'affidamento degli incarichi di funzione dirigenziale ai dirigenti della Giunta regionale.

La Regione eccepiva l'inammissibilità dei motivi aggiunti per carenza di interesse nonché per la tardività di talune delle relative censure.

All'esito il Tribunale adito, con la sentenza n. 2508/2013 in epigrafe, respingeva il ricorso principale, e dichiarava i motivi aggiunti in parte inammissibili ed in parte infondati.

Seguiva da parte dei soccombenti la proposizione del presente appello alla Sezione, con il quale venivano riproposte le principali tra le precedenti censure, sottoponendo a critica gli argomenti svolti dal primo Giudice per disattendere.

Resisteva all'appello la Regione Campania, che ne deduceva l'infondatezza.

Gli avvocati dirigenti, già intervenuti in primo grado *ad opponendum*, spiegavano a loro volta appello incidentale avverso la stessa decisione, contestando i capi della medesima con cui erano state rigettate le loro eccezioni in rito.

Anche in questo grado si costituiva in giudizio il Consiglio dell'Ordine forense di Napoli, già intervenuto *ad adiuvandum*.

Nelle more del giudizio d'appello veniva pubblicata (ben otto mesi dopo la sua adozione) la nuova delibera della G.R. n. 731 del 2012, con la quale erano stati riformulati i punti 4 e 5 dell'All. "B" della precedente n. 478.

Il nuovo provvedimento formava oggetto, ad opera dei ricorrenti, tanto di motivi aggiunti proposti direttamente in questo secondo grado, dei quali le avverse difese eccepivano l'inammissibilità, quanto di un nuovo ed apposito ricorso dinanzi al T.A.R., il cui giudizio veniva sospeso con ordinanza del 17 marzo 2014 in attesa della decisione di questa Sezione sui detti motivi aggiunti.

Le parti costituite sviluppavano ed approfondivano le rispettive tesi con l'ausilio di più scritti difensivi.

Alla pubblica udienza del 1° luglio 2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

La Sezione rileva che, mentre i motivi aggiunti proposti in questa sede sono inammissibili, l'appello incidentale è infondato, e quello principale deve essere in parte respinto e per il residuo, infine, unitamente al ricorso di primo grado per quanto di ragione, dichiarato improcedibile.

1 Esigenze di linearità espositiva suggeriscono di partire dal vaglio dell'appello incidentale: e questo prescindendo dall'esame delle eccezioni sollevate in ordine alla sua ammissibilità, stante la sua sicura infondatezza nel merito.

Con l'appello incidentale sono state riproposte le eccezioni in rito già dedotte in prime cure dagli avvocati dirigenti allora intervenuti *ad opponendum* (salvo quella, non più coltivata, della mancata notifica del ricorso ai controinteressati).

1a Dinanzi al T.A.R. era stato opposto che della controversia dovesse conoscere il Giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro, sul rilievo che la posizione fatta valere dai ricorrenti, identificata nel diritto a non veder pregiudicato il loro *status* di avvocati, appartenesse all'ambito della giurisdizione ordinaria.

Il Giudice di prime cure ha però respinto l'eccezione, osservando come una giurisprudenza consolidata in materia di pubblico impiego ritenga che anche dopo la privatizzazione del rapporto la giurisdizione amministrativa continua a sussistere per le controversie concernenti i c.d. atti di macro-organizzazione, vale a dire gli atti amministrativi assunti - come quello in esame - nell'esercizio del potere di fissazione delle linee e dei principi fondamentali dell'organizzazione degli uffici pubblici, provvedimenti dai quali ben possono originare posizioni soggettive di interesse legittimo tutelabili per questa ragione davanti al Giudice amministrativo.

La decisione del Tribunale merita conferma.

La presente controversia non ha infatti quale specifico oggetto lo *status* di avvocato degli interessati, del quale il provvedimento impugnato non intende certo in alcun modo disporre.

Né vengono in rilievo in questa sede atti di semplice "gestione" del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici ricorrenti.

Qui non si agisce, cioè, a tutela di posizioni di diritto soggettivo interne alla materia del rapporto di lavoro, bensì la causa investe *ex professo* e direttamente proprio - e solo - l'atto di macro-organizzazione formante oggetto d'impugnativa.

L'eccezione, alla luce dei principi enunciati dalla Corte regolatrice (cfr. peraltro anche, in una vicenda simile, C.d.S., V, 14 febbraio 2012, n. 730), va pertanto giudicata infondata.

La Corte (SS.UU. civ., 9 febbraio 2009, n. 3052), invero, dopo aver ricordato " ... che il riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, fuori dalle ipotesi di giurisdizione esclusiva amministrativa, si fonda sulla consistenza della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, che è di interesse legittimo, e non di diritto soggettivo (tutelato dal giudice ordinario ai sensi dell'art. 2907 c.c.), nei casi in cui sia correlata all'esercizio di poteri autoritativi di cui è titolare l'amministrazione, controllabili dal giudice speciale secondo il disegno costituzionale (art. 103 Cost.)", ha

rilevato quanto segue: che la contestazione *sub judice* investiva allora "direttamente un atto precedente il conferimento dell'incarico e la stipulazione del contratto, atto la cui asserita illegittimità è posta a base della pretesa di accertamento dell'invalidità del provvedimento di conferimento e del contratto"; che l'atto in questione era "certamente ascrivibile alla categoria degli atti organizzativi, mediante i quali le amministrazioni pubbliche definiscono, secondo i principi generali fissati da disposizioni di legge e, sulla base dei medesimi, le linee fondamentali di organizzazione degli uffici, individuano gli uffici di maggiore rilevanza e i modi di conferimento della titolarità dei medesimi (D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 2, comma 1)". Da ciò la conclusione della Suprema Corte che "la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio, in quanto correlata esclusivamente e direttamente all'esercizio del potere organizzativo dell'amministrazione, trova tutela in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità" (SS.UU., n. 3052/2009 cit.; in senso analogo si veda però, già in precedenza, la sentenza delle stesse SS.UU. 6 novembre 2006 n. 23605).

Più di recente la stessa Corte ha ribadito (3 novembre 2011, n. 22733), del resto, sempre in tema di riparto di giurisdizione nelle controversie relative a rapporti di lavoro pubblico privatizzato, la spettanza alla giurisdizione generale di legittimità del G.A. della controversia nella quale la contestazione investiva direttamente il corretto esercizio del potere amministrativo, mediante la deduzione della non conformità a legge degli atti organizzativi attraverso i quali le Amministrazioni pubbliche definiscono le linee fondamentali di organizzazione degli uffici e i modi di conferimento della loro titolarità.

Il primo mezzo dell'appello incidentale si rivela perciò infondato.

1b La stessa conclusione si impone per il secondo mezzo dello stesso gravame, con il quale è stata ripresa l'eccezione di inammissibilità dell'originario ricorso per carenza di interesse.

L'eccezione è stata respinta dal T.A.R. sulla scorta delle seguenti osservazioni: "I ricorrenti mirano ... con la presente impugnativa a difendere il proprio status di Avvocati iscritti nell'elenco speciale annesso all'Albo degli Avvocati, che ritengono pregiudicato dal nuovo assetto organizzativo il quale, secondo la loro prospettazione, sarebbe idoneo a minarne l'autonomia e la posizione di indipendenza all'interno dell'ente pubblico, condizioni entrambe necessarie ai fini della permanenza nell'Ordine."

Gli appellanti incidentali non mettono in discussione il fatto che il gravame avversario sia espressione del timore che il nuovo assetto dell'Avvocatura regionale possa ingenerare una rigida subordinazione gerarchica degli avvocati-funzionari rispetto agli avvocati-dirigenti, con conseguente compromissione delle prerogative di autonomia ed indipendenza previste dalla legge professionale.

Nondimeno, si continua ad opporre che la controparte non vanterebbe alcun qualificato interesse all'annullamento del provvedimento impugnato, assumendosi che questo non inciderebbe né sulla collocazione dei ricorrenti all'interno dell'Avvocatura, né sulle loro attribuzioni.

A sostegno dell'eccezione si argomenta essenzialmente dalla razionalità ed efficienza dell'impostazione che connoterebbe la nuova organizzazione, la

quale, senza sacrificare le prerogative professionali del personale, perseguirebbe un obiettivo di maggiore specializzazione e coordinamento delle risorse, con conseguente accrescimento della qualità ed uniformità delle risposte del Servizio.

Simili deduzioni, tuttavia, piuttosto che denotare una carenza di interesse in capo alla parte avversaria, attengono semmai al merito delle contestazioni mosse da quest'ultima al nuovo disegno organizzativo dell'Avvocatura (l'interesse altrui a ricorrere farebbe difetto, in sostanza, a guisa di *posterius*, sol perché la riforma dell'Avvocatura sarebbe pienamente razionale e rispettosa dei valori salvaguardati dalla legge professionale).

E, d'altro canto, poiché la revisione dell'organizzazione di cui si tratta ha una sicura incidenza sulle condizioni concrete in cui gli originari ricorrenti dovrebbero disimpegnare le loro prestazioni professionali, non può seriamente dubitarsi dell'esistenza di un loro interesse a promuovere uno scrutinio sulla legittimità della nuova impostazione adottata dalla Regione.

1c Donde la conclusione che l'appello incidentale deve essere integralmente disatteso.

2 Mentre le eccezioni in rito testé vagliate si sono confermate infondate, merita invece accoglimento quella intesa a far constare l'inammissibilità dei motivi aggiunti proposti dai ricorrenti, direttamente in questo secondo grado, per contestare la sopravvenuta delibera di G.R. n. 731/2012.

La possibilità di introdurre motivi aggiunti di ricorso direttamente in grado di appello è ammessa, invero, solo entro limiti ben precisi.

Anche prima dell'avvento del Codice del processo amministrativo, l'interpretazione giurisprudenziale della disciplina processuale ammetteva la possibilità di dedurre motivi aggiunti anche direttamente in appello allorché si trattasse, però, di far valere dei vizi degli stessi provvedimenti impugnati non noti all'epoca del primo grado, in quanto emersi solo a seguito della conoscenza di nuovi documenti, mentre escludeva una simile possibilità allorché i motivi aggiunti da introdurre in appello dovessero investire atti sopravvenuti in corso di giudizio, non venendo ritenuta applicabile in sede di appello - ma solo nel giudizio di primo grado - la disposizione dell'art. 1, comma 1, della legge 21 luglio 2000 n. 205, secondo la quale tutti i provvedimenti adottati in pendenza del giudizio e connessi all'oggetto del ricorso andavano impugnati mediante la proposizione di motivi aggiunti (v. ad es. C.d.S., V, 28 settembre 2007, n. 5024; VI, 4 aprile 2008 n. 1442 e 25 luglio 2006 n. 4648).

Questo orientamento giurisprudenziale è stato indi codificato dall'art. 104, comma 3, C.P.A., che consente la proposizione di motivi aggiunti in appello *"qualora la parte venga a conoscenza di documenti non prodotti dalle altre parti nel giudizio di primo grado da cui emergano vizi degli atti o provvedimenti amministrativi impugnati"*.

La previsione codicistica vigente ammette, pertanto, i motivi aggiunti in grado d'appello al solo fine di dedurre ulteriori vizi degli atti già censurati in primo grado (evenienza nella quale non ci si trova tanto in presenza di una "domanda nuova", quando di un'articolazione della domanda già proposta al T.A.R.), e non anche nella diversa ipotesi in cui con essi si intenda impugnare nuovi atti sopravvenuti alla sentenza di prime cure (IV, 16 giugno 2011, n.

3662; V, 13 maggio 2011, n. 2892; VI, 12 aprile 2011, n. 2257; più di recente cfr. anche IV, 18 aprile 2014, n. 1987, e 29 agosto 2013, n. 4315; V, 19 novembre 2012, n. 5844).

Da qui l'inammissibilità dei motivi aggiunti proposti dinanzi alla Sezione per avversare la sopravvenuta delibera n. 731/2012 (fatta peraltro oggetto, in pari tempo, anche di un'autonoma impugnativa dinanzi al T.A.R. competente).

3 Il Collegio avverte a questo punto l'esigenza di lumeggiare l'incidenza dispiegata dalla medesima nuova delibera sulla materia del contendere.

3a Il provvedimento sopravvenuto, infatti, tra le sue altre innovazioni, ha riformulato i punti 4 e 5 dell'All. "B" della precedente delibera n. 478/2012, concernenti le funzioni ed i compiti dei dirigenti titolari di unità operative dirigenziali (UOD) in seno all'Avvocatura regionale.

La prima delibera prevedeva che proprio al dirigente dell'UOD spettasse formulare *"pareri preventivi ai fini dell'instaurazione di liti, ovvero della resistenza in giudizio, all'ottemperanza, all'impugnazione, ad acquiescenze, rinunce e transazioni, da sottoporre alla controfirma dell'Avvocato Capo"*.

Il relativo punto 4 è stato tuttavia interamente riscritto dalla nuova delibera, che ha incentrato l'attribuzione dell'avvocato dirigente sulla sola *"controfirma"* dei pareri di cui si tratta, la redazione dei quali compete però ora *"ai singoli avvocati incaricati"*.

La prima delibera, inoltre, al punto 5, prevedeva già che al dirigente dell'UOD competesse la controfirma dei pareri legali *"su questioni giuridiche e su schemi di atti, contratti, protocolli d'intesa ..."* Anche tale punto è stato peraltro riformulato dal nuovo provvedimento, che ha puntualizzato come anche la redazione dei suddetti pareri legali compete ai *"singoli avvocati incaricati"*; e pure in questa occasione ha accostato la natura del correlativo intervento dell'avvocato dirigente a quello del vertice del Servizio (*"... controfirma con l'Avvocato Capo..."*).

3b Da quanto esposto si desume che la nuova delibera n. 731/2012 ha modificato in modo significativo l'assetto dei rapporti interni all'Avvocatura appena disegnato dal precedente provvedimento, configurando in termini diversi le relazioni interne a ciascuna UOD come pure, più ampiamente, la posizione rivestita dagli avvocati-funzionari in seno alla complessiva struttura.

3c L'avvento del provvedimento sopravvenuto comporta, quindi, con riferimento ai profili rispetto ai quali la precedente disciplina è stata modificata, la sopraggiunta carenza di interesse a base dell'originaria impugnativa.

Non si ravvisa, difatti, alcun residuo interesse di parte ad una pronuncia sul merito dei contenuti della delibera n. 478 che sono stati ormai superati: questo anche alla luce dell'immediatezza della relativa modifica, e dell'assenza di specifiche doglianze attinenti all'applicazione ricevuta dal primo provvedimento nel periodo anteriore alla sua revisione.

Una conferma della sopravvenuta carenza di interesse dell'originario ricorso (e di riflesso dell'appello principale) sotto l'aspetto considerato si trae, infine, dalle reiterate richieste degli appellanti principali di un rinvio della trattazione della presente controversia in funzione di attesa della definizione del nuovo giudizio da loro instaurato in primo grado sulla delibera n. 731/2012,

elemento che conferma come l'interesse di parte si sia ormai spostato sull'assetto organizzativo ridefinito dal secondo provvedimento (e, in definitiva, sui presupposti e le condizioni di esercizio del potere di controfirma che vi assurge ad elemento centrale).

3d Alla Sezione, pertanto, rimane da pronunciarsi sull'appello principale solo per la parte in cui questo è tuttora procedibile, ossia nei limiti in cui la delibera originariamente impugnata sia rimasta imm modificata.

4 In proposito va dato atto, introduttivamente, che l'appello principale, concentrato sulle problematiche di maggiore interesse della proponente, non contesta la totalità dei capi pur astrattamente sfavorevoli ai ricorrenti della sentenza di prime cure. In particolare, non sono stati investiti da specifico gravame i capi della decisione del Tribunale concernenti il superamento dei motivi aggiunti proposti in primo grado (cfr. le pagg. 22-24 della sentenza in epigrafe), dei quali non mette perciò conto occuparsi.

4a Venendo al primo motivo di tale appello, esso è investito dalla ragione di improcedibilità del ricorso esposta nel precedente par. 3c.

Il mezzo veicola, infatti, la doglianza di fondo per cui con le previsioni dell'All. "B" della delibera n. 478 sarebbero stati assegnati ai dirigenti di UOD e all'Avvocato Capo tutti i poteri tecnico-valutativi in materia consultiva e contenziaria, espropriando gli avvocati - funzionari di qualsiasi prerogativa di autonomia ed indipendenza, pur garantita dalla legge professionale, e subordinandoli, in violazione di quest'ultima, al potere direttivo di veri e propri superiori gerarchici.

Sicché al riguardo non può che ribadirsi la considerazione che la delibera sopravvenuta n. 731, riformulando i punti 4 e 5 dello stesso All. "B", ha modificato in modo significativo l'assetto dei rapporti interni all'Avvocatura regionale disegnato dal provvedimento precedente, configurando in termini diversi le relazioni interne a ciascuna UOD come pure, più ampiamente, la posizione degli avvocati - funzionari in seno al Servizio, con le conseguenze dianzi già esposte.

Da qui, di riflesso, l'improcedibilità anche di questo motivo di appello.

4b Le doglianze riproposte con gli altri due motivi del presente appello, nella parte in cui non attengono ad aspetti investiti dalla medesima ragione di improcedibilità, si rivelano prive di fondamento.

4b1 Tale è il caso della critica che ha attinto la decisione della Regione di conformare la struttura della propria Avvocatura secondo un criterio di maggiore specializzazione (anche per una più fluida collaborazione con gli uffici dell'amministrazione attiva), articolando i tre "macro-settori" prima esistenti in dieci unità operative dirigenziali (UOD), assegnatarie di singole materie speculari a quelle delle strutture dipartimentali della Giunta. Una scelta siffatta rientra, infatti, nell'ambito dell'ampia discrezionalità che spetta all'Amministrazione nella definizione dell'assetto organizzativo dei propri uffici. E poiché la scelta nello specifico compiuta non presenta aspetti di manifesta irrazionalità né risulta inficiata da altri evidenti vizi logici, né tantomeno è idonea, almeno in sé stessa, a ledere le prerogative e la posizione dell'Avvocatura, la medesima, conformemente all'inecepibile decisione as-

sunta dal primo Giudice sul punto, non può che sottrarsi alle critiche che le sono state rivolte.

4b2 Esito simile deve avere anche la denuncia, qui parimenti ripresa, relativa alla "moltiplicazione delle figure dirigenziali" che la nuova organizzazione implicherebbe, tanto più se raffrontata agli obblighi di riduzione della spesa pubblica connessi alla c.d. *spending review*.

Il primo Giudice ha giudicato il rilievo inammissibile per carenza di interesse, oltre ad aggiungere, per completezza, come *ex adverso* fosse stato rappresentato che il numero dei dirigenti dell'Avvocatura (13) era rimasto immutato rispetto all'assetto precedente.

Con il presente appello, pur riprendendosi la critica, non viene però offerto alcun argomento atto a confutare la statuizione di carenza di interesse emessa dal Tribunale, facendo comprendere sotto quale profilo una ipotetica, contenuta riduzione del numero delle UOD (ad es., da 10 ad 8) potrebbe essere considerata soddisfattiva degli interessi di parte.

Senza poi dire, comunque, sul merito, che l'appellante non fornisce alcuna dimostrazione che il numero delle figure dirigenziali previste nel precedente assetto (e non semplicemente il numero dei dirigenti allora di fatto in servizio) fosse inferiore a 13; né dimostra che la c.d. *spending review* fosse applicabile anche alla Regione; né, infine, giustifica l'assunto che ai fini dell'adempimento degli obblighi di riduzione degli organici connessi alla *spending review* dovesse aversi riguardo al singolo Ufficio, piuttosto che all'Amministrazione nel suo complesso.

4b3 Altro tema nuovamente sollevato con il corrente appello è quello della supposta incompatibilità con le prerogative dell'Avvocatura di qualsivoglia forma di gerarchizzazione dei rapporti interni, a partire da quella che si realizzerebbe già per il solo fatto del distinguere tra i compiti degli avvocati - funzionari e quelli dei loro colleghi dirigenti.

Sull'argomento il primo Giudice ha fatto, in sintesi, le seguenti puntualizzazioni:

- *"la giurisprudenza ha già avuto modo di statuire che i professionisti iscritti nell'albo speciale sopportano specifiche limitazioni delle facoltà proprie del libero professionista per la sussistenza, rispetto a quest'ultimo, degli obblighi giuridici che scaturiscono dal rapporto di lavoro, che può anche comportare l'inserimento in un rapporto strutturato gerarchicamente (Cass. Civ., n. 7731/2007; Cons.St., V, n. 6336/2010)";*

- *"In via generale deve, invece, affermarsi che non vi sono ostacoli all'individuazione all'interno dell'Ufficio Avvocatura (dunque tra gli Avvocati iscritti all'albo) di posizioni differenziate in ragione dell'anzianità di servizio e dell'esperienza maturata. Ciò si realizza anche attraverso la suddivisione in Avvocati - dirigenti e Avvocati - funzionari";*

- *"Non può non rilevarsi come, in strutture particolarmente complesse come quella regionale (per dimensione e qualità delle competenze attribuite), possa essere funzionale al migliore coordinamento dell'attività lavorativa, una organizzazione che preveda differenti livelli professionali (cfr. Consiglio di Stato, sez V n. 6336/2010, Cass. Civ. n. 7731/2007)."*

In merito a tutto ciò, con l'appello la doglianza viene reiterata opponendo l'argomento di fondo che, in fatto di esercizio della professione forense, agli avvocati - funzionari spettano le stesse prerogative dei loro colleghi dirigenti.

Parte appellante assume, inoltre, che, se è vero che il precedente disegno organizzativo dell'Avvocatura contemplava già, accanto alla figura del responsabile del coordinamento dell'intero Ufficio, anche quelle dei dirigenti incaricati dei singoli Servizi, nondimeno questi ultimi non avrebbero mai avuto alcun potere di coordinamento o direzione dell'attività degli altri avvocati, anche se soltanto funzionari.

La censura in trattazione, nei limiti in cui scrutinabile dopo l'avvento del provvedimento sopravvenuto, risulta infondata.

L'avviso della Sezione è, infatti, che le prerogative pur riconoscibili all'avvocato dipendente pubblico non siano incompatibili con una separata considerazione ed una ragionevole differenziazione funzionale degli avvocati - dirigenti dagli avvocati - funzionari, né con il riconoscimento, quindi, di un certo potere di coordinamento dei primi sull'azione dei secondi.

La giurisprudenza della Suprema Corte (Cass. civ., Sez. Lavoro, 17 marzo 2005, n. 5869) ha già avuto modo di riconoscere, invero, sia la possibilità per un'Amministrazione di selezionare, con distinti concorsi, avvocati di esperienza professionale differenziata inquadrandoli, rispettivamente, come dirigenti e come funzionari, sia l'esistenza tra gli uni e gli altri di possibili forme di coordinamento del tutto compatibili con il ruolo e l'autonomia dell'avvocato. E la giurisprudenza amministrativa (cfr. C.G.A. n. 467/2012), dal canto suo, si è espressa nel senso che la legittimità della previsione di una - o, astrattamente, anche più - strutture intermedie tra il vertice di un'Avvocatura pubblica ed i singoli avvocati che ne facciano parte è funzione del grado di complessità della stessa Avvocatura, nel senso che un coordinamento intermedio è necessario, o almeno utile, se non altro nelle strutture più grandi.

Né va dimenticato, infine, che la giurisprudenza di questa Sezione ha effettivamente più volte osservato che i professionisti iscritti nell'albo speciale sopportano specifiche limitazioni delle facoltà proprie del libero professionista, per la sussistenza, rispetto a quest'ultimo, degli obblighi giuridici che scaturiscono dal rapporto di lavoro, "*con la conseguente compatibilità della professione così esercitata con la qualifica di impiegato rivestita dall'avvocato, nonché con l'osservanza dell'orario di lavoro e con l'inserimento in un rapporto strutturato gerarchicamente* (cfr. Sez. IV, 30 aprile 1998, n. 703; cfr. anche SS.UU., 24 aprile 1990, n. 3455)" (così la sentenza di questa Sezione 15 ottobre 2009, n. 6336; nello stesso senso v. anche la decisione 16 settembre 2004, n. 6023; peraltro anche la Cass. civ., Sez. Lavoro, con la sentenza 29 marzo 2007, n. 7731, ha riconosciuto la legittimità dell'inserimento dell'avvocato in una struttura con caratteristiche che sarebbero proprie della subordinazione).

La sentenza in epigrafe merita quindi di trovare conferma anche sotto i profili indicati.

Resta tuttavia da verificare se lo spessore dei poteri concretamente contemplati dal singolo disegno organizzativo, e da questo ricondotti alle esigenze del coordinamento, sia realmente rispettoso delle prerogative di indipen-

denza ed autonomia stabilite dalla legge professionale (e ribadite, anche in favore degli avvocati degli uffici legali degli enti pubblici, dall'art. 23 della legge n. 247/2012). Compito che nella fattispecie dovrà essere assolto, stante la parziale improcedibilità del presente giudizio, in occasione della verifica di legittimità della delibera di G.R. n. 731/2012, che, come si è già visto, ha modificato l'assetto dei rapporti interni all'Avvocatura regionale disegnato dal provvedimento precedente, riconfigurando le relazioni interne a ciascuna UOD e la posizione degli avvocati-funzionari in seno al Servizio.

4b4 Nell'ambito del secondo motivo di appello si è lamentata anche l'assenza, nella delibera, di una puntuale motivazione giustificativa tanto dell'articolazione dell'organizzazione nelle diverse UOD, quanto della distinzione operata tra avvocati - dirigenti e funzionari.

A parte la novità della doglianza, prontamente eccepita *ex adverso*, non guasta notare, comunque, come il rilievo sia anche infondato nel merito.

La giurisprudenza della Sezione ha infatti precisato (C.d.S., V, 14 maggio 2013, n. 2607) che, per quanto gli atti amministrativi con i quali vengono organizzati gli uffici pubblici non si sottraggano all'obbligo di un apparato motivazionale, è sufficiente che lo stesso sia di una latitudine tale da rappresentare come non manifestamente illogico o incongruente il nuovo assetto organizzativo introdotto, senza inutili appesantimenti, con la conseguenza che è solo in relazione a tali ristretti canoni che va commisurato il *quantum* di motivazione esigibile.

4b5 Dalla parte appellante viene inoltre reiterato il rilievo sulla presunta illegittimità dell'istituzione di altri uffici legali, in seno alle varie Direzioni generali, affidatari di parte del contenzioso la cui trattazione sarebbe, invece, istituzionalmente riservata all'Avvocatura.

La doglianza viene però riproposta in chiave del tutto generica, senza formulare alcuna precisa critica al ragionamento già svolto dal primo Giudice, che in proposito, con puntuale quanto articolata motivazione, aveva fatto osservare: per un verso, che non può disconoscersi all'Amministrazione la possibilità di istituire uffici che svolgano attività di consulenza giuridica propeedeutiche all'esercizio dei poteri gestionali, e comunque, più in dettaglio, che le UOD "Affari giuridico-legali" cui la ricorrente si riferiva, lungi dal risultare attributarie di compiti di natura professionale forense, risultavano investite di competenze di carattere unicamente amministrativo; per altro verso, che risultava tardiva la doglianza formulata solo in sede di motivi aggiunti sulla pretesa compromissione "*dell'esclusività delle funzioni dell'Avvocatura regionale*", con riferimento alle competenze affidate all'Ufficio affari legali in materia di gestione del contenzioso tributario e del lavoro (peraltro da svolgersi in collaborazione con l'Avvocatura), trattandosi di attribuzioni già desumibili dalla delibera n. 478/2012.

Onde il relativo rilievo di appello si rivela inammissibile.

4b6 La stessa conclusione si impone per la doglianza della supposta commistione tra l'attività defensionale e quella di amministrazione attiva in cui la Regione sarebbe incorsa con l'attribuire ai dirigenti dell'Avvocatura anche compiti amministrativi e gestionali.

Il Tribunale ha infatti evidenziato come alla luce dei contenuti della deliberazione impugnata alcuna commistione di compiti fosse ragionevolmente ipotizzabile, anche perché i compiti "istruttori" rimessi ai dirigenti erano comunque funzionali all'attività propria degli avvocati.

Ed anche in questo caso nessuna puntuale argomentazione è stata offerta con l'atto d'appello per confutare le precise considerazioni svolte dal primo Giudice all'atto di disattendere la censura, la quale è stata riproposta in modo solo meccanico ed acritico.

4b7 Rilievo connesso è infine quello sui requisiti soggettivi per la copertura delle posizioni dirigenziali previste presso l'Avvocatura regionale.

Il T.A.R., prendendo posizione sull'affermazione di parte ricorrente che dovessero reputarsi legittimati, al riguardo, anche dirigenti estranei all'Avvocatura regionale, ha obiettato che una simile eventualità doveva ritenersi preclusa in radice dalla previsione dell'art. 1, comma 43, della L.R. n. 4/2011, istitutivo del ruolo professionale degli Avvocati regionali, tale norma implicando che la titolarità delle posizioni dirigenziali in questione doveva ritenersi riservata ad avvocati - dirigenti appartenenti al ruolo medesimo, e giammai accessibile da parte dei comuni dirigenti dell'amministrazione attiva.

Donde il giudizio di inconferenza espresso dal Tribunale sui richiami giurisprudenziali operati dalla ricorrente per dimostrare l'illegittimità dell'eventualità da essa paventata (siccome incompatibile con l'autonomia ed indipendenza garantita dalla legge professionale).

Con l'appello anche questo capo di decisione è sottoposto a critica.

Parte appellante osserva che la delibera n. 478 non riserverebbe gli incarichi di responsabile di UOD, di struttura di Staff o di Avvocato Capo ai dirigenti - avvocati appartenenti al ruolo, configurando i primi, invece, quali preposizioni ad uffici concepiti come amministrativi, come incarichi conseguibili da qualsiasi dirigente del ruolo unico regionale.

Il che confermerebbe la tesi di fondo per cui la Giunta, trattando l'Avvocatura alla stregua di una qualsiasi ordinaria struttura burocratica, ne avrebbe misconosciuto peculiarità e prerogative.

Questa censura, tuttavia, è carente di un corrispondente interesse, dal momento che la pronuncia del Tribunale ha statuito che la debita interpretazione della delibera n. 478/2012 condotta alla luce della L.R. n. 4/2011 impone di ritenere che l'accesso agli incarichi dirigenziali presso l'Avvocatura sia riservato agli appartenenti al relativo ruolo professionale.

E solo per completezza si aggiunge che la diversa lettura proposta dalla parte appellante, oltre a non essere suffragata da alcun elemento testuale, presenta il vizio logico di non tenere in alcun conto il dato normativo riflettente l'esistenza, per l'Avvocatura, di un apposito ruolo speciale.

Anche questa critica deve, pertanto, essere disattesa.

4b8 E con essa, per quanto fin qui esposto, il secondo motivo d'appello nella sua interezza.

4c Con il terzo motivo d'appello i ricorrenti riprendono, infine, la loro censura secondo la quale la Giunta regionale non avrebbe potuto disciplinare autonomamente l'organizzazione interna dell'Avvocatura, in quanto all'uopo sa-

rebbe occorsa una preventiva consultazione della commissione consiliare permanente competente per materia.

Il T.A.R. ha superato la doglianza attraverso il seguente itinerario logico.

Dopo aver ricordato - per quanto di interesse ai fini di causa - i contenuti del regolamento regionale n. 12 del 2011, adottato dall'organo giuntale ai sensi dell'art. 2 della L.R. n. 8/2010 (che aveva autorizzato essa Giunta a disciplinare con regolamento, sentita appunto la commissione consiliare competente per materia, il proprio ordinamento amministrativo), il Tribunale ha osservato che la deliberazione impugnata trovava la propria fonte nel comma 3 dell'art. 6 dello regolamento medesimo, che recitava: *"con deliberazione della Giunta regionale sono definiti gli indirizzi programmatici e l'organizzazione interna alle strutture dipartimentali e alle direzioni generali, l'organizzazione degli uffici speciali, salvo quanto previsto per l'Avvocatura regionale, nonché le unità operative dirigenziali nelle quali essi si articolano, con i relativi compiti"*.

Il primo Giudice ha osservato quindi che la formulazione, contenuta nella norma appena trascritta, diretta a far *"salvo quanto previsto per l'Avvocatura regionale"*, aveva indotto i ricorrenti a sostenere che la Giunta non avrebbe potuto disciplinare l'organizzazione dell'Avvocatura senza la previa consultazione della competente commissione consiliare.

Sul punto il T.A.R. ha espresso, invece, l'avviso che l'inciso *"salvo quanto previsto per l'Avvocatura"* non avesse il significato *"di eccettuare dal disposto della delibera l'Ufficio in questione, sottraendolo alla competenza esclusiva della Giunta regionale"*, dovendosi ravvisare nel detto inciso solo *"un limite contenutistico alla disciplina dettata dalla Giunta (con rinvio alle particolari garanzie e peculiarità dell'Avvocatura)"*, e non una limitazione della sfera di competenza dell'organo.

In altre parole, secondo la sentenza in epigrafe, il regolamento, lungi dal voler inibire alla Giunta la definizione dell'organizzazione interna della sola Avvocatura, avrebbe voluto semplicemente rimarcare la specialità, e quindi sottolineare la necessità di rispettare le vigenti disposizioni, di vario rango, intese a tutelare la posizione dei dipendenti regionali iscritti allo speciale albo forense.

Avverso la decisione così motivata i ricorrenti ripropongono le loro contrarie tesi.

Con l'appello si assume che l'inciso più volte detto avesse, invece, il diverso senso per cui l'Avvocatura della Regione sarebbe dovuta rimanere ben distinta dalla restante organizzazione burocratica dell'Ente, meritando una delibera *ad hoc*; e, soprattutto, che la necessità di una previa intesa con la commissione consiliare competente sarebbe derivata dalla circostanza che l'assoggettamento dell'Avvocatura allo stesso modulo organizzativo delle comuni aree amministrative si sostanziava in una modifica dell'impianto del regolamento n. 12/2011, fonte per la quale la detta previa intesa era stata prescritta.

Da parte appellante, tuttavia, non viene fornito alcun argomento idoneo a pervenire ad un'interpretazione dell'inciso regolamentare diversa da quella privilegiata dal primo Giudice.

E quest'ultima interpretazione risulta ineccepibile, se si considera, sul piano letterale, che tale inciso, immediatamente consecutivo alla previsione che

con delibera della Giunta sarebbe stata definita l'organizzazione delle strutture dipartimentali, delle direzioni generali e degli uffici speciali, non escludeva dall'orbita di tale previsione l'Avvocatura, ma, ben diversamente, faceva solo salvo "quanto previsto" per essa. Il che vale - appunto - proprio ad accreditare la lettura del Tribunale per cui l'inciso non sottraeva l'organizzazione dell'Avvocatura alla competenza esclusiva della Giunta, ma poneva solo un limite attinente ai contenuti della disciplina che per essa la stessa Giunta avrebbe potuto dettare, nel senso della doverosità del rispetto delle peculiarità e prerogative proprie della materia.

L'inciso finiva allora per assumere, in pratica, una portata analoga a quella dell'art. 1, comma 43, ultimo periodo, della L.R. n. 4/2011, che stabiliva che la Giunta con propria deliberazione avrebbe definito l'attività di lavoro degli avvocati compresi nel ruolo, in osservanza dell'autonomia organizzativa garantita dall'ordinamento forense.

Non vi era, pertanto, alcuna norma che imponesse all'organo giuntale di acquisire, per emettere il provvedimento oggetto di contestazione, il preventivo concerto della commissione consiliare competente per materia.

Né la necessità di un coinvolgimento, nel procedimento, della commissione consiliare può essere ricavata dall'assunto che la deliberazione oggetto di scrutinio, attesi i suoi contenuti, avrebbe inciso sulle garanzie contemplate per l'Avvocatura dal regolamento più volte citato, così indirettamente modificando quest'ultimo. La premessa che vi sia stata una simile incisione, infatti, in questa sede è rimasta indimostrata.

4d Per quanto sopra complessivamente detto, dunque, l'appello principale, nei limiti in cui procedibile, risulta nel suo insieme infondato.

5 In conclusione, mentre i motivi aggiunti proposti direttamente in questo giudizio vanno dichiarati inammissibili, l'appello incidentale deve essere respinto, e quello principale, nei termini in precedenza indicati, in parte respinto, e per il residuo dichiarato improcedibile, unitamente al ricorso di primo grado per quanto di ragione, con la conseguente parziale riforma della sentenza in epigrafe per quest'ultimo aspetto.

Le spese processuali possono essere equitativamente compensate tra tutte le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello in epigrafe, così dispone:

- dichiara inammissibili i motivi aggiunti di ricorso proposti in questa sede;
- respinge l'appello incidentale;
- dichiara il ricorso di primo grado e, di riflesso, l'appello principale parzialmente improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse, nei termini indicati in motivazione, riformando entro tali limiti la sentenza in epigrafe;
- respinge l'appello principale per quanto residua.

Compensa tra tutte le parti in causa le spese processuali.

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 1 luglio 2014.

Depositata in segreteria il 27 agosto 2014.

296. Sull'assenza dell'obbligo da parte dell'Amministrazione di corrispondere ai propri legali compensi commisurati a quelli indicati nei parametri ministeriali.

T.A.R. Puglia, sez. II, sentenza 16 ottobre 2014, n. 2543 - Pres. TRIZZINO - Est. RINALDI

La posizione degli avvocati dipendenti degli enti pubblici non può essere equiparata a quella degli avvocati del libero foro, in quanto solo questi ultimi operano sul mercato in concorrenza tra loro, sopportano i costi e il rischio economico dell'attività svolta e non godono di alcuna retribuzione base. L'avvocato dipendente di un ente pubblico, viceversa, può contare su un'adeguata base retributiva, riceve regolarmente gli affari legali dal proprio cliente-datore di lavoro e non sopporta né i costi né il rischio economico dell'attività svolta, con la conseguenza che non può essere condivisa la tesi secondo cui sussiste l'obbligo dell'Amministrazione di corrispondere ai propri legali, in aggiunta allo stipendio tabellare e alle indennità integrative o accessorie, un compenso variabile commisurato a quello indicato nei parametri ministeriali di cui al d.m. n. 140 del 2012 atteso che detti Parametri si applicano solo alla "liquidazione giudiziale" ovvero ai compensi liquidati dal giudice a favore del professionista in mancanza di accordo tra le parti ed hanno peraltro soltanto una funzione orientativa: il loro compito è, appunto, quello di orientare il giudice, senza alcun vincolo e con esclusione di ogni inderogabilità minima e massima delle soglie individuate (in ciò sta la distinzione tra "parametro" e "tariffa"), nella liquidazione dei compensi spettanti al difensore in mancanza di un previo accordo con il cliente ex art. 2233 c.c.

FATTO

1. I ricorrenti, tutti avvocati della Provincia di Lecce, hanno impugnato il "Regolamento per la corresponsione dei compensi professionali all'Avvocatura provinciale", approvato con deliberazione della G.P. di Lecce n. 92/2012, con il quale la Giunta Provinciale ha, in varia guisa, ridotto il compenso accessorio loro spettante.

2. Ha resistito al gravame la Provincia di Lecce svolgendo articolate difese.

3. Con successivi motivi aggiunti i ricorrenti hanno impugnato il nuovo "Regolamento per la corresponsione dei compensi professionali all'Avvocatura provinciale", approvato lite pendente con deliberazione della G.P. di Lecce n. 67 del 19 marzo 2013, con il quale è stato abrogato il precedente Regolamento e sono stati introdotti nuovi criteri per la liquidazione dei compensi dovuti agli avvocati provinciali, basati sulla distinzione tra sentenze favorevoli con spese a carico della controparte (per le quali il compenso spetta per inte-

ro) e sentenze favorevoli con spese compensate (per le quali il compenso è stato significativamente ridotto).

3.1. Oggetto d'impugnazione sono, in particolare, gli artt. 3, comma 6, 4, 5 e 6 del nuovo Regolamento dei quali si riporta qui di seguito il testo.

L'art. 3, rubricato "Condizione per l'attribuzione dei compensi" stabilisce, al comma 6, che: "Non verranno considerate "sentenze favorevoli" quei provvedimenti il cui esito favorevole del procedimento è dipeso dall'inerzia delle parti (estinzione del giudizio o perenzione ed altre formule analoghe, dalla cessazione della materia del contendere, da rinuncia agli atti, cancellazione dal ruolo o accordi transattivi etc.)".

L'art. 4, sotto la rubrica "Misura dei compensi", dispone che:

- (comma 1) "Nel caso di spese compensate in tutto, ovvero con l'indicazione "nulla per legge" ovvero senza alcuna disposizione sulle spese, all'Avvocatura spetta un compenso pari alle competenze medie che scaturiscono dalla liquidazione per fasi di cui al d.m. n. 140/2012, ossia il valore medio di liquidazione con un abbattimento dell'80% . Nulla spetterà a titolo di spese generali".

- (comma 3) "Nel caso di controversie contestualmente promosse dall'Amministrazione ovvero da soggetti diversi nei confronti della Provincia avverso il medesimo provvedimento, ancor più se implicanti la trattazione delle medesime questioni di fatto e di diritto (come, a puro titolo esemplificativo, l'impugnazione di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada), all'Avvocatura spetta il compenso, determinato secondo i criteri di cui ai commi 1 e 2, per una sola controversia aumentato del 10% per ciascuna delle ulteriori controversie".

L'art. 5, rubricato "Incarichi congiunti", statuisce che "Per gli incarichi congiunti con professionisti esterni i compensi spettanti agli Avvocati interni, determinati secondo criteri del presente regolamento, sono ridotti del 60% nel caso di incarico congiunto con un solo professionista esterno, del 70% in caso di incarico congiunto con due o più professionisti esterni, dell'80% in caso di incarico congiunto con tre o più professionisti esterni, purché l'Avvocato dell'Ente abbia concorso, seppure in maniera marginale, alla redazione degli atti giudiziari ed all'attività connessa. Diversamente nulla sarà dovuto al professionista dell'Ente".

L'art. 6 ("Liquidazione compensi professionali") è impugnato nelle parti in cui dispone che:

- (comma 5) "Quanto al valore della causa esso verrà determinato tenuto conto del petitum, ai sensi dell'art. 10 c.p.c.: ove invece si tratti di giudizi aventi ad oggetto l'impugnazione di atti amministrativi, il giudizio verrà considerato di valore indeterminabile e i parametri di determinazione del compenso saranno quelli riferiti allo scaglione da e 50.001,00 a 100.000,00, con abbattimento dell'80%. Con riferimento alla materia dei pubblici appalti di lavori e/o servizi il valore economico si determinerà in relazione al 10% dell'importo a base d'asta".

- (comma 2) "I compensi professionali di cui al comma 1 troveranno copertura nel fondo approvato unitamente al bilancio di previsione e saranno erogati con cadenza semestrale e suddivisi in parti uguali fra i professionisti

dell'Ufficio Avvocatura iscritti nell'Albo speciale, nei limiti del fondo medesimo".

A sostegno dell'impugnazione interposta gli istanti hanno dedotto plurimi vizi di violazione di legge (violazione degli artt. 7 e 8, l. n. 241/1990, art. 36 Cost., art. 23 l. n. 247 del 2012, d.m. n. 140/2012, art. 1, comma 26, l. n. 228/2012 recante modifiche al d.p.r., n. 115/2002) ed eccesso di potere (illogicità manifesta, ingiustizia manifesta, contraddittorietà e irragionevolezza dell'azione amministrativa, ecc.).

4. L'Amministrazione ha replicato analiticamente alle censure avversarie chiedendo la reiezione del gravame.

5. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 9 luglio 2014 all'esito della discussione orale.

DIRITTO

1. Il ricorso introduttivo va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Il Regolamento provinciale sui compensi professionali, approvato in corso di causa a seguito dell'abolizione delle tariffe professionali e dell'introduzione dei Parametri, ha abrogato il precedente Regolamento del 29 maggio 2012, sterilizzandone l'efficacia non solo per il futuro, ma anche per il passato.

Con apposita norma transitoria si è, infatti, previsto che, per il futuro, cioè per tutti i giudizi definiti dopo l'entrata in vigore del d.m. n. 140/2012, trovano applicazione i nuovi Parametri previsti dal d.m. n. 140/12, mentre per il passato, cioè per i processi definiti con provvedimenti giurisdizionali pubblicati nel breve periodo di vigenza del Regolamento del 29 maggio 2012, i compensi professionali sono determinati secondo le precedenti tariffe professionali di cui al d.m. 8 aprile 2004 n. 127 (più favorevoli ai ricorrenti): ogni possibile pregiudizio ricollegabile al Regolamento del 29 maggio 2012, impugnato con il ricorso originario, è stato, dunque, eliso dalla norma transitoria.

2. I motivi aggiunti meritano solo parziale accoglimento.

Non sussiste il denunciato vizio di omessa comunicazione dell'avvio del procedimento in quanto, ex art. 13 l. n. 241 del 1990, le disposizioni sulla partecipazione procedimentale non si applicano nei confronti dell'attività della P.A. diretta all'emanazione di atti normativi.

L'ARAN, con chiarimento RAL n. 1049, ha inoltre osservato che "*l'art. 27 del CCNL del 14.09.2000 demanda alle autonome determinazioni degli Enti l'adozione di una disciplina specifica in materia di compensi professionali da corrispondere agli avvocati degli uffici di avvocatura formalmente costituiti presso gli stessi. Si tratta di una disciplina unilaterale dell'Ente, dato che non è previsto in alcun modo l'intervento della contrattazione integrativa. Questa è legittimata soltanto a determinare l'eventuale correlazione tra tali compensi e la retribuzione di risultato, nel caso si tratti di avvocati titolari di posizioni organizzativa*".

Risulta, in ogni caso, dagli atti di causa che la Provincia di Lecce ha avviato una procedura informativa e partecipata coinvolgendo tutte le O.O.S.S., come dimostra il fatto che la CGIL con nota prot. n. 35195 del 10 aprile 2013 ha presentato osservazioni.

3. Vanno disattesi i motivi aggiunti con i quali i ricorrenti censurano la riduzione del compenso accessorio prevista dagli artt. 4, 5 e 6 del nuovo Regolamento.

Ai fini di una migliore comprensione delle questioni trattate e delle ragioni della decisione si reputa opportuno procedere a una breve ricostruzione della figura dell'avvocato-dipendente e del quadro giurisprudenziale di riferimento.

Com'è noto, l'avvocato dipendente di un ente pubblico è figura professionale ibrida, da sempre sospesa tra l'autonomia e la subordinazione, che coniuga in sé la qualità di professionista con quella di impiegato, relazionandosi costantemente con quello che è, al contempo, il proprio cliente, ma anche il suo datore di lavoro.

Questa duplicità di *status* (la cd. doppia identità dell'avvocato dipendente: da un lato professionista, dall'altro pubblico impiegato) si riflette anche sulla struttura del trattamento economico a lui spettante, normalmente composto, pur nella varietà delle situazioni, per una quota, dallo stipendio tabellare e dalle relative voci integrative e accessorie e, per altra quota, da compensi aggiuntivi correlati all'esito favorevole delle lite, di importo tendenzialmente variabile, ancorché erogati con continuità (cd. propine).

Il trattamento economico accessorio del personale togato degli enti pubblici non è regolato in modo uniforme, riscontrandosi nella prassi significative divergenze tra le avvocature dei singoli enti. In alcuni casi l'Amministrazione riconosce ai propri difensori il diritto di recuperare solo parte (o tutto) degli onorari posti dal giudice a carico della controparte soccombente; in altri casi gli avvocati pubblici hanno, invece, il diritto di recuperare non solo detti onorari, ma anche le c.d. spese compensate, cioè una somma versatagli direttamente dall'Ente in caso di vittoria della controversia con spese non a carico della controparte. La corresponsione delle propine non è, tuttavia, un dato immancabile ravvisandosi nella galassia dei difensori degli enti pubblici, anche avvocati cui la parte datoriale riconosce solo un trattamento economico tabellare (la retribuzione ordinaria), talvolta maggiorato da incentivi legati a progetti di produttività, alla partecipazione a commissioni e simili.

Anche in giurisprudenza non è dato riscontrare uniformità di vedute sui criteri di determinazione dei compensi aggiuntivi dovuti agli avvocati degli enti pubblici e, prima ancora, sul diritto degli stessi a percepire le propine: la varietà delle posizioni pretorie è, per lo più, dovuta all'assenza di una regolamentazione unitaria e analitica della materia, disciplinata da norme elastiche contenute, a seconda dei casi, in leggi, contratti collettivi e regolamenti e caratterizzata, come visto, da prassi applicative spesso distanti e diversificate tra loro.

Un primo indirizzo, nell'evidenziare la specialità del personale togato rispetto agli altri impiegati pubblici, riconosce ai legali dipendenti di enti pubblici il diritto a un compenso accessorio e tende a calibrarlo sulle (vecchie) tariffe professionali: tale principio è stato ritenuto prevalente sullo stesso principio di omnicomprensività della retribuzione, tradizionalmente sancito in materia di lavoro pubblico dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva.

Costituisce espressione di quest'orientamento Cons. Stato, sez. IV, 31-03-1989, n. 202 secondo cui "*Considerato il loro particolare duplice status di*

professionisti e di pubblici dipendenti, agli appartenenti agli uffici legali degli enti pubblici non può essere negata la corresponsione di un compenso che, rispondendo al carattere delle loro prestazioni (in ciò del tutto differenziate da quelle degli altri dipendenti dell'ente), ne riconosce la natura professionale e non viola il principio dell'onnicomprendività della retribuzione sancito dall'art. 31, d.p.r. 25 giugno 1983, n. 347; tale diritto, che trova la sua fonte normativa primaria nell'art. 3, 4° comma, lett. b) e 57, r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, non può essere eluso da un atto normativo di carattere secondario - quale è il decreto presidenziale che in base alla legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93 - recepisce gli accordi contrattuali - stipulati con le organizzazioni sindacali e deve opportunamente essere valorizzato dagli enti pubblici (compresi gli enti locali) mediante integrazione della normale retribuzione spettante al dipendente-professionista con un emolumento aggiuntivo suscettibile di rivalutazione secondo gli indici Istat".

Nello stesso senso si era già espresso T.A.R. Abruzzo, 07-09-1983, n. 252 ad avviso del quale "I componenti degli uffici legali degli enti locali, col duplice status di professionisti iscritti all'albo speciale previsto dall'art. 3 r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, tenuti al rispetto dei doveri propri di tutti gli esercenti la professione forense, e di pubblici dipendenti con i diritti e doveri che ne derivano, svolgono funzioni assolutamente non riducibili a quelle dei normali dipendenti investiti di funzioni burocratiche ed amministrative; ciò spiega il diritto dei soggetti menzionati a percepire, oltre alla normale retribuzione, le compartecipazioni agli onorari ed alle altre indennità di avvocato espressamente riconosciute dalle norme contenute nell'art. 57 r.d.l. n. 1578 cit., che, per il suo valore formale di legge, non può considerarsi abrogata dalla disposizione regolamentare contenuta nell'art. 19 d.p.r. 1° giugno 1979, n. 191 relativa all'onnicomprendività della retribuzione prevista per i dipendenti dagli enti locali".

Anche per Cons. Stato, sez. IV, 14 settembre 1989, n. 581 "Gli avvocati e procuratori addetti agli uffici legali degli enti pubblici, hanno diritto agli onorari di giudizio liquidati a favore dell'ente per l'attività difensionale svolta, per effetto degli art. 3, 4° comma, lett. b) e 57, r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578 (c. d. legge professionale forense)".

Un diverso indirizzo giurisprudenziale tende, invece, ad assimilare gli avvocati-dipendenti agli altri pubblici impiegati, attribuendo priorità assoluta alla disciplina speciale del rapporto di impiego e negando loro il diritto a ricevere un compenso aggiuntivo che tenga conto della particolare natura dell'attività svolta.

Sono riconducibili a questo filone interpretativo alcune pronunce del giudice amministrativo e del giudice ordinario e, soprattutto, una decisione della Corte Costituzionale.

Secondo T.A.R. Piemonte, sez. I, 10 febbraio 1984, n. 22 "L'art. 57 r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, convertito nella l. 22 gennaio 1934, n. 36, avente ad oggetto l'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore, nell'attribuire il diritto agli onorari ed alle altre indennità agli avvocati e procuratori, non distingue tra gli appartenenti al foro libero e gli avvocati e procuratori iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo di cui all'art. 3 4° comma

lett. b) r.d.l. cit.; peraltro, non può ritenersi che tale norma attribuisce agli avvocati e procuratori comunali il diritto a percepire i suddetti compensi, atteso che la disciplina degli onorari è contenuta negli art. 2230 e segg. c.c., relativi al contratto d'opera intellettuale e nelle numerose leggi speciali promulgate in materia".

Cons. Stato, sez. V, 26-10-1984, n. 76 ha ritenuto che "L'art. 3 r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, nel riconoscere la possibilità a taluni dipendenti di ente pubblici muniti dell'apposito titolo professionale di svolgere attività forense nell'interesse dell'amministrazione di appartenenza, non sancisce anche il loro diritto a percepire i relativi onorari, ma esaurisce la sua portata nell'introdurre una deroga al principio generale dell'incompatibilità dell'esercizio della professione forense con l'esercizio di altra professione e con qualsiasi impiego pubblico o privato retribuito".

Cass. Sez. Lav., 8 agosto 2006, n. 17941 ha affermato che "Nessuna norma impone la corresponsione di onorari e competenze professionali da parte di enti pubblici i quali si avvalgono dell'attività dei propri uffici legali attraverso avvocati legati da rapporto di pubblico impiego, salvo che esista una disposizione amministrativa o una clausola contrattuale in tal senso. Deve pertanto ritenersi che, in assenza di specifica disciplina, un dipendente di un ente pubblico con mansioni di dirigente che svolga abitualmente, per espressa previsione contrattuale, anche l'attività di difesa in giudizio dell'ente, non abbia diritto a percepire, oltre alla normale retribuzione, anche onorari e competenze per l'attività professionale svolta".

La Corte Cost., sentenza 10 giugno 1988, n. 624 ha dichiarato "infondate le questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli art. 3, 36, 97 e 117 cost., degli art. 3 e 10, l. reg. Campania 17 marzo 1981, 42 n. 12 e della tabella C allegata, che non prevedono, per gli avvocati e procuratori dipendenti dalla regione Campania, un trattamento giuridico ed economico diversificato rispetto a quello degli impiegati amministrativi né un ruolo professionale distinto né una diversità di trattamento fra avvocati e procuratori".

3.1. Ciò premesso in termini generali può ora procedersi allo scrutinio delle specifiche questioni che formano oggetto del presente giudizio, il cui cuore pulsante è costituito dalla verifica della legittimità della previsione regolamentare che, per l'ipotesi di vittoria della causa con spese totalmente compensate, ha previsto che "all'Avvocatura spetta un compenso pari alle competenze medie che scaturiscono dalla liquidazione per fasi di cui al d.m. n. 140/2012, ossia il valore medio di liquidazione con un abbattimento dell'80%. Nulla spetterà a titolo di spese generali" (art. 4, comma 1, Reg.).

Nell'affrontare la questione occorre muovere dall'individuazione delle fonti che disciplinano i compensi aggiuntivi spettanti agli avvocati provinciali.

La materia è attualmente disciplinata dall'art. 27 del CCNL Comparto Regioni-Enti locali, del 14 settembre 2000, e dall'art. 37, del CCNL 1998-2001 del medesimo comparto per la Dirigenza, di analogo tenore, secondo il quale: "gli enti locali provvisti di avvocatura costituita secondo i rispettivi ordinamenti disciplinano la corresponsione dei compensi professionali, dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente, secondo i principi di cui al r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578 e disciplinano, altresì, in sede di contrattazione decen-

trata integrativa la correlazione tra tali compensi professionali e la retribuzione di risultato di cui all'art. 10 del Ccnl del 31 marzo 1999 (n.d.r. per i titolari di posizione organizzativa)", ovvero, mutatis mutandis, per la dirigenza, "valutando l'eventuale esclusione, totale o parziale, dei dirigenti interessati dalla erogazione della retribuzione di risultato".

Entrambe le disposizioni contrattuali, all'ultimo capoverso, dispongono che "Sono fatti salvi gli effetti degli atti con i quali gli stessi enti abbiano applicato la disciplina vigente per l'Avvocatura dello Stato anche prima della stipulazione del presente Ccnl".

Il contratto collettivo applicato rimette, dunque, al Regolamento - e quindi alla scelta di autonomia del singolo ente - la concreta disciplina dei compensi aggiuntivi spettanti agli avvocati provinciali, con il solo limite del rispetto dei "principi" dettati dalla legge forense, che, nel testo attualmente vigente (art. 23 l. n. 247 del 2012), sancisce il diritto degli avvocati dipendenti degli enti pubblici a un "trattamento economico adeguato alla funzione svolta".

Ciò posto, reputa il Collegio che il giudizio circa l'adeguatezza delle singole voci di cui si compone il compenso accessorio riconosciuto all'avvocato provinciale debba essere formulato all'esito di una valutazione sincretica, che tenga conto di tutti gli emolumenti in cui si articola il trattamento economico corrisposto dall'ente al personale togato.

Nel caso di specie dall'esame del CCNL applicato e del Regolamento attuativo-integrativo risulta che:

- resta fermo il diritto dell'avvocato provinciale a ricevere lo stipendio tabellare e gli altri emolumenti (indennità integrative o accessorie) connessi alla stipula di un contratto di lavoro subordinato;

- le propine continuano ad essere corrisposte per intero nel caso di vittoria della causa con spese poste a carico della parte soccombente;

- in caso di sentenza favorevole con parziale compensazione delle spese di lite è riconosciuta all'Avvocatura provinciale l'intera quota posta a carico della parte soccombente, al netto delle spese borsuali, nonché il 20% della quota parte su cui è caduta la compensazione;

- la riduzione dei compensi in caso di vittoria della causa con spese totalmente compensate (somme che, non essendo poste a carico della controparte, restano a carico dell'ente) è stata calcolata dalla Provincia non sulla base dei valori minimi, ma dei "valori medi" di liquidazione previsti dal d.m. n. 140 del 2012: l'abbattimento, disposto in misura pari all'80% del valore medio di liquidazione, pur significativo, non si discosta di molto da quello contemplato come possibile dalla Tabella A allegata allo stesso d.m. n. 140 del 2012, che in numerosi casi consente al giudice, per le varie fasi in cui è idealmente scomponibile il processo e in relazione ai vari scaglioni, di diminuire il compenso dell'avvocato in una forbice ricompresa tra il 50 e il 70% dei valori medi suggeriti dai Parametri Ministeriali (nelle cause di competenza del giudice di pace, relativamente alla fase istruttoria, l'abbattimento può raggiungere anche la soglia dell'80% dei valori medi).

È opinione del Tribunale che le descritte modalità di determinazione del compenso complessivamente spettante al personale togato, seppur peggiorative rispetto al precedente assetto, non ledano il principio della retribuzione

sufficiente (art. 36 Cost.) né il diritto degli avvocati provinciali a ricevere un trattamento economico "adeguato" alla funzione professionale svolta (art. 23 l. n. 247 del 2012): l'abbattimento delle propine disposto dall'art. 4, comma 1, del Regolamento per il caso di sentenze favorevoli all'ente con compensazione totale delle spese di lite - valutato non atomisticamente, ma in uno alle altre componenti in cui si articola il trattamento economico complessivo dei ricorrenti - non appare affetto da profili di manifesta illogicità e/o ingiustizia né si pone in contrasto con il CCNL applicato e con l'art. 45 del D.lvo n. 165/2001.

Il CCNL applicato, infatti, nel regolare la materia dei compensi variabili, non rinvia tout court alla legge forense, ma ne richiama solo i "principi" ("*secondo i principi di cui al r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578*"), rimettendo all'autonomia regolamentare dell'ente la disciplina di dettaglio: ciò significa che, nel disciplinare la materia delle propine dovute al personale togato - i regolamenti dei singoli enti pubblici conservano uno spazio di libertà in ordine al *quantum debeatur* e possono discostarsi, anche *in peius*, dalla disciplina applicabile agli avvocati del libero foro.

La posizione degli avvocati dipendenti degli enti pubblici non può, del resto, essere equiparata a quella degli avvocati del libero foro, in quanto solo questi ultimi operano sul mercato in concorrenza tra loro, sopportano i costi e il rischio economico dell'attività svolta e non godono di alcuna retribuzione base.

L'avvocato dipendente di un ente pubblico, viceversa, può contare su un'adeguata base retributiva, riceve regolarmente gli affari legali dal proprio cliente-datore di lavoro e non sopporta né i costi né il rischio economico dell'attività svolta (cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. Basilicata delibera n. 2/2010 che, nel richiamare Cons. St., Sez. IV, 12.3.1992, n. 272, il r.d. n. 1578 del 1933, osserva che "*i decreti ministeriali che approvano le tariffe professionali forensi disciplinano esclusivamente l'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore e i rapporti di prestazioni professionali instaurati con liberi professionisti, nell'ambito del rapporto privatistico di lavoro autonomo, e non possono trovare alcuna applicazione diretta o indiretta in materia di pubblico impiego. Nessun argomento può trarsi dal disposto dell'art. 3, quarto comma lett. B) r.d. cit., che consente in via eccezionale l'iscrizione dei dipendenti addetti agli uffici legali istituiti presso gli enti pubblici in un apposito elenco speciale annesso all'albo professionale, poiché la norma disciplina l'esercizio dell'attività professionale e non è diretta in alcun modo a regolare il rapporto di pubblico impiego. Come ha rilevato anche la Corte Costituzionale..., le cui osservazioni vanno pienamente condivise, radicale è la differenza tra la posizione del libero professionista, che svolge la sua attività senza alcun vincolo organizzativo e con esposizione al rischio economico connesso ad una libera attività economica, e lo status di pubblico dipendente, assunto e retribuito proprio per lo svolgimento dell'attività professionale in questione con esenzione, peraltro, da ogni rischio economico*").

La tesi sostenuta dai ricorrenti circa l'obbligo dell'Amministrazione di corrispondere ai propri legali, in aggiunta allo stipendio tabellare e alle indennità integrative o accessorie, un compenso variabile commisurato a quello indica-

to nei Parametri Ministeriali di cui al d.m. n. 140/2012 non può, in ogni caso, essere accolta per la decisiva ragione che detti Parametri si applicano solo alla "liquidazione giudiziale" ovvero ai compensi liquidati dal giudice a favore del professionista in mancanza di accordo tra le parti. Essi, inoltre, lungi dall'essere rigidi e vincolanti, hanno soltanto una funzione orientativa: il loro compito è, appunto, quello di orientare il giudice, senza alcun vincolo e con esclusione di ogni inderogabilità minima e massima delle soglie individuate (in ciò sta la distinzione tra "parametro" e "tariffa"), nella liquidazione dei compensi spettanti al difensore in mancanza di un previo accordo con il cliente ex art. 2233 c.c.

Anche il filone giurisprudenziale che considera indefettibile la corrispondenza di compensi aggiuntivi alla retribuzione tabellare, in considerazione del doppio *status* rivestito dagli avvocati-dipendenti, ha, del resto, sempre rimesso all'Amministrazione le modalità di determinazione del *quantum* e del *quando* del compenso accessorio, circoscrivendone il nucleo di irriducibilità alle sole cause vinte con spese di lite poste a carico della controparte soccombente (T.A.R. Sicilia, sez. III, Catania, 16-02-1993, n. 90 "*Pur essendo rimesse all'amministrazione le modalità di determinazione del quantum e del quando, gli appartenenti al ruolo professionale dei legali delle USL hanno diritto ai compensi (indennità ed onorari) derivanti da cause dagli stessi vinte, così come previsto per avvocati e procuratori degli enti pubblici iscritti all'albo speciale*"; T.A.R. Piemonte, sez. I, 10 febbraio 1984, n. 22 "*I componenti degli uffici legali degli enti pubblici rivestono il duplice status di professionisti iscritti all'albo speciale previsto dall'art. 3 r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578 e tenuti al rispetto dei doveri propri di tutti gli esercenti la professione forense, e di pubblici dipendenti, con i diritti e i doveri che ne derivano; pertanto, agli avvocati e procuratori comunali deve essere riconosciuto un compenso particolare per l'attività forense svolta, di ammontare adeguato alla particolare natura delle funzioni espletate, relativamente agli onorari compresi nelle spese dei giudizi che le parti soccombenti devono rimborsare all'ente pubblico*").

Va, infine, aggiunto che la riduzione dei compensi aggiuntivi dovuti agli avvocati della provincia di Lecce per l'ipotesi di sentenze favorevoli con compensazione totale delle spese di lite - somme che, non essendo poste a carico della controparte, restano a carico dell'ente - non costituisce una misura finanziaria isolata o extravagante, ma si inserisce in un trend di politica legislativa teso al contenimento della spesa pubblica (cfr. art. 1, comma 457 della l. n. 147 del 2013; art. 9 del D.l. n. 90 del 2014) e basato sulla considerazione che il pagamento dei compensi professionali agli avvocati interni di enti pubblici, nel caso di controversie definite con sentenze favorevoli per l'ente con compensazione totale delle spese legali, non rispettando il requisito dell'autoalimentazione, incide sugli equilibri di bilancio dell'ente e, pertanto, è assoggettato ai vincoli dettati dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e dall'art. 9, comma 2 bis, della legge n. 122/2010 (Deliberazione n. 51/contr/2011 della Corte dei Conti Sezioni Riunite; deliberazione n. 3/2012 Corte dei Conti - Sez. reg.dell'Umbria; Nota Ragioneria Generale dello Stato prot. 72010 del 4 settembre 2013).

Alla luce delle suesposte considerazioni la previsione regolamentare (art. 4 comma 1 Reg.) che, riempiendo lo spazio bianco lasciogli dal CCNL applicato, ha previsto che le propine spettanti agli avvocati provinciali in caso di vittoria della lite con spese compensate siano ridotte dell'80% rispetto ai valori medi (non minimi) previsti dal d.m. n. 140 del 2012 appare immune dai dedotti vizi di legittimità.

3.2. Per le stesse ragioni che hanno indotto il Collegio a "salvare" l'art. 4, comma 1, del Regolamento - peculiare *status* dell'avvocato dipendente di un ente pubblico; correlata necessità di operare una valutazione complessiva e non atomistica delle varie voci in cui si frammenta il trattamento economico riconosciutogli; non necessaria conformità tra i criteri previsti dal d.m. n. 140/12, per la "liquidazione giudiziale" dei compensi e quelli stabiliti dalle norme interne della P.A. per la liquidazione delle propine; valore meramente orientativo dei Parametri Ministeriali, con possibilità di cospicui abbattimenti ad opera del giudice; esigenza di salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti pubblici - vanno disattese le censure mosse dai ricorrenti all'art. 6, comma 5, laddove ha previsto che nelle cause aventi ad oggetto l'impugnazione di atti amministrativi *"il giudizio verrà considerato di valore indeterminabile e i parametri di determinazione del compenso saranno quelli riferiti allo scaglione da e 50.001,00 a 100.000,00, con abbattimento dell'80%. Con riferimento alla materia dei pubblici appalti di lavori e/o servizi il valore economico si determinerà in relazione al 10% dell'importo a base d'asta"*. Non vi è, infatti, necessaria omogeneità tra i criteri di determinazione del valore della causa previsti dal d.m. n. 140/12 e/o dalla normativa sul contributo unificato in materia di appalti e i criteri utilizzati dagli enti pubblici per stabilire la base di calcolo delle propine spettanti ai propri legali.

3.3. La riduzione dei compensi spettanti agli avvocati provinciali in caso di incarichi congiunti prevista dall'art. 5 del Regolamento (*"Per gli incarichi congiunti con professionisti esterni i compensi spettanti agli Avvocati interni, determinati secondo criteri del presente regolamento, sono ridotti del 60% nel caso di incarico congiunto con un solo professionista esterno, del 70% in caso di incarico congiunto con due o più professionisti esterni, dell'80% in caso di incarico congiunto con tre o più professionisti esterni, purché l'Avvocato dell'Ente abbia concorso, seppure in maniera marginale, alla redazione degli atti giudiziari ed all'attività connessa. Diversamente nulla sarà dovuto al professionista dell'Ente"*) si giustifica - oltre che per le motivazioni esposte ai par. 3.1. e 3.2., estensibili anche a questa fattispecie - in base alla considerazione che l'incarico esterno (conferito cioè a un avvocato del libero foro) è fattispecie eccezionale, in quanto derogatoria del principio generale secondo cui la P.A. deve provvedere allo svolgimento delle proprie funzioni a mezzo del personale di cui dispone. L'ente può ricorrere a professionisti esterni solo in situazioni di carattere eccezionale, ad es. ove non disponga al proprio interno di professionalità adeguate alla trattazione del singolo affare, nelle quali l'apporto del legale interno si risolve in una collaborazione marginale o non particolarmente titolata (cfr. T.A.R. Lecce, Sez. III. Sent. n. 1847/2010).

3.4. La previsione contenuta nell'art. 4, comma 3, del Regolamento (*"Nel caso di controversie contestualmente promosse dall'Amministrazione ovvero*

da soggetti diversi nei confronti della Provincia avverso il medesimo provvedimento, ancor più se implicanti la trattazione delle medesime questioni di fatto e di diritto (come, a puro titolo esemplificativo, l'impugnazione di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada), all'Avvocatura spetta il compenso, determinato secondo i criteri di cui ai commi 1 e 2, per una sola controversia aumentato del 10% per ciascuna delle ulteriori controverse") si giustifica - oltre che per le generali motivazioni esposte ai par. 3.1. e 3.2 - in base alla considerazione che nella fattispecie regolata (pluralità di cause contestualmente promosse avverso un unico provvedimento) si è in presenza di vertenze seriali o, comunque, connesse e dunque suscettibili di essere riunite, divenendo così una causa unica: la pluralità di cause è, in altri termini, soltanto formale, non sostanziale.

3.5. Il motivo di gravame proposto avverso l'art. 6, comma 2, del Regolamento (*"I compensi professionali di cui al comma 1 troveranno copertura nel fondo approvato unitamente al bilancio di previsione e saranno erogati con cadenza semestrale e suddivisi in parti uguali fra i professionisti dell'Ufficio Avvocatura iscritti nell'Albo speciale, nei limiti del fondo medesimo")* va dichiarato inammissibile perché formulato in via generica ed ipotetica (la norma viene censurata perché equivoca e ove interpretata nel senso che in caso d'incapienza del fondo nulla spetterebbe ai legali a titolo di compenso: pag 10 motivi aggiunti) e comunque per difetto di attualità della lesione (il fondo non risulta allo stato incapiente).

4. Meritano, invece, accoglimento le censure proposte avverso l'art. 3, comma 6, del Regolamento laddove statuisce che *"Non verranno considerate "sentenze favorevoli" quei provvedimenti il cui esito favorevole del procedimento è dipeso dall'inerzia delle parti (estinzione del giudizio o perenzione ed altre formule analoghe), dalla cessazione della materia del contendere, da rinuncia agli atti, cancellazione dal ruolo o accordi transattivi etc.)"*.

La norma si pone in contrasto con gli artt. 27 del CCNL 14.09.2000 e 37 del C.C.N.I. Area dirigenziale 1998/2001 e, dunque, con l'art. 45 del D.lvo n. 165/2001 (*"Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti ...trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi"*) per le ragioni di seguito indicate.

Il contratto collettivo (*"gli enti locali provvisti di avvocatura costituita secondo i rispettivi ordinamenti disciplinano la corresponsione dei compensi professionali, dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente, secondo i principi di cui al r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578"*) non contiene alcuna limitazione della nozione di "sentenza favorevole" né rimette la sua specificazione al Regolamento.

La nozione di "sentenza favorevole all'Ente" mal si presta a generalizzazioni o distinzioni categoriali, potendo desumersi solo dal raffronto tra conclusioni e dispositivo effettuato con riguardo agli atti del singolo processo.

Le ragioni che possono condurre ad uno degli epiloghi processuali che, secondo il Regolamento, non danno diritto alle propine sono molteplici e normalmente dipendenti da fattori del tutto estranei rispetto alla modalità di svolgimento dell'attività professionale degli avvocati interni: nella maggior parte dei casi contemplati dalla norma regolamentare l'ente pubblico conse-

gue, inoltre, un vantaggio dalla definizione del processo con una delle suddette formule.

Gli accordi transattivi comportano sempre un vantaggio per l'ente in relazione alle pretese originariamente azionate dalla controparte: essi sono deliberati dagli organi di vertice della Provincia nell'esercizio di facoltà discrezionali che, alle volte, rispondono a valutazioni che esulano dalla disponibilità e competenze dell'Avvocatura, la quale però, secondo il Regolamento, verrebbe a subirne conseguenze pregiudizievoli in termini di mancata percezione del compenso.

Anche le pronunce con cui si dichiara l'estinzione del giudizio per perenzione, rinuncia al ricorso o altro (es. inattività delle parti per mancata prosecuzione o riassunzione del processo sospeso o interrotto) comportano sempre una definizione della vertenza in senso favorevole all'Amministrazione, poiché accomunate dalla circostanza che, in tali casi, il ricorrente ha desistito dal ricorso. Dette pronunce di rito presuppongono, inoltre, l'espletamento di un'attività da parte del legale dell'ente e nulla esclude che la scelta del privato di non coltivare il giudizio sino a lasciarlo estinguere, sia diretta conseguenza proprio dell'attività difensiva posta in essere dall'avvocatura pubblica, sicché, escludere in detti casi, il diritto al compenso accessorio appare irragionevole e contraddittorio, oltre che in contrasto con la norme collettive e, dunque, con l'art. 45 del D.lvo n. 165/2001.

La stessa pronuncia di cessazione della materia del contendere, che si ha quando nel corso del giudizio l'Amministrazione provvede in senso favorevole al ricorrente (ad es. rilasciando il provvedimento originariamente negato o ritirando in autotutela l'atto impugnato) presuppone, il più delle volte, l'espletamento di una consulenza legale da parte del difensore dell'ente e può finanche arrecare un vantaggio economico alla P.A., ad es. escludendo o limitando una sua possibile condanna al pagamento delle spese di lite o al risarcimento del danno (il vantaggio per l'Amministrazione è in tal caso indiretto e si apprezza sotto forma di risparmio di spesa): la sua indiscriminata sottrazione dal diritto a ogni forma di compenso accessorio appare, pertanto, irragionevole.

Entro questi ristretti limiti i motivi aggiunti meritano accoglimento.

5. Le spese processuali possono essere compensate in ragione della difficoltà e problematicità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda, definitivamente pronunciando, dichiara improcedibile il ricorso introduttivo; accoglie i motivi aggiunti nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla l'art. 3, comma 6, del Regolamento impugnato.

Spese compensate.

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

Depositata in segreteria il 16 ottobre 2014.

297. Sul tempo impiegato nella correzione degli elaborati dell'esame di abilitazione d'avvocato.

T.A.R. Puglia, sez. I, sentenza 17 novembre 2014, n. 2803 - Pres. CAVALLARI - Est. MORO

Nelle procedure concorsuali il tempo di correzione di un elaborato non assurge a dignità di elemento sintomatico di valutazione superficiale da parte della Commissione esaminatrice essendo ben possibile che uno scritto sia di piana e facile lettura, sicché non rende necessario il protrarsi dell'attività valutativa.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO - MOTIVI DELLA DECISIONE

1. Con il ricorso all'esame il dott. - OMISSIS - ha impugnato gli atti indicati in epigrafe con i quali la Commissione per gli Esami di abilitazione alla professione di Avvocato istituita presso la Corte di Appello di Salerno per la sessione 2011 gli ha attribuito, per le prove scritte di diritto civile e penale, una valutazione inferiore alla sufficienza, così impedendogli l'accesso alle prove orali.

Questi i motivi a sostegno del ricorso:

Violazione di legge e segnatamente degli artt. 1 e 3 della l. n. 241 del 1990 con riguardo, rispettivamente alla mancanza di trasparenza nella motivazione del provvedimento e all'insufficienza della prova stessa.

Eccesso di potere per travisamento dei fatti, manifesta ingiustizia, contraddittorietà e incongruenza della motivazione, difetto di istruttoria.

Violazione di legge relativamente al disposto dell'art. 23 r.d. n. 37 del 1934.

Violazione di legge relativamente all'art.1 e segg., in particolare del r.d. 27 novembre 1933, n. 1578; r.d. n. 37 del 1934; verbale del 5 dicembre 2011 nel quale sono indicati i criteri generali di valutazione fissati dalla Commissione Centrale presso il Ministero di Giustizia.

Con atto depositato in giudizio in data 17 ottobre 2012 si è costituita in giudizio l'Avvocatura Distrettuale dello Stato.

Con ordinanza n.628/2012, pronunciata nella camera di consiglio del 24 ottobre 2012, l'intestato Tribunale ha respinto l'istanza cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati avanzata dal ricorrente.

Nella pubblica udienza del 10 luglio 2014 la causa è stata introitata per la decisione.

2. Il ricorso è infondato e va respinto.

2.1. Secondo consolidata giurisprudenza, anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990 i provvedimenti della commissione esaminatrice che rilevano l'inidoneità delle prove scritte e non ammettono alla prova orale il candidato agli esami per l'abilitazione alla professione di avvocato devono ritenersi adeguatamente motivati quando si fondano su voti numerici, attribuiti in base a criteri predeterminati, senza necessità di ulteriori spiegazioni e chiarimenti. Siffatti voti esprimono un metodo di valutazione rispon-

dente al criterio di cui all'articolo 97 Cost. e rappresentano la compiuta esternalizzazione dell'unica attività, non altrimenti segmentabile in fasi in qualche modo formalizzabili, di verifica dell'idoneità del candidato a seguito della lettura dei suoi elaborati, demandata alla commissione esaminatrice.

La Corte costituzionale, con le sentenze 30 gennaio 2009 n. 20 e 8 giugno 2011, n. 175, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, nono comma, del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore) convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 22 gennaio 1934, n. 36, poi sostituito dall'art. 1 *bis*, del d.l. 21 maggio 2003, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 luglio 2003, n. 180, nonché degli articoli 17 *bis*, 22, 23 e 24, primo comma del r.d. 22 gennaio 1934 n. 37 (Norme integrative e di attuazione del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento della professione di avvocato e di procuratore), sollevata in riferimento agli artt. 3, 4, 24, 41, 97, 111, 113 e 117 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono l'obbligo di giustificare o motivare il voto verbalizzato in termini alfanumerici in occasione delle operazioni di valutazione delle prove scritte d'esame per l'abilitazione alla professione forense.

La sezione ha seguito un'opzione ermeneutica temperata, riversando sulla parte ricorrente l'onere di introdurre nel processo elementi di natura indiziaria capaci di fare luce sull'eventuale errore valutativo nel quale sia incorsa la Commissione giudicatrice, anche mediante la produzione di pareri *pro-veritate*, e cioè opinioni che, per il fatto di essere formulate da esperti giuristi chiamati a pronunciarsi in ordine alla bontà degli elaborati confezionati dall'interessato, possano entrare a far parte del materiale probatorio che il giudice utilizza per formare il suo convincimento sul caso concreto.

Va anche segnalato che ciò che conta, in sede di valutazione degli elaborati svolti in una procedura per l'accesso ad una professione a numero chiuso, non è solamente la esattezza delle soluzioni giuridiche propugnate e prescelte, ma anche la modalità espositiva, le capacità di sintesi e di efficace argomentazione.

Ove così non fosse, dovrebbe ammettersi che tutti i candidati estensori di elaborati recanti soluzioni corrette debbano necessariamente superare la prova concorsuale, il che non può sicuramente avvenire, posto che le finalità del concorso risiedono nella selezione dei migliori e non già nel selezionare i candidati che si limitino a elaborare soluzioni ortodosse o quasi aritmetiche dei casi giuridici sottoposti al loro esame.

Nella specie, come già rilevato dalla sezione nell'ordinanza cautelare citata, non si ravvisano elementi sufficienti per scardinare il giudizio della commissione, che ha ritenuto il compito di diritto civile dal "contenuto confusionale e non sempre consequenziale", valutando quello di diritto penale un "elaborato privo di motivazione rispetto alla soluzione del quesito", in quanto nella stesura dei compiti sono rilevabili le incompiutezze messe in luce dalla Commissione, incentrandosi l'elaborato di diritto civile nella rassegna in successione degli istituti che possono venire in rilievo e della giurisprudenza, senza specificazione degli argomenti richiesti dalla traccia, mentre anche il

compito di diritto penale ha contenuto discorsivo ed è effettivamente privo di motivazione sulla soluzione prescelta.

In sintesi i compiti, in considerazione delle modalità di svolgimento dell'esame (che consentiva l'uso di codici commentati con la giurisprudenza) e dell'assenza di particolari difficoltà interpretative e argomentative nella tematica trattata, appaiono privi di approfondimenti degni di nota.

Tali considerazioni consentono quindi al Collegio di condividere il giudizio espresso dalla Commissione.

2.2. È anche infondata la censura attinente all'insufficienza del tempo spesso dalla Commissione nella lettura e valutazione degli elaborati, considerato che non è possibile escludere che gli scritti del ricorrente siano stati oggetto di puntuale e attenta disamina alla luce dei criteri di valutazione confezionati dalla stessa Commissione. Il tempo di correzione di un elaborato, infatti, non assurge a dignità di elemento sintomatico di valutazione superficiale da parte della Commissione esaminatrice poiché è ben possibile che uno scritto sia di piana e facile lettura, sicché non rende necessario il protrarsi dell'attività valutativa.

2.3. Peraltro, non vengono in luce circostanze concrete dalle quali possa desumersi che il voto complessivo non costituisca la somma dei voti individuali o che tra un voto e un altro possa esserci un discostamento tale da far ravvisare un'intrinseca contraddittorietà nella valutazione complessivamente effettuata, sicché la valutazione di insufficienza effettuata dal dott. O., per il quale non vengono neppure esplicitate le ragioni della dedotta incompatibilità, non risulta determinante atteso che nel compito di diritto civile risulta comunque sussistente la valutazione di insufficienza espressa da altro componente, mentre in quello di diritto penale sono state espresse ben altre tre insufficienze, le quali comporterebbero comunque l'insufficienza dei compiti.

3. L'esito del giudizio e le ragioni della decisione giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2014.