

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1246 del 2012, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da:

Giuditta Angelastri, Maria Addolorata Amato, Maria Giovanna Capoccia, Eugenio Sambati, Francesca Testi, Anna Simona Tondi, rappresentati e difesi dagli avv.ti Mariagabriella Spata e Adriano Tolomeo, con domicilio eletto presso lo studio della prima in Lecce, via Zanardelli, 66;

***contro***

Provincia di Lecce, rappresentata e difesa dall'avv. Francesco Baldassarre, con domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via Imperatore Adriano, 9;

***per l'annullamento***

- della deliberazione della G.P. di Lecce n. 92 del 29 maggio 2012, avente ad oggetto "Regolamento per la corresponsione dei compensi professionali all'Avvocatura provinciale", pubblicata all'Albo Pretorio della Provincia dal 4 giugno 2012 al 19 giugno 2012;

- del Regolamento approvato con la citata deliberazione nonché di ogni altra disposizione incidente in peius e contra legem sul compenso professionale

spettante agli Avvocati dell'Ente;

di ogni ulteriore atto presupposto, connesso, collegato e consequenziale.

Nei Motivi Aggiunti, depositati in data 7 giugno 2013, per l'annullamento

- della deliberazione della G.P. di Lecce n. 67 del 19 marzo 2013, pubblicata all'Albo Pretorio della Provincia dal 21 marzo 2013 al 5 aprile 2013, e del Regolamento approvato con la citata delibera;

- della Relazione introduttiva sui principi ispiratori del predetto Regolamento;

- della deliberazione della G.P. n. 91 del 7 maggio 2013;

- della Relazione in ordine alle osservazioni presentate dalla CGIL sul Regolamento e di ogni atto connesso, presupposto e/o consequenziale.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Lecce;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 luglio 2014 il dott. Marco Rinaldi e uditi gli avv.ti G. Spata e A. Tolomeo per i ricorrenti e F.sco Baldassarre per la P.A.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## 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 intero) 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 DM 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, ancorchè 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 sulla stesso principio di onnicomprensività 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 40 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”*.

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 decentrata 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).

E' 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.) nè 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 indicato 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 corresponsione 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 lasciategli 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. Tar 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 controversie*)” 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.L. 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 consegue, 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.

Così deciso in Lecce nelle camere di consiglio dei giorni 9 e 30 luglio 2014 con

l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere

Marco Rinaldi, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il **16/10/2014**

IL SEGRETARIO

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