

GLI AVVOCATI DEGLI ENTI PUBBLICI

breve promemoria

La pubblica Avvocatura è oggi composta da Avvocati “funzionari” (inquadri nel contratto delle aree) e Avvocati Dirigenti (inquadri nel contratto unico della dirigenza), distinzione che non ha ragion d’essere, attesa la sussistenza dei medesimi requisiti professionali richiesti ad entrambi (accesso tramite pubblico concorso e iscrizione all’Albo speciale) e la identica tipologia di contenzioso trattato, la medesima autonomia nella redazione degli atti e la relativa assunzione di responsabilità nella sottoscrizione degli stessi.

Questa situazione appare evidente nei casi in cui gli Avvocati attualmente inquadri come “funzionari” abbiano conseguito per legge altresì il titolo di Cassazionista che li abilita al patrocinio presso le giurisdizioni superiori.

La predetta distinzione tra avvocati dirigenti ed avvocati funzionari non trova fondamento in alcuna norma di legge ma scaturisce attualmente da mere scelte discrezionali dei singoli Enti Locali (con l’assurdo che a parità di funzioni, requisiti e responsabilità si rinvengono inquadri difformi: si pensi all’inquadriamento come dirigenti degli avvocati delle Avvocature di Roma Capitale e del Comune di Napoli e all’inquadriamento degli avvocati come funzionari delle Città metropolitane di Roma Milano, Napoli, Venezia per citare solo i casi più eclatanti).

La creazione di un’area di contrattazione separata per gli avvocati degli enti locali e la realizzazione di un ruolo unico andrebbe a sanare questa situazione lesiva dei principi costituzionali di uguaglianza e di equa retribuzione della prestazione professionale, oggi ribadita dalla nuova Legge professionale sull’ordinamento forense (Legge n. 247/2012), **al pari di quanto già avviene per gli Avvocati degli Enti previdenziali, che sin dal CCNL per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003 relativo all’area VI della Dirigenza hanno previsto una “SEPARATA SEZIONE PER I PROFESSIONISTI DEGLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI”(PARTE II – artt. 78 e segg.) nella quale si prevede un ruolo unico degli avvocati con inquadriamento unico e differenziati in tre livelli distinti solo in base all’anzianità.**

La professione forense, infatti, è ex se unitaria, sia quando svolta da Avvocati dipendenti di un ente pubblico che da libero professionisti: l’art. 23 della L. 247/12 disciplina una categoria “unica”, quella degli “avvocati degli enti pubblici”, cioè dei professionisti dipendenti da qualsiasi ente pubblico. In base ai principi di tale norma, agli avvocati degli Enti pubblici “*deve essere assicurata piena indipendenza ed autonomia nella trattazione esclusiva e stabile (cfr. art. 21), degli affari legali dell’ente, trattamento economico adeguato alla funzione professionale svolta; è il contratto di lavoro che deve garantire autonomia ed indipendenza; la responsabilità dell’ufficio deve essere affidata ad un avvocato iscritto nell’elenco speciale; sottoposizione al potere disciplinare dell’Ordine*”.

Quanto stabilito dall’art. 23 della legge professionale è stato specificato dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Roma in un apposito Regolamento degli Uffici Legali Enti Pubblici al fine dell’iscrizione nell’Elenco speciale approvato dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Roma il 12/12/2013.

Alla luce delle riflessioni di cui sopra, quindi, gli avvocati pubblici dovranno essere scollegati dalle qualifiche e categorie amministrative, così come già previsto per gli avvocati del parastato (per esempio INAIL, INPS, e confluire in un’area di contrattazione separata nella quale le diversità di trattamento potranno sussistere soltanto in relazione alle distinzioni conformi alla legge professionale, e non tra le qualifiche stabilite per il restante personale amministrativo.

Ricostruzione normativa del rapporto di lavoro dipendente dell'Avvocato

Senza considerare le disposizioni più “antiche” (come la L. n. 70/1975 relativa al parastato che, già all'art. 15, conteneva le indicazioni relative all'inquadramento del personale dipendente degli enti pubblici iscritti all'albo con poteri di firma e autonomia in un distinto ruolo professionale), le norme da prendere in considerazione ai fini che qui rilevano sono:

- **la legge professionale n. 27 del 1997**: ha eliminato ogni distinzione tra procuratore ed avvocato, distinzione che aveva tradizionalmente determinato in molti Enti locali l'inquadramento tra avvocati funzionari e avvocati dirigenti.
- **art. 40, secondo comma d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 54, D.lgs. 150/2009** stabilisce che "nell'ambito dei comparti di contrattazione possono essere costituite apposite sezioni contrattuali per specifiche professionalità".

Nell'assetto delineatosi dopo l'emanazione del d.lgs. n. 150/2009, *“la contrattazione collettiva determina i diritti e gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché le materie relative alle relazioni sindacali”*, secondo vincoli che limitano fortemente l'autonomia negoziale (art. 40, c. 2 e art. 41, commi 2 e 3, d.lgs. 165/01 ss.mm.), fissando direttamente il decreto delegato il numero dei comparti (*“fino ad un massimo di quattro comparti, cui corrispondono non più di quattro aree per la dirigenza”*), continuando tuttavia a mantenere la precisazione programmatica secondo cui **“nell'ambito dei comparti”** debbano prevedersi **“apposite sezioni per specifiche professionalità”**.

In conclusione, a maggior ragione dopo l'approvazione della legge professionale sull'ordinamento forense (**L. n. 247/2012**) per gli **“avvocati dipendenti degli enti pubblici”** **si rende necessario applicare senza indugio le norme di legge disattese** (art. 40 del d.lgs.n. 165/2001, come modificato dall'art. 54 del d.lgs. n. 150/2009) **e le norme di legge sopravvenute** (art. 23, L. n. 247/2012), **in materia di contrattazione separata**, peraltro già applicata nel comparto enti del parastato.

La disuguaglianza di inquadramento degli avvocati degli enti locali, a fronte della medesima posizione di elevata responsabilità coperta, è contrastante con i principi costituzionali di uguaglianza e di equa retribuzione della prestazione professionale, con il TU Pubblico impiego e con la legge professionale sull'ordinamento forense (Legge n. 247/2012).

Alla predetta distinzione funzionari/dirigenti consegue che anche la disciplina del trattamento economico non è unitaria, in contrasto con la L. 31.12.2012, n. 247, all'art. 23, sancisce che agli avvocati degli enti pubblici deve essere “assicurato un trattamento economico adeguato alla funzione professionale svolta”.

Premesso che l'aggettivo “adeguato” necessita di criteri oggettivi per determinarne il contenuto, ai fini che interessano con il termine “adeguato trattamento economico” si vuol fare riferimento ad un compenso proporzionato, conveniente, conforme alle prestazioni professionali caratteristiche dell'Avvocato. Ne deriva che la disciplina contrattuale collettiva dovrà incidere sul trattamento stipendiale complessivo che, anche con la contrattazione separata, muterà la qualificazione giuridica (anziché “categoria D” e “dirigente”, diverrà “avvocato” e “avvocato cassazionista” sempre in collegamento con le categorie dell'ordinamento professionale che distingue soltanto tra cassazionisti o meno) e l'inquadramento economico.

Ne deriva, allora, che l'“adeguato compenso professionale” debba formare oggetto di contrattazione unitaria nazionale, affinché tutti gli Enti provvisti di Avvocatura costituita secondo i rispettivi ordinamenti applichino una disciplina uniforme e certa a tutti i professionisti dipendenti a parità di funzioni svolte, indipendentemente dalla tipologia della P.A., nel rispetto della L. n. 247/2012, dei principi Costituzionali e Comunitari.

Le ragioni che impongono con forza l'adozione di un nuovo modello di contrattazione sono sintetizzate dalle conclusioni contenute nel documento del c.d. Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, istituito dal Presidente della Camera dei deputati con decreto n. 211 del lontano 30.9.1996. Il Rapporto che i componenti il Comitato (Cassese, Pizzorno, Arcidiacono) hanno redatto sul tema (si usciva allora da “Tangentopoli”) è emblematico: *“una delle ragioni principali della corruzione è la debolezza dell'Amministrazione, data dall'assenza o dall'insufficienza dei ruoli professionali. Essa costringe le Amministrazioni ad affidarsi a soggetti esterni per tutte le attività che riguardano l'opera di specialisti. Il rimedio ipotizzabile è che i professionisti dipendenti iscritti agli albi vengano organizzati in corpi separati, con uno stato giuridico ed un trattamento economico che consentano di attrarre personale di preparazione adeguata. Non ci si deve illudere di poter acquisire le professionalità necessarie, se non si è poi disposti a pagare il loro prezzo, né che la corruzione abbia termine, finché le Amministrazioni non abbiano superato la loro debolezza”*.