

Giuseppe Albenzio, in Foro Italiano

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA; sezione I; sentenza, 28-04-1989, n. 317

* * *

Il patrocinio delle regioni da parte dell'avvocatura dello Stato: nuove forme e strutture.

I - In forza della vigente legislazione e della interpretazione giurisprudenziale intervenuta, il patrocinio delle regioni da parte dell'avvocatura dello Stato può essere inquadrato nelle tre forme dell' «obbligatorio», «facoltativo» e «sistematico» (cfr. E. ZECCA, Rappresentanza e difesa in giudizio della pubblica amministrazione, voce dell'Enciclopedia del diritto, 1987, XXXVIII, 533-573), intendendosi per patrocinio obbligatorio quello previsto per le regioni a statuto speciale, in estensione del modello statale, dalle singole leggi regionali (per la Sicilia, art. 1 e 2 d.l. 2 marzo 1948 n. 142; per la Sardegna, art. 55 d.p.r. 19 maggio 1949 n. 250, modificato dall'art. 73 d.p.r. 19 giugno 1979 n. 348; per il Trentino-Alto Adige, art. 42 d.p.r. 30 giugno 1951 n. 574; per il Friuli-Venezia Giulia, art. 1 d.p.r. 23 gennaio 1965 n. 78; per la Valle d'Aosta, art. 59 l. 16 maggio 1978 n. 196, il cui ultimo comma, tuttavia, prevede che «La regione ha facoltà di avvalersi del patrocinio di liberi professionisti»); per patrocinio facoltativo quello costituito per le regioni a statuto ordinario dall'art. 107, 3° comma, d.p.r. 24 luglio 1977 n. 616 (ritenuto tutt'ora vigente da Cass., sez. un., 15 marzo 1982, n. 1672, Foro it., Rep. 1983, voce Amministrazione Stato (rappresentanza), n. 32 e in Giust. civ., 1983, I, 582, con nota di CARBONE; Cons. Stato, sez. VI, 4 dicembre 1984, n. 685, Foro it., Rep. 1985, voce Regione, n. 104, e in Rass. avv. Stato, 1985, I, 124; Tar Lombardia, sez. I, 12 giugno 1984, n. 640, Foro it., Rep. 1985, voce Avvocatura dello Stato, n. 1 e in Trib. amm. reg., 1984, I, 2552, secondo statuizioni mai successivamente contestate); per patrocinio sistematico quello regolato, sempre per le regioni a statuto ordinario, dall'art. 10 l. 3 aprile 1979 n. 103, in virtù del quale è possibile l'estensione all'amministrazione regionale di tutte le funzioni (e delle relative disposizioni processuali) esercitate dall'avvocatura dello Stato in favore delle amministrazioni statali, in forza di una libera e revocabile determinazione della singola regione e con la possibilità di fare ricorso a liberi professionisti in «particolari», ma non tassativi, «casi».

Tre sole regioni a statuto ordinario hanno adottato le deliberazioni introduttive del patrocinio «sistematico» ex art. 10 l. 103/79 (per il Veneto: deliberazione consiliare 28 giugno 1979, n. 825, in B.U. reg. 17 settembre 1979, n. 46 e in G.U. 22 settembre 1979, n. 261; per l'Abruzzo: deliberazione consiliare 6 luglio 1979, n. 162, in G.U. 14 gennaio 1980, n. 12 e in B.U. reg. 21 gennaio 1980, n. 1; per l'Umbria: deliberazione consiliare 8 ottobre 1979, n. 1329, in B.U. reg. 7 novembre 1979, n. 55 e in G.U. 30 dicembre 1979, n. 354); le altre regioni hanno invece preferito il ricorso (ove continuo e qualificato, come in Toscana, ove saltuario e per materie di scarsa rilevanza, come in Puglia) al patrocinio «facoltativo» dell'avvocatura dello Stato, in alternativa a quello di legali del libero foro ovvero a quello del proprio ufficio legale interno (come è nel Lazio).

II - Le ragioni del limitato ricorso al patrocinio «sistematico» da parte delle regioni possono essere agevolmente individuate non tanto in un'ipotetica lesione della prerogativa dell'autonomia regionale da parte dell'istituto (ricordiamo che il patrocinio «obbligatorio» delle regioni a statuto speciale è stato ritenuto non contrastante con i precetti costituzionali in materia da Corte cost. 9 luglio 1963, n. 119, Foro it., 1963, I, 2028 e 20 aprile 1968, n. 30, id., 1968, I, 1106), quanto per una scarsa adattabilità della struttura tradizionale dell'avvocatura dello Stato alle esigenze delle regioni.

In particolare, si può ritenere (e prendo, ancora, spunto dalla citata voce di E. ZECCA, Rappresentanza e difesa in giudizio della pubblica amministrazione, 536-537) che l'organizzazione centralizzata dell'avvocatura, improntata ad una gestione esclusiva dell'affare affidato (nel senso di non consentire forme di difesa congiunta con legali esterni) ed assoggettata ad un coordinamento centrale da parte di autorità espressione

del governo statale, non riesce a garantire appieno le esigenze di un patrocinio regionale che richiede (v. ZECCA, op. loc. cit.): a) «una assistenza legale scevra da ogni interferenza con le contemporanee esigenze del patrocinio statale» e «culturalmente vicina e solidale alle posizioni regionalistiche della parte assistita»; b) «un interlocutore periferico privo di qualsiasi preoccupazione di sintonia con indirizzi governativi o con orientamenti emersi nell'ambito del patrocinio statale» e coerente con gli orientamenti e le problematiche della singola regione (diversi da quelli delle altre regioni, oltre che della amministrazione centrale), c) un collegamento funzionale e diretto fra gli organi del potere regionale e l'ufficio dell'avvocatura, dal momento dell'affidamento della pratica al singolo avvocato dello Stato a quello della gestione della stessa fino alle giurisdizioni superiori (senza, cioè, l'automatico trasferimento all'avvocatura generale della competenza a trattare quest'ultimo genere di azioni e con responsabilità solo verso la regione della conduzione della pratica anche, ripetesì, nelle fasi e nei giudizi dinanzi alle magistrature superiori).

Solo assicurando il rispetto delle esposte esigenze, attraverso le opportune novelle della normativa statale e regionale, si può pensare al superamento dell'attuale situazione di stallo ed alla naturale estensione del patrocinio pubblico a tutti gli organismi pubblici nei quali si articola oggi il principio costituzionale del decentramento statale e del «pluralismo dialettico» delle strutture demandate a realizzare gli interessi della collettività.

Questa «regionalizzazione» (non certo dell'istituto ma solo) del tipo di patrocinio prestato dall'avvocatura interverrebbe in un momento propizio quanto allo stato della legislazione regionale, ove la figura del legale interno è stata rivalutata ed avvicinata a quelle tradizionali delle altre avvocature degli enti pubblici operanti nel nostro ordinamento: infatti, il diritto dei professionisti facenti parte degli uffici legali degli enti locali alla percezione delle competenze professionali connesse all'esercizio del patrocinio (diritto negato da Corte cost. 10 giugno 1988, Foro it., 1989, I, 1027) ha trovato regolamentazione nell'accordo nazionale contrattuale per il personale degli enti locali relativo al triennio 1985/87, sottoscritto dalle parti sociali, recepito nel d.p.r. 13 maggio 1987 n. 268 e riproposto dalle singole regioni con proprie leggi, il cui art. 69 così recita:

«Professionisti legali - Fermi restando gli inquadramenti nei profili professionali previsti dalla normativa vigente, ai professionisti legali degli enti destinatari del presente decreto, al conseguimento rispettivamente della qualifica di avvocato e avvocato cassazionista è riconosciuto un compenso pari all'1% dello stipendio tabellare base indicato nel precedente art. 33 da aggiungere al salario di anzianità.

«Al predetto personale spettano altresì i compensi di natura professionale previsti dal r.d. 27 novembre 1933 n. 1578, recuperati a seguito di condanna della parte avversa soccombente».

La sopra riportata norma è stata riproposta, senza sostanziali modifiche, nelle leggi regionali, fra le quali si ricordano:

l. reg. Abruzzo 27 febbraio 1980 n. 11 (art. 46: « . . . sono applicabili le norme di cui all'art. 3, ultimo comma, r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578») e 18 dicembre 1987 n. 97, art. 59: «Fermi restando gli inquadramenti nei profili professionali previsti dalla normativa vigente, ai professionisti legali è riconosciuto, al conseguimento rispettivamente della qualifica di avvocato e avvocato cassazionista, un compenso pari all'1 per cento dello stipendio tabellare base, indicato nell'art. 34 della presente legge, da aggiungere al salario di anzianità.

«Al predetto personale spettano altresì i compensi di natura professionale previsti dal r.d. 27 novembre 1933 n. 1578, recuperati a seguito di condanna della parte avversa soccombente»;

l. reg. Emilia-Romagna 28 ottobre 1987 n. 30, art. 48: « . . . Al predetto personale spettano altresì i compensi di natura professionale previsti dal r.d. 27 novembre 1933 n. 1578, nella misura liquidata dalla sentenza che accollì le spese a carico della controparte»;

l. reg. Toscana 29 dicembre 1987 n. 62, art. 52, negli stessi termini dell'art. 59 l. reg. Abruzzo 97/87;

l. prov. Trento 4 gennaio 1988 n. 2, art. 13: «Al personale assunto mediante pubblico concorso o inquadrato nel profilo professionale di avvocato, iscritto nel relativo elenco speciale, spettano i compensi di natura professionale previsti dal r.d. 27 novembre 1933 n. 1578, nel limite massimo del 20 per cento della retribuzione tabellare in godimento e in relazione ad attività che verranno stabilite con apposite norme regolamentari d'intesa con le organizzazioni sindacali del personale»;

l. reg. Calabria 11 aprile 1988 n. 14, art. 53, come art. 59 l. reg. Abruzzo 97/87;

l. reg. Veneto 3 maggio 1988 n. 25, art. 48, come art. 59 l. reg. Abruzzi 97/87;

l. reg. Basilicata 18 maggio 1988 n. 21, art. 50, come art. 59 l. reg. Abruzzo 97/87;

l. reg. Lazio 21 aprile 1988 n. 24, art. 52: «Fermi restando gli inquadramenti nei profili professionali previsti dalla normativa vigente, ai professionisti legali iscritti nell'apposita sezione speciale «regione Lazio» dell'albo degli avvocati e procuratori legali e che prestino effettivo servizio presso l'ufficio legale al conseguimento rispettivamente della qualifica di avvocato ed avvocato cassazionista è riconosciuto un compenso pari all'1 per cento dello stipendio tabellare base indicato nell'art. 44 della presente legge da aggiungere al salario di anzianità.

«Al predetto personale spettano, altresì, i compensi di natura professionale previsti dal r.d. 27 novembre 1933 n. 1578, recuperati a seguito di condanna della parte avversa soccombente secondo quanto stabilito dai commi seguenti.

«Gli importi degli onorari di avvocato, delle competenze di procuratore riscosse dall'amministrazione, nonché il recupero delle spese dei giudizi che si concludono favorevolmente per l'amministrazione sono versati su apposito conto corrente della tesoreria regionale intestato all'avvocatura e sono ripartiti tra gli avvocati e procuratori legali in servizio presso l'avvocatura regionale per metà in parti uguali e per metà in proporzione dei rispettivi livelli retributivi.

«Alla relativa liquidazione si provvede ogni quadrimestre con ordinanza del presidente della giunta regionale in base ai prospetti predisposti dal dirigente dell'avvocatura»;

l. reg. Umbria 9 agosto 1988 n. 27, art. 52, come art. 59 l. reg. Abruzzo 87/97.

III - Le forme di patrocinio che (al di fuori delle figure classiche dianzi rammentate e che conserverebbero, ovviamente, la loro validità) permetterebbero, a mio avviso, uno sviluppo quantitativo e qualitativo nella assunzione del patrocinio delle regioni da parte dell'avvocatura dello Stato possono delinearsi secondo i due seguenti schemi.

1) Difesa congiunta. In regime di patrocinio facoltativo ex art. 107 d.p.r. 616/77, la regione affida l'incarico di difesa in giudizio congiuntamente al proprio ufficio legale interno (o a legale nominativamente indicato e facente parte di detto ufficio) ed all'avvocatura dello Stato.

Gli atti defensionali vengono sottoscritti da entrambi i legali (avvocato della regione e avvocato dello Stato) e gli onorari vengono divisi fra i due uffici (per l'ufficio legale della regione, ai sensi del contratto collettivo del personale degli enti locali – art. 69 d.p.r. 268/87 dianzi citato, recepito nelle leggi regionali pure citate –, e per l'avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 21 r.d. 1611/33 opportunamente modificato).

La collaborazione fra i due legali potrà svolgersi su piani diversi (restando affidata al legale della regione l'istruttoria della pratica, la predisposizione del «fatto» negli atti defensionali e le funzioni procuratorie, a fronte della riserva all'avvocato dello Stato delle funzioni defensionali in senso stretto – redazione degli atti defensionali ed istruttori, discussione orale, ecc. – e della potestà decisoria nell'ambito del processo) ovvero su piano paritario (restando tutte le funzioni, sia procuratorie che defensionali e decisionali congiuntamente affidate ad entrambi i legali).

La prima ipotesi si appalesa di più semplice applicazione, in quanto conserva una distinzione dei ruoli in sintonia con l'attuale configurazione dei due uffici (legale della regione e avvocatura dello Stato), non incide sui poteri di coordinamento degli organi competenti dell'avvocatura dello Stato e permette una facile ripartizione delle competenze professionali (in fondo, si tratta di regime in gran parte già attuato con la delega ex r.d. 1611/33 ai funzionari dell'amministrazione o ai legali esterni); la seconda ipotesi pone maggiori problemi attuativi ed istituzionali, in quanto verrebbe ad incidere sui poteri decisori dell'avvocato dello Stato nella gestione della pratica e su

quelli di coordinamento degli organi dell'avvocatura ed abbisognerebbe di un'adeguata regolamentazione al fine di evitare ipotesi di conflitti sulle competenze e sulle scelte di conduzione della causa.

In ogni caso, sarebbero necessarie modifiche normative, sia nell'ordinamento dell'avvocatura dello Stato sia – ma in misura meno incisiva – in quello del servizio legale della regione.

A grandi linee, possiamo dire che l'ordinamento dell'avvocatura dello Stato dovrebbe prevedere: a) la possibilità in linea di principio dell'avvocato dello Stato di espletare le sue funzioni (tutte, o solo quelle procuratorie) «congiuntamente» con professionista appartenente all'ufficio legale interno della regione (e, perché no?, di altro ente pubblico ammesso ad avvalersi del patrocinio facoltativo dell'avvocatura dello Stato – v. l. 18 marzo 1989 n. 106 – «Riordinamento dell'Istituto nazionale per il commercio estero» – che, all'art. 6, 3° comma, dispone che «la difesa e la rappresentanza dell'istituto davanti a qualsiasi giurisdizione, così come la relativa consulenza legale, sono assicurate dall'ufficio legale dello stesso istituto, salvo diverso avviso del comitato esecutivo che può deliberare di avvalersi del patrocinio esterno»), firmando congiuntamente i relativi atti defensionali; b) la possibilità di accettare e svolgere l'incarico di difesa anche disgiunto dalle funzioni procuratorie (al contrario di quanto attualmente disciplinato dagli art. 1-5 r.d. 1611/33, ove è l'avvocato dello Stato a decidere di affidare le funzioni procuratorie a funzionario dell'amministrazione ovvero a legale del libero foro; nell'ipotesi in esame la decisione dell'affidamento del patrocinio limitato all'avvocatura dello Stato sarebbe rimessa in via esclusiva all'ente esterno che quel patrocinio richiede); c) l'istituzione di una «conferenza» fra i due legali (della regione e dello Stato) incaricati della trattazione congiunta e paritaria della pratica ed i due capi degli uffici (avvocato generale o distrettuale e capocoordinatore dell'ufficio legale regionale) per la decisione dei conflitti sulla gestione della causa che dovessero sorgere fra i due legali incaricati e per la soluzione di ogni altra questione che gli stessi ritenessero concordemente di rimettere a detta «conferenza»; d) l'estensione della rimessione agli organi istituzionali della regione della soluzione delle divergenze sorte «circa l'instaurazione di un giudizio o la resistenza nel medesimo», secondo l'art. 12 l. 103/79, anche alle divergenze sorte circa la conduzione congiunta della pratica e non appianate in sede di «conferenza» secondo la precedente lett. c); e) l'attuazione, adeguata alle esigenze delle singole regioni, del disposto dell'art. 34 l. 103/79 sul concorso finanziario della regione «nelle spese sostenute dallo Stato per il potenziamento degli organici e dei servizi dell'avvocatura dello Stato», anche con il distacco presso l'avvocatura di un certo contingente di personale; f) infine, andrebbe opportunamente modificato l'art. 21 r.d. 1611/33 per consentire la suddivisione delle competenze di lite (procuratorie e di avvocato, ovvero in percentuale sul loro complesso) fra l'ufficio legale della regione e l'avvocatura dello Stato, in particolare, semplicemente escludendo dall'ambito di applicazione del citato art. 21 le competenze professionali riscosse in cause nelle quali era patrocinata la regione ovvero pagate da quest'ultima (ai sensi della legge forense – r.d. 1578/33 – se venisse mantenuta l'attuale forma di patrocinio «facoltativo», ovvero ai sensi dell'art. 21 r.d. 1611/33 se venisse inserito il sistema del patrocinio congiunto nell'ambito del patrocinio «sistematico» come delineato nel primo paragrafo), per prevedere una loro suddivisione in sede locale congiuntamente ai legali addetti all'ufficio legale della regione.

De iure condito, sarebbe possibile l'affidamento delle funzioni procuratorie con decisione dell'avvocatura dello Stato secondo la disciplina degli art. 2 e 3 r.d. 1611/33 e dell'art. 41, 2° comma, r.d. 26 giugno 1924 n. 1054 (t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato), intendendo l'indicazione del «funzionario» o «commissario» dell'amministrazione in quelle norme contenuta come comprensiva del professionista iscritto nell'elenco speciale ex art. 3 r.d. l. 1578/33 ed addetto all'ufficio legale della regione, quindi con delega delle funzioni procuratorie dinanzi alle preture e conciliazioni ed ai tribunali fuori della sede dell'avvocatura, nonché dinanzi ai tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato, con recupero diretto e distinto degli onorari di avvocato da parte dell'avvocatura dello Stato e dei diritti di procuratore da parte dell'ufficio legale della regione.

2) Sezione specializzata per l'assunzione del patrocinio della regione presso ciascuna avvocatura distrettuale dello Stato e presso l'avvocatura generale.

Trattasi di un'ipotesi di evoluzione e congiunzione dei due regimi di patrocinio attualmente esistenti (facoltativo, ex art. 107 d.p.r. 616/77, e obbligatorio, ex art. 10 l. 103/79) che comporterebbe la creazione di un'apposita sezione presso ogni avvocatura per la trattazione degli affari affidati dalla regione (in regime facoltativo e obbligatorio: le due forme potrebbero essere conservate), sia in sede contenziosa che consultiva, sezione cui andrebbero assegnati quelli fra gli avvocati e procuratori dello Stato in servizio presso la sede che fossero investiti di incarico (non oneroso) ad hoc da parte della regione ed autorizzati dall'avvocato generale (secondo il regime praticato per tutti gli altri incarichi).

Nell'ipotesi in rassegna la trattazione della pratica che venisse richiesta dalla regione all'avvocatura (anche nelle forme del patrocinio congiunto dianzi esaminato) andrebbe affidata dall'avvocato generale o distrettuale a sua scelta ma tra gli avvocati o procuratori dello Stato assegnati alla sezione, restando per il resto integri tutti i poteri di coordinamento attualmente in capo agli organi dell'avvocatura dello Stato.

L'ordinamento dell'avvocatura dello Stato andrebbe modificato con la previsione della possibilità di istituzione in ogni sede di una sezione specializzata per l'assunzione del patrocinio della regione, composta da quelli fra gli avvocati e procuratori in servizio presso la sede che fossero investiti di incarico ad hoc da parte del presidente della giunta o del consiglio – a seconda della estensione delle competenze di questa sezione, con particolare riferimento a quelle consultive – della regione e autorizzati dall'avvocato generale, fermi restando tutti gli altri aspetti dell'ordinamento e salvo le ulteriori modifiche dettate dalla eventuale determinazione aggiuntiva di introdurre contestualmente il regime particolare della difesa congiunta con l'ufficio legale della regione, anche ai fini della suddivisione delle competenze legali che, altrimenti, resterebbero attribuite all'avvocatura dello Stato ai sensi del vigente art. 21 r.d. 1611/33, così come modificato dall'art. 27 l. 103/79.

De iure condito, sarebbe pur sempre possibile concordare localmente fra il presidente della giunta o del consiglio regionale e l'avvocato generale o distrettuale che gli affari di interesse della regione venissero affidati dall'avvocato generale o distrettuale a quello fra gli avvocati o procuratori dello Stato in servizio presso la sede che godesse già dello status di consulente della regione (per incarico attribuitogli ed autorizzato dall'avvocato generale secondo la comune prassi); si tratterebbe, però, di una pattuizione basata solo sull'impegno delle persone, non coercibile in alcun modo ed attuabile solo in regime di patrocinio facoltativo.

IV - In conclusione, possiamo dichiarare che è oggi matura la condizione per l'introduzione di limitate modifiche (non istituzionali ma solo organizzative) anche nell'ordinamento dell'avvocatura dello Stato onde consentirle quella che – poco sopra – ho definito «regionalizzazione» e che mi piacerebbe chiamare «modernizzazione» dell'istituto in adeguamento e realizzazione dei principî costituzionali di articolazione della nostra repubblica «in regioni, province e comuni» (art. 114 Cost.) e di costituzione delle regioni «in enti autonomi» (art. 115 e 116 Cost.), con funzioni proprie o delegate dallo Stato e con possibilità di esercitare queste funzioni attraverso gli enti locali minori (art. 118 Cost.): una modernizzazione ed un adeguamento ai precetti costituzionali che consentirebbero veramente di realizzare quella figura dell'«avvocatura pubblica istituzionale» da più parti, anche in passato, auspicata e certamente idonea, se adeguata nelle strutture e negli schemi operativi secondo i suggerimenti proposti, a tutelare al meglio gli interessi degli enti nei quali si articola la repubblica con imparzialità, specializzazione, assenza di condizionamenti e attenzione allo specifico interesse pubblico perseguito.