

T.A.R. sez. I , - Salerno, 25/02/2019, n. 332

## Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania  
sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

### SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1482 del 2013,  
proposto da

Ge. Ga., Os. Me., rappresentati e difesi dall'avvocato Maria  
Grazia

Della Bella, con domicilio eletto presso lo studio  
dell'avv.to Maria

Grazia Della Bella Avv. in Salerno, via Manzo, 53;  
contro

Provincia di Avellino, in persona del Presidente pro  
tempore,

rappresentata e difesa dall'avvocato Salvatore  
Capezzuto, con  
domicilio eletto presso il suo studio in Salerno, via  
Nicolodi, 89;

per l'annullamento  
della deliberazione del commissario straordinario (con i  
poteri della

giunta ai sensi dell'art. 48 d. l.vo 267/2000) n. 118/2013  
avente ad

oggetto: "regolamento di organizzazione dell'avvocatura  
provinciale,

della rappresentanza e difesa in giudizio della provincia di  
Avellino

e per la disciplina della pratica forense presso la  
provincia di  
Avellino";

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Avellino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 5 febbraio 2019 il dott.

Fabio Maffei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.- I ricorrenti, avvocati dipendenti della Provincia di Avellino presso l'Avvocatura del predetto ente, con ricorso notificato in data 30 luglio 2013, hanno impugnato la deliberazione del commissario straordinario n. 118 del 31 maggio 2013 avente ad oggetto "*Regolamento di organizzazione della Avvocatura Provinciale, della rappresentanza e difesa in giudizio della Provincia di Avellino e per la disciplina della pratica forense presso la Provincia di Avellino*", nonché ogni altro atto precedente, susseguito o connesso lesivo degli interessi dei ricorrenti.

A tal fine hanno articolato le seguenti censure:

1. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 40 E 45, D. LVO 165/2001, DEGLI ARTT. 3,36,97,117,118 COST. DELL'ART. 37 DEL C.C.N.L. AREA DIRIGENZIALE 23.23.1999 DELL'ART. 27 DEL C.C.N.L. 14.09.2000, DEL R.D.L. 27.11.1933 N. 1578 E DEL R.D. 30.10.1933, N. 1611, DELL'ART. 69, COMMA2, DEL D.P.R. 13.05.1987, N. 268, DELL'ART. 23 DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 2012, N. 247, DEGLI ARTT. 1 E 3 DELLA LEGGE N. 241/90 - VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELLA P.A. -ILLOGICITÀ - CONTRADDITTORIETÀ, INGIUSTIZIA MANIFESTA - CARENZA ED ERRONEITÀ DELL'ISTRUTTORIA E DELLA MOTIVAZIONE - ECCESSO DI POTERE.

Con la prima delle articolate censure si dolgono della palese contrarietà alla legge e al CCNL del regolamento impugnato e, in particolare, dell'art. 16, comma 7, del medesimo nella parte in cui ha previsto che "*i compensi professionali, nel caso di*

*pronuncia che lo ponga in tutto o in parte a carico della controparte soccombente, confluiscono nell'apposito competente capitolo di bilancio denominato "compensi professionali ex art. 37 e 27 CCNL e saranno corrisposti, laddove effettivamente recuperate. Gli stessi avvocati cureranno il recupero delle somme poste a carico della controparte soccombente e, nel caso in cui tale recupero risulti impossibile, non potranno pretendere il pagamento a carico dell'amministrazione provinciale".* Detta norma contrasterebbe con la Legge e, in particolare, con il CCNL del 14.09.2000, segnatamente con l'art. 27 in virtù del 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 C.C.N.L. del 31.03.1999". Nello stesso senso deporrebbe anche l'art. 37 del C.C.N.L. relativo al Comparto Regioni ed Enti Locali - Area dirigenza del 23.12.1999. Pertanto, differentemente dalla previgente disciplina, il novellato quadro normativo ha superato quanto dalla prima stabilito che subordinava le spettanze professionali agli importi "recuperati" a seguito di condanna della parte avversa soccombente (Art. 69, comma 2, del D.P.R. 268/87). Suddetta norma è venuta meno a seguito della sottoscrizione dei nuovi contratti collettivi nazionali che disciplinano la materia in modo difforme.

2. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3,36,97,117,118 Cost., DELL'ART. 37 DEL C.C.N.L. AREA DIRIGENZIALE 23.23.1999, DELL'ART. 27 DEL C.C.N.L. 14.09.2000, DELL'ART. 23 DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 2012, N. 247, DEGLI ARTT. 1 E 3 DELLA LEGGE N. 241/90, DELL'ART. 9 DEL D.L. 24.1.2012 N. 1, COSÌ COME SOSTITUITO DALLA LEGGE DI CONVERSIONE 24 MARZO 2012, N. 27- VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELLA P.A. - ILLOGICITÀ - CONTRADDITTORIETÀ INGIUSTIZIA MANIFESTA - CARENZA ED ERRONEITÀ DELL'ISTRUTTORIAE DELLA MOTIVAZIONE - ECCESSO DI POTERE.

I ricorrenti lamentano, inoltre, che l'art. 16 comma 8, dell'impugnato regolamento avrebbe illegittimamente previsto una decurtazione del 20% rispetto ai parametri di liquidazione fissati dalla legge (il D.M. 20 luglio 2012 n. 140). Suddetta prescrizione sarebbe in contrasto con il CCNL di Comparto (art. 27), atteso che tale ultima norma dispone espressamente che "*l'Ente pubblico, nel disciplinare la*

*corresponsione dei compensi professionali, è vincolato al rispetto del R.D.L. 27 novembre 1933 n. 1578, il quale a sua volta non consente unilaterali ed ingiustificate decurtazioni ai compensi professionali degli avvocati da parte dei soggetti assistiti".* Pertanto, si imporrebbe il riferimento, a seguito dell'abrogazione delle tariffe professionali ad opera dell'art. 9 del D.L. 24.1.2012 n. 1 (così come sostituito dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27), alle disposizioni dettate dal comma 4 di tale norma, secondo cui: "*il compenso per le prestazioni professionali è pattuito, nelle forme previste dall'ordinamento, al momento del conferimento dell'incarico professionale*".

### 3.VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 3, COMMA 4, R.D.L. 27.11.1933 N. 1578, DELL'ART. 69 R.D. 22.1.1934 N. 37, DELL'ART. 23 LEGGE 31/12/2012 N. 247 -VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI BUON ANDAMENTO DELLA P.A. -ILLOGICITÀ -CONTRADDITTORIETÀ - INGIUSTIZIA MANIFESTA - CARENZA ED ERRONEITÀ DELL'ISTRUTTORIA E DELLA MOTIVAZIONE- ECCESSO DI POTERE

Il regolamento dello Avvocatura Provinciale era altresì palesemente illegittimo nella parte in cui, pur prevedendo la figura dell'Avvocato Dirigente (art. 4, comma 3 e art. 9 commi 1 e 2), non disponeva che tale figura dovesse essere necessariamente un dipendente-avvocato abilitato all'esercizio della professione legale con iscrizione nell'Elenco Speciale dell'Ordine degli Avvocati (art. 3, comma 4 R.D.L. 27.11.1933 n. 1578 e art. 69 R.D. 22.1.1934 n. 37 e art. 23 Legge 31/12/2012 n. 247); requisito, altresì previsto dall'art. 9 comma 3, per i soli funzionari ed istruttori direttivi. 1 n. 75).

L'Ufficio legale costituiva un ufficio dell'Amministrazione e, di conseguenza, non poteva sottrarsi alle indicazioni degli organi di vertice, nel senso di agire al di fuori di quelle indicazioni, sebbene tali indicazioni non avrebbero mai potuto incidere sulla visione autonoma delle vicende che sono sottoposte alla sua cognizione. La normativa attualmente vigente prevede, invero, che gli uffici legali degli enti pubblici devono godere di autonomia e di indipendenza, per cui, al di là delle scelte politiche, la parte squisitamente tecnica non poteva essere sottoposta né a condizionamenti, né a valutazioni che possano in qualche modo svilirne il modo di essere.

Con memoria depositata in data 17 marzo 2014, l'amministrazione provinciale ha eccepito l'infondatezza del proposto ricorso, contestando tutte le articolate censure.

All'udienza del 5 febbraio 2019, la causa è stata riservata in decisione.

## 2.1.- Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

2.1. In particolare, con il primo motivo di ricorso le parti deducono l'illegittimità del citato regolamento nella parte in cui limita la corresponsione dei compensi professionali, dovuti agli avvocati incardinati nell'Avvocatura comunale a seguito di sentenza favorevole all'ente, ai soli casi in cui la controparte sia condannata al pagamento delle spese di giudizio e ne sia stato ottenuto il recupero (art. 16, comma 7).

La censura è fondata.

Anteriormente alla contrattualizzazione del pubblico impiego, la relativa disciplina, per la parte di interesse, era contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1987, n. 268, "Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali", che all'art. 69, rubricato "Professionisti legali", comma 2, stabiliva: "Al predetto personale spettano altresì i compensi di natura professionale previsti dal regio decreto 27 novembre 1933, n. 1578, recuperati a seguito di condanna della parte avversa soccombente". A tale norma sembra ispirarsi il nuovo Regolamento adottato dall'Amministrazione ed impugnato con il presente ricorso.

L'attuale disciplina legislativa sul pubblico impiego (d.lvo n. 165/2001) demanda alla contrattazione collettiva la determinazione dei "diritti e (de)gli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro", al cui adempimento sono tenute le Pubbliche Amministrazioni, assicurandone l'osservanza nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti (art. 40, commi 1 e 4) e statuendo, in particolare, che "il trattamento economico fondamentale ed accessorio..... è definito dai contratti collettivi" e che "le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti.....parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi" (art. 45, commi 1 e 2). Il comma 3 quinquies dell'art. 40 specifica: "..Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano

*materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile...".*

In applicazione della citata normativa, l'art. 27 del C.C.N.L integrativo del Comparto Regioni ed Enti Locali del 14.09.2000 dispone: "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 C.C.N.L. del 31.03.1999". Nello stesso senso depone anche l'art. 37 del C.C.N.L. del Comparto Regioni ed Enti Locali - Area dirigenza del 23.12.1999, che contiene solo la specificazione "valutando l'eventuale esclusione, totale o parziale, dei dirigenti interessati dalla erogazione della retribuzione di risultato". Entrambe le citate norme contengono, altresì, la seguente disposizione finale: "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 C.C.N.L.".

Tanto premesso, il R.D.L. n. 1578/1933, convertito, con modificazioni, in legge 22 gennaio 1934, n. 36, reca l'"*Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore*". Per quanto di interesse, dispone l'art. 21, commi 1, 2 e 3, R.D. 30/10/1933 n. 1611, concernente l'"*Approvazione del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato*": "1. L'avvocatura generale dello Stato e le avvocature distrettuali nei giudizi da esse rispettivamente trattati curano la esazione delle competenze di avvocato e di procuratore nei confronti delle controparti quando tali competenze siano poste a carico delle controparti stesse per effetto di sentenza, ordinanza, rinuncia o transazione. 2. Con l'osservanza delle disposizioni contenute nel titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041, tutte le somme di cui al precedente comma e successivi vengono ripartite per sette decimi tra gli avvocati e procuratori di ciascun ufficio in base alle norme del regolamento e per tre decimi in misura uguale fra tutti gli avvocati e procuratori dello Stato. La ripartizione ha luogo dopo che i titoli, in base ai quali le somme sono state riscosse,

*siano divenuti irrevocabili: le sentenze per passaggio in giudicato, le rinunce per accettazione e le transazioni per approvazione. 3. Negli altri casi di transazione dopo sentenza favorevole alle Amministrazioni dello Stato e nei casi di pronunciata compensazione di spese in cause nelle quali le Amministrazioni stesse non siano rimaste soccombenti, sarà corrisposta dall'Erario all'Avvocatura dello Stato, con le modalità stabilite dal regolamento, la metà delle competenze di avvocato e di procuratore che si sarebbero liquidate nei confronti del soccombente. Quando la compensazione delle spese sia parziale, oltre la quota degli onorari riscossa in confronto del soccombente sarà corrisposta dall'Erario la metà della quota di competenze di avvocato e di procuratore sulla quale cadde la compensazione".*

In altri termini, differentemente dal passato, con tale regolamentazione pattizia, si è voluto introdurre anche presso gli EE.LL., proprio per ragioni di parità di trattamento , di cui all'art. 45, comma 2, d.lvo 165/2001, un sistema retributivo analogo a quello *ratione temporis* in vigore per l'Avvocatura dello Stato, già riconosciuto dalla giurisprudenza (T.A.R. Veneto, sez. II, 14 settembre 1989, n. 1123; T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 14 marzo 1990, n. 44; Consiglio Stato, sez. IV, 29 dicembre 1987, n. 869).

D'altro canto, la stessa contrattazione collettiva, in linea con tale "ratio" ispiratrice, fa 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 dei C.C. C.C. N.N. L.L. del 1999 e del 2000.

In concreto, le parti contrattuali, secondo un principio di parità di trattamento, hanno ora ancorato per tutti gli avvocati dipendenti, anche quelli degli EE.LL., la debenza di compensi professionali semplicemente alla ricorrenza di sentenze favorevoli, superando, *"in melius"*, la previgente disciplina specifica di settore, propria del Comparto enti locali, che ne subordinava la spettanza agli importi "recuperati" a seguito di condanna della parte avversa soccombente (art. 69, comma 2, del d.P.R. 268/87). Tale ultima norma, dunque, cessa di avere vigore a seguito della sottoscrizione dei nuovi contratti collettivi nazionali che disciplinano la materia in modo difforme.

In conclusione, posto che gli avvocati e procuratori degli uffici istituiti presso enti pubblici sono titolari di uno "status" particolare caratterizzato dal fatto che essi sintetizzano la qualità di pubblici impiegati e quella di professionisti iscritti nel

relativo Albo professionale, particolarità giustificata dalla peculiarità delle funzioni svolte, la disciplina del loro trattamento retributivo prevede che essi fruiscano, in aggiunta allo stipendio tabellare, di una quota di retribuzione, a titolo di onorari per prestazioni professionali, quantificata sulla base della legge e delle tariffe professionali forensi (Corte Cost., sent. n. 33/2009; T.A.R. Sicilia Palermo, sez. I, 14 giugno 2001, n. 879; T.A.R. Umbria Perugia, 31 gennaio 1998, n. 137).

In definitiva, essendo stata la disciplina previgente di contenuto peggiorativo introdotta da una fonte regolamentare e non dalla contrattazione, alla luce di quanto sopra esposto la prima censura articolata deve essere accolta e, di conseguenza, l'impugnato regolamento deve essere annullato con riguardo all'art. 16, comma 7, nella parte in cui dispone che, nel caso di pronuncia che ponga le spese di giudizio in tutto o in parte a carico della controparte soccombente, queste ultime saranno corrisposte agli avvocati dell'ente soltanto laddove effettivamente recuperate.

3.- Fondato è anche il secondo motivo di ricorso con cui i ricorrenti hanno censurato l'epigrafato regolamento nella parte in cui, con l'art. 16 comma 8, ha previsto la corresponsione dei compensi professionali agli avvocati dell'Avvocatura dovuti a seguito di sentenza favorevole all'Ente con una decurtazione del 20% rispetto ai parametri di liquidazione fissati dalla legge (norma attualmente vigente è il D.M. 20 luglio 2012 n. 140) .

Occorre in primo luogo evidenziare come le cd "propine" facciano parte della retribuzione dell'avvocato dipendente pubblico e non costituiscano trattamento incentivante (TAR Campania, Napoli V 23 aprile 2015 n. 2348, Corte dei conti sezione controllo Liguria n. 86/2013).

Ciò comporta che la relativa determinazione sia rimessa alla contrattazione collettiva.

A tal riguardo né l'art. 27 CCNL 14 settembre 2000 né l'art. 37 del successivo CCNL 23 dicembre 1999 legittimano la decurtazione dei compensi dovuti agli avvocati dipendenti.

Infatti, la prima norma nel prevedere per l'intero l'attribuzione dei compensi professionali per il caso di sentenza favorevole, rinvia alla contrattazione

decentrata integrativa la determinazione della correlazione tra i compensi professionali a retribuzione di risultato.

La seconda norma dal canto suo nel prevedere l'integrale corresponsione nel caso di sentenza favorevole dei compensi professionali legittima esclusivamente l'esclusione totale o parziale dei dirigenti dalla retribuzione di risultato.

A riprova di ciò, può richiamarsi il filone giurisprudenziale che, muovendo dall'indefettibilità della 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").*

L'impugnata norma, in definitiva, pur ponendosi in contrasto con tale disciplina, non è stata tuttavia a frutto di contrattazione collettiva onde emerge l'illegittimità della stessa.

4.- Fondata è, infine, è anche l'ultima censura articolata con cui i ricorrenti revocano in dubbio la legittimità dell'impugnato regolamento nella parte in cui, pur prevedendo la figura dell'Avvocato Dirigente (art. 4, comma 3 e art. 9 commi 1 e 2), non disponeva che tale figura dovesse essere necessariamente un dipendente-

avvocato abilitato all'esercizio della professione legale con iscrizione nell'Elenco Speciale dell'Ordine degli Avvocati, stabilendo altresì l'istituzione dell'Avvocatura Provinciale inserita quale Unità Organizzativa di Staff nell'ambito della Direzione Generale.

Invero, la lettura coordinata delle disposizioni censurate pone in luce, in particolare mediante la prevista sottoposizione del dirigente del settore dell'avvocatura provinciale (parificato, da questo punto di vista, a tutti i dirigenti di settore) e, per il suo tramite, di tutti gli avvocati ad esso addetti, ai poteri di sovrintendenza, controllo e coordinamento del direttore generale dell'amministrazione provinciale, l'alterazione del modello ordinamentale cui deve ispirarsi, alla luce delle pertinenti norme di legge e dell'interpretazione datane dalla giurisprudenza, l'assetto organizzativo dell'ufficio preposto allo svolgimento della funzione di difesa in giudizio di un ente pubblico.

Nel sintetizzare le principali acquisizioni ermeneutiche in subiecta materia, deve rilevarsi che l'art. 3 del R.d. 27 novembre 1933 n. 1578, dopo aver disposto, al secondo comma, che l'esercizio della professione di avvocato è "*incompatibile con qualunque impiego od ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato, delle province, dei comuni*", detta, al quarto comma, lettera b), un'esplicita eccezione per "*gli avvocati [ed i procuratori] degli uffici legali istituiti sotto qualsiasi denominazione ed in qualsiasi modo presso gli enti di cui allo stesso secondo comma, per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera*", prescrivendo che essi debbano essere "*iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo*".

Orbene, la giurisprudenza che si è occupata dell'interpretazione della norma ha chiarito che, al fine dell'iscrizione negli elenchi speciali annessi all'albo degli avvocati, l'art. 3, ultimo comma, lett. b), R.d. n. 1578/1933, richiede che presso l'ente pubblico esista un ufficio legale costituente un'unità organica autonoma e che coloro i quali ne sono addetti esercitino le loro funzioni di competenza con libertà ed autonomia, oltre che sostanziale estraneità all'apparato amministrativo, ovverosia in posizione di indipendenza da tutti i settori previsti in organico e con esclusione di ogni attività di gestione (cfr. Cass. civ., Sez. un., 18 aprile 2002, n. 5559; Cons. Stato, Sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6336).

Al fine di realizzare le predicate condizioni di autonomia, si è pertanto evidenziato che l'istituzione di un ufficio legale nell'ambito di un ente pubblico determina l'insorgenza di una struttura che si differenzia da ogni altro centro operativo e postula una diretta connessione unicamente con il vertice decisionale dell'ente stesso, al di fuori, quindi, di ogni altra intermediazione (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 16 settembre 2004, n. 6023; T.A.R. Molise 9 gennaio 2002 n. 1).

In particolare, si è affermato configgere con i richiamati principi il regolamento che, nell'istituire un ufficio legale quale servizio autonomo, ma nell'ambito di un ufficio di settore, collochi quest'ultimo all'interno di un ufficio di coordinamento, con la possibilità di menomare seriamente, in tal caso, l'autonomia e l'indipendenza del professionista, in forza dei molteplici livelli di controllo e coordinamento cui è soggetto in forza della struttura organizzativa prescelta (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 16 settembre 2004, n. 6023).

Ebbene, ritiene il Tribunale che l'assetto organizzativo desumibile dalle disposizioni regolamentari contestate sia quanto meno potenzialmente tale da inficiare il libero e sereno esercizio, da parte dei componenti del settore dell'avvocatura (pur se allo stesso sia preposta una figura di livello dirigenziale), delle attività difensive, di carattere professionale, agli stessi demandate; attività che, per loro natura, non tollerano condizionamenti, - di cui l'impianto organizzativo prescelto può farsi canale -, ispirati a logiche eterogenee rispetto a quelle che devono guidare le scelte professionali dell'avvocato, a tutela degli interessi dell'ente di appartenenza.

In particolare, nel disegno organizzativo emergente dalle disposizioni censurate, il direttore generale (soggetto non necessariamente provvisto dei titoli di qualificazione professionale propri dell'avvocato e comunque esercente il ruolo, allo stesso statutariamente riconosciuto, di cerniera di congiunzione tra l'attività di indirizzo politico, propria degli organi di governo e quella di gestione amministrativa, demandata alla dirigenza), viene a svolgere le funzioni che il regolamento assegna ai dirigenti d'area, tra le quali, ai sensi dell'art. 9, quella di coordinare l'attività dei settori e di emanare direttive per l'attuazione dei programmi assegnati.

Né potrebbe osservarsi, in senso contrario, che le citate previsioni non istituiscono alcun rapporto propriamente gerarchico tra il settore avvocatura (ed il suo dirigente) ed il direttore generale.

Invero, il potere di coordinamento, mediante la fissazione di obiettivi dettati agli organi coordinati dall'organo coordinatore, implica la possibilità di interferenze attuate ab externo nei confronti dei soggetti deputati all'esercizio della funzione difensiva, con conseguente compromissione del suo svolgimento indipendente e conforme ai canoni di professionalità che devono esclusivamente ispirarla.

Alle illegittimità riscontrate, segue l'integrale annullamento della deliberazione impugnata nella parte riguardante la riorganizzazione dell'avvocatura provinciale, impingendo le medesime illegittimità ai profili sostanziali e più significativi della stessa e non essendo consentito al Tribunale, in sede di cognizione di legittimità, sostituire le molteplici clausole ritenute contrarie alla legge.

In definitiva, sulla base delle sovra esposte considerazioni, il ricorso è meritevole di accoglimento, nei termini sopra esposti, con annullamento dell'atto impugnato nelle parti oggetto di impugnazione.

La complessità delle tematiche trattate, riguardanti sia la gerarchia delle fonti sia aspetti strettamente inerenti alle regole di organizzazione degli uffici appartenenti agli enti locali, inducono a ritenere sussistenti le ragioni per disporre l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dispone l'annullamento del regolamento impugnato relativamente agli articoli censurati nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Angela Fontana, Primo Referendario

Fabio Maffei, Referendario, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 25 FEB. 2019.