

Secondo il Giudice del lavoro di Potenza deve essere rimborsata dall'ente pubblico la quota annuale di iscrizione all'elenco speciale annesso all'Albo degli Avvocati anticipata dall'avvocato dipendente

Rivoluzione avvocati-dipendenti: sì al rimborso dell'iscrizione all'Albo

TRIBUNALE DI POTENZA, SEZ. LAVORO, SENT. N. 152 DEL 25 GENNAIO 2011

Avvocati dipendenti di enti pubblici - Contributo iscrizione elenco speciale - Rimborsabilità - Ammissibile
Sussiste il diritto al rimborso per gli avvocati dipendenti di enti pubblici della quota annuale di iscrizione all'elenco speciale annesso all'Albo degli Avvocati, atteso che detta spesa deve essere ricondotta alle spese sostenute nell'interesse esclusivo dell'ente pubblico datore di lavoro, essendo funzionale non già all'acquisizione dello status, bensì all'esercizio dell'attività professionale nell'interesse esclusivo dell'amministrazione.

di **Maria Pia Lavieri**

Avvocato Azienda sanitaria locale di Potenza

La controversa e attualissima querelle relativa all'ammissibilità a rimborso da parte dell'ente pubblico del contributo di iscrizione all'elenco speciale annesso all'Albo degli Avvocati, versato dall'avvocato dipendente pubblico, non ha tardato ad approdare nelle aule giudiziarie del Tribunale.

La questione di fondo

Con sentenza n. 152 del 25 gennaio 2011, il Giudice del lavoro di Potenza ha dichiarato il diritto dei ricorrenti, tutti avvocati dipendenti dell'amministrazione regionale, al rimborso della quota annuale d'iscrizione all'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati per l'esercizio della professione forense, con conseguente condanna dell'ente pubblico al pagamento, in favore degli istanti, delle som-

me da ciascuno di essi sborsate a tale titolo, oltre agli interessi dalla data della messa in mora sino all'effettivo soddisfo. Il pronunciamento in commento definisce così il giudizio instaurato dagli avvocati in servizio presso l'Ufficio legale e del contenzioso della regione Basilicata, i quali, essendo iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati ai sensi dell'art. 3, ultimo comma, lett. d) del Rdl n. 1578/1933, asserivano di aver sempre fruito, fino all'anno 2008, del rimborso delle spese per l'iscrizione nel prefato elenco speciale, ma che tuttavia, contrariamente alla prassi precedente, nell'anno 2009 l'amministrazione regionale aveva modificato il proprio precedente orientamento, decidendo di non rimborsare più le precitate spese.

La regione Basilicata, dal canto suo, costituendosi in giudizio, difendeva il proprio operato al-

@ Il testo della sentenza sul sito
www.dpa.ilsole24ore.com

la luce dell'orientamento univocamente espresso sul punto da alcune sezioni regionali della Corte dei conti che, nell'esercizio della funzione consultiva agli enti locali, è addivenuta a un convincimento difforme rispetto all'orientamento giurisprudenziale in materia. Ebbene, la sentenza oggetto del presente lavoro costituisce preziosa occasione di riflessione sul tema, a oggi dibattuto, relativo al diritto al rimborso, in favore degli avvocati dipendenti di enti pubblici, della quota annuale di iscrizione all'elenco speciale e si auspica che il contributo interpretativo offerto dal Giudice del lavoro di Potenza possa dirimere o, quantomeno, smorzare i toni accesi del "dibattito", ancora aperto, tra la soluzione di marca giurisprudenziale e l'antitetico orientamento consultivo della Corte dei conti. E nel solco di tale ambizioso obiettivo intende collocarsi il presente lavoro, il quale muove dalla constatazione dell'approccio analitico che guida il Giudice del lavoro nella trattazione della questione sottoposta al suo vaglio, consentendogli così di approdare a una soluzione saldamente ancorata a principi giuridici di carattere generale.

L'approfondimento

La premessa di partenza è rappresentata dal fatto che caratteristica precipua dell'attività dell'avvocato dipendente è data dall'esercizio "limitato" della professione, nel senso cioè che, a differenza di tutti gli altri professionisti che prestano la loro attività come dipendenti di una pubblica amministrazione, egli non può svolgere alcuna attività professionale se non per l'ente da cui dipende. In ragione di tale motivo lo stesso viene iscritto, ai sensi dell'art. 3 del Rdl n. 1578/1933, nell'elenco speciale annesso all'Albo degli Avvocati, insistente presso ogni Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. Detta iscrizione segna il perimetro di delimitazione dell'attività professionale dell'avvocato, nel senso cioè che è essa destinata a esclusivo beneficio di un determinato datore di lavoro pubblico, pertanto giammai l'iscritto a tale elenco potrebbe sfruttarne gli effetti a favore di un soggetto diverso dall'ente pubblico di rispettiva appartenenza. Conferma del fatto che l'iscrizione nell'elenco speciale sia destinata a esclusivo interesse del datore di lavoro si ricava altresì dalla circostanza che essa non costituisce requisito di accesso all'impiego pubblico, fermo restando invece che requisito obbligatorio per la costituzione del rapporto alle dipendenze dell'amministrazione sia il possesso del requisito personale dell'abilitazione per l'iscrizione all'albo degli avvocati, requisito che successivamente consentirà al datore di lavoro di far iscrivere l'avvocato, divenuto proprio dipendente, nell'elenco speciale. Da siffatta premessa scaturiscono, quale ovvio corollario, importanti conseguenze, atteso che "se l'iscrizione nel-

l'elenco speciale è presupposto burocratico/amministrativo per l'espletamento di un'attività professionale in favore del solo datore di lavoro" (Corte d'Appello di Torino, sez. lavoro, n. 338/2003), è presto dimostrato che la stessa sia qualificabile quale mezzo di svolgimento della prestazione di lavoro, il cui onere di fornitura, in conformità a quanto avviene per ogni altro strumento di lavoro, non può che gravare sul datore di lavoro. È quasi superfluo ricordare che caratteristica peculiare e ineludibile del rapporto di lavoro subordinato è che il lavoratore sia tenuto a prestare unicamente il suo lavoro e non anche gli strumenti della prestazione lavorativa: è nel solco di questo principio dunque che, anche ad avviso del Giudice del lavoro di Potenza, deve collocarsi l'iscrizione nell'elenco speciale e, dunque, gli oneri necessari al suo mantenimento.

Il precedente giurisprudenziale e la comparazione con il diverso orientamento della Corte dei conti

In tal senso è l'orientamento espresso dalla Suprema Corte di cassazione in materia di debenza del contributo annuo, che affronta la materia in esame attraverso la sentenza della sezione lavoro n. 3928 del 20 febbraio 2007, oggetto di esplicito richiamo da parte del Giudice del lavoro di Potenza. L'asse portante del ragionamento sviluppato dalla Corte di cassazione muove dalla premessa che "il criterio discrezionale tra retribuzione e rimborso spese risiede nell'interesse soggettivo alla spesa. Pertanto sono sicuramente nell'interesse della persona le spese per gli studi universitari e l'acquisizione dell'abilitazione alla professione forense; una volta però acquisita l'abilitazione, le spese necessarie per l'esercizio della professione nell'interesse esclusivo del datore di lavoro anno per anno non attengono più all'acquisizione dello status", ma all'esercizio della professione forense esclusivamente nell'interesse del datore di lavoro e vanno pertanto poste a carico di quest'ultimo, al pari del costo di tutte le condizioni specifiche necessarie per l'espletamento dell'attività lavorativa, in conformità a quanto già esplicitamente statuito dalla Suprema corte, in materia di obblighi di sicurezza, con sentenza n. 11139/1998. In buona sostanza, ciò che emerge dall'orientamento nomofilattico della Corte di cassazione, ampiamente avallato dal Giudice del lavoro di Potenza, è che l'iscrizione all'elenco speciale non è requisito esigibile ai fini dell'assunzione, dal momento che essa è resa possibile solo se e in quanto il dipendente venga formalmente assegnato in via esclusiva e continuativa, dall'amministrazione di appartenenza, a un ufficio legale interno previamente costituito. Sicché è *in re ipsa* che il requisito soggettivo doverosamente prescritto

ai fini dell'assunzione di un dipendente avvocato sia unicamente il possesso dell'abilitazione forense, requisito la cui acquisizione, funzionale all'interesse esclusivo e diretto della persona, è indispensabile per la successiva iscrizione del dipendente nell'elenco speciale, la quale è invece preordinata all'interesse esclusivo del datore di lavoro. Neppure sarebbe sostenibile l'identificazione del contributo *de quo* con quello annuo posto a carico di altri professionisti dipendenti della pubblica amministrazione, considerato che questi ultimi, a differenza degli avvocati, non sono legati da vincoli di esclusività verso i rispettivi datori di lavoro. *Ad abundantiam*, si osserva che ove mai il contributo annuale per l'iscrizione nell'elenco speciale dovesse gravare sull'avvocato dipendente al pari di quanto si verifica in relazione all'avvocato libero professionista, si produrrebbe una pesante discriminazione a danno del primo, atteso che, a differenza dell'avvocato libero professionista che sostiene spese nell'interesse proprio, quali sono appunto quelle imposte dall'iscrizione all'Albo degli Avvocati, l'avvocato dipendente sarebbe costretto a sostenere spese preordinate a soddisfare l'interesse esclusivo del rispettivo datore di lavoro. Di diverso avviso risulta il convincimento raggiunto sulla questione da alcune sezioni regionali di controllo della Corte dei conti le quali, attraverso svariati pareri resi nell'esercizio della funzione consultiva agli enti locali in materia di contabilità pubblica, hanno univocamente cristallizzato il principio secondo cui ricadrebbe sul soggetto che ricopre un ruolo per il quale è richiesto il requisito dell'iscrizione all'albo l'onere di assicurarne nel tempo la sussistenza anche attraverso il pagamento della quota annuale prevista. Ciò in quanto *“l'amministrazione pubblica risulta del tutto estranea al rapporto che si instaura e continua nel tempo tra un proprio dipendente e l'ordine professionale”*, a ciò aggiungasi il limite scaturente dai principi che *“vietano di porre a carico degli enti pubblici oneri non previsti”* tra i quali, in particolare, *“quello che rimanda ai contratti collettivi o individuali l'attribuzione di trattamenti economici”* (*ex multis*, sezione Veneto n. 128 del 22 ottobre 2008, in senso conforme, sez. Emilia Romagna, n. 10 del 28 aprile 2009; sez. Toscana, n. 11 del 22 aprile 2008). Da una rapida comparazione tra l'*iter* motivazionale sviluppato dal Giudice del lavoro e quello elaborato dalla Corte dei conti, può affermarsi che i rispettivi convincimenti traggono origine da premesse differenti, atteso che se la giurisprudenza lavoristica muove dalla considerazione delle peculiarità della professione forense dell'avvocato dipendente, ponendo l'accento sulla funzione propria dell'iscrizione all'elenco speciale, quale strumento di prestazione dell'attività lavorativa nell'interesse esclusivo dell'ente

pubblico datore di lavoro, la Corte dei conti invece sembra non dedicare adeguato risalto a tale aspetto, facendo conseguire l'asserita estraneità della pubblica amministrazione al rapporto che intercorre con il proprio dipendente, dall'interesse strettamente personale che sarebbe *lato sensu* soddisfatto dall'iscrizione dell'avvocato dipendente all'albo professionale. È agevole replicare a tale ultimo riguardo che l'interesse soggettivo della spesa deve essere valutato in relazione alle caratteristiche peculiari della spesa specifica e alle finalità alle quali essa è finalisticamente preordinata, non potendo detto interesse essere rintracciato nel vitale ma generico interesse della persona a realizzare qualsiasi condizione richiesta e necessaria a fini occupazionali (Cass. civ. n. 3928/2007). Da siffatta premessa scaturiscono importanti conseguenze, atteso che mentre il vincolo di iscrizione all'albo professionale, necessariamente prescritto per l'assunzione dell'avvocato alle dipendenze dell'ente pubblico, è evidentemente preordinato a soddisfare l'interesse esclusivamente personale dello stesso anche in vista della possibile instaurazione del rapporto di dipendenza pubblica, con l'ovvia conseguenza che la relativa spesa non può che gravare sull'avvocato, unico soggetto che ne trae beneficio, a opposta conclusione si addivene allorché quando ci si interroghi sugli oneri connessi al mantenimento dell'iscrizione all'indomani dell'avvenuta assunzione e per tutta la durata del rapporto di lavoro, non potendo sottacersi che, in tal caso, la relativa spesa sia preordinata alla realizzazione dell'interesse esclusivo e diretto del datore di lavoro che, di conseguenza, dovrà farsene carico. Parimenti superabile si appalesa l'ulteriore ragione che, ad avviso della Corte dei conti, risulterebbe ostativa alla rimborsabilità del contributo in commento, ragione consistente nell'impossibilità di attribuire ai dipendenti trattamenti economici diversi da quelli previsti in sede di contrattazione collettiva. Non può sfuggire che il rimborso del contributo annuale di iscrizione all'albo non sia componente del trattamento retributivo salariale, né rientra nella disciplina positiva dell'indennità di toga (prevista dall'art. 14, comma 17, Dpr n. 43/1990, che ha carattere retributivo, con funzione non restitutoria e un regime tributario incompatibile con il rimborso spese), trattandosi di mero rimborso spese il cui onere di fornitura grava sul datore di lavoro. A fronte di siffatta considerazione, dunque, si appalesa inconferente il richiamo effettuato dalla Corte dei conti - sez. regionale Lombardia, con parere 655/2009, all'art. 2, comma 3, del Dlgs n.165/2001, a tenore del quale, *“l'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi [...] o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali”*, atteso che non è in discussione una compo-

nente del trattamento retributivo, bensì la mera rimborsabilità di una spesa necessaria all'esercizio dell'attività prestata dall'avvocato nell'interesse esclusivo del datore di lavoro. Opinabile altresì è il rilievo effettuato attraverso il parere da ultimo menzionato secondo cui *"a differenza di altri rapporti di lavoro pubblico, l'attività svolta dal dipendente avvocato è remunerata, oltre che con la retribuzione base, anche tramite la corresponsione delle cosiddette propine. In quest'ottica, il mantenimento dell'iscrizione del dipendente all'ordine professionale deve ritenersi rimesso alla sua responsabilità, comportando esso vari obblighi, tra cui anche quello di provvedere agli adempimenti legati al pagamento della quota annuale d'iscrizione al proprio albo professionale"*.

Trattasi di argomentazione superabile per più di un motivo. Il tenore apodittico dell'asserita derivazione della non rimborsabilità della spesa *de qua* dal riconoscimento del diritto degli avvocati alle *"propine"*, si commenta da sé, non essendo sorretta né accompagnata da adeguato corredo motivazionale; a ciò aggiungasi che il diritto alle propine (quota di retribuzione che va ad aggiungersi allo stipendio tabellare), è ispirato dalla finalità di assicurare al trattamento economico degli avvocati un'articolazione diversa da quella degli altri impiegati, in ragione della particolare configurazione del rispettivo stato giuridico nonché degli oneri e delle responsabilità professionali derivanti da prestazioni altamente qualificate e notevolmente impegnative, quali quelle connesse all'esercizio del patrocinio legale.

Dunque nessuna correlazione può ravvisarsi tra diritto

alle propine e contributo di iscrizione all'albo professionale, nel senso cioè che il primo possa condizionare negativamente la soluzione del problema che ci occupa.

Diversamente opinando e portando alle estreme conseguenze il ragionamento proposto dalla sezione regionale della Corte dei conti per la Lombardia, si potrebbe addivenire alla soluzione paradossale di *"ritagliare"* un'eccezione in tema di rimborso del contributo in parola, in favore dei soli avvocati dipendenti che fruiscono, in base all'ordinamento di rispettiva appartenenza, del solo trattamento economico tabellare e non anche dei compensi integrativi della normale retribuzione, cosicché detto rimborso resterebbe precluso solo riguardo agli avvocati ammessi a fruire delle propine, con conseguente disparità di trattamento, evidentemente inaccettabile, all'interno della medesima categoria.

Conclusioni

Concludendo, a sommosso avviso di chi scrive, la soluzione offerta dalla giurisprudenza del Giudice del lavoro al problema della rimborsabilità del contributo d'iscrizione all'albo professionale poggia su di una impalcatura motivazionale salda e convincente la quale ben si ataglia alle connotazioni peculiari dello *status* e delle funzioni di avvocato di ente pubblico, rispetto al quale gli oneri necessari al mantenimento dell'iscrizione all'elenco speciale, in quanto strumento di svolgimento della prestazione nell'interesse esclusivo del datore di lavoro, non possono che gravare sul *"portafoglio"* di quest'ultimo ●



IN SINTESI

TRIBUNALE DI POTENZA,
SEZ. LAVORO, SENT. N. 152
DEL 25 GENNAIO 2011

Il fatto

Gli avvocati in servizio presso l'Ufficio legale e del contenzioso della regione Basilicata, addetti alla trattazione degli affari contenziosi nell'esclusivo interesse dell'amministrazione regionale e, pertanto, iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati ai sensi dell'art. 3, ultimo comma, lett. d) del Rdl n. 1578/1933, con ricorso adivano il Tribunale di Potenza - sez. lavoro,

dolendosi del fatto che, contrariamente alla prassi osservata fino all'anno 2008, nell'anno 2009

l'amministrazione regionale aveva deciso di non rimborsare più le spese per conservare l'iscrizione nel prefato elenco speciale. Avanzavano pertanto i ricorrenti richiesta di rimborso delle spese già sostenute nell'anno 2009. Si costituiva la regione Basilicata, la quale difendeva il proprio operato sulla scorta degli orientamenti ripetutamente espressi in proposito dalla Corte dei conti, per i quali si rinvia all'interno dell'articolo.

La decisione

Il Tribunale di Potenza - sez. lavoro, ha accolto il ricorso dichiarando il diritto degli istanti al rimborso della quota annuale di iscrizione all'elenco speciale annesso all'Albo degli Avvocati per l'esercizio della professione forense e, per l'effetto, ha condannato la regione Basilicata al pagamento delle somme da ciascuno sborsate a tale titolo, oltre agli interessi dalla data della messa in mora, fino al saldo.

I precedenti

Cfr. Corte di cassazione - sez. lavoro, n. 3928 del 20 febbraio 2007 ●