

Cassazione. Le Sezioni unite: il parere del Consiglio è atto amministrativo

Onorari, dopo l'Ordine la parola passa al Tar

Ai tribunali regionali anche le cause di risarcimento

Franco Abruzzo

Le Sezioni unite civili della Cassazione, con l'ordinanza 6534/2008, hanno ritenuto che spetti al Tar decidere le controversie, anche solo risarcitorie, instaurate da un privato in relazione al parere di congruità espresso dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Napoli sulla liquidazione degli onorari di un proprio iscritto. La decisione si fonda sulla natura di ente pubblico del Consiglio e sulla natura di atto amministrativo del parere.

L'ordinanza assume una valenza però che va al di là del caso singolo, e investe i 28 Ordini e Collegi professionali che sono persone giuridiche di diritto pubblico (in base ai singoli ordinamenti) ed enti pubblici non economici (articolo 1, comma 2, Dlgs 165/01).

Ventuno professioni regolamentate su ventotto sono sottoposte alla vigilanza del ministero della Giustizia, sei a quella del ministero della Salute, una a quella del ministero del Lavoro. Ordini e Collegi sono «assoggettati anche al controllo» della Corte dei conti.

Natura pubblica degli Ordini
Non sussistono dubbi sulla natura di ente pubblico non economico del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, che svolge funzioni di amministrazione mediante attività procedimentale. È evidente l'importanza

dei molteplici compiti - ad esempio, la tenuta degli Albi, la funzione disciplinare, la vigilanza sulla condotta degli iscritti - affidati ai Consigli dell'Ordine forense nell'interesse dei professionisti e di quello statale in generale. Un ruolo che riguarda tutti gli Ordini.

Tra i compiti degli Ordini c'è anche quello di esprimere il parere di congruità sulla liquidazione degli onorari. Questo parere «corrisponde a una funzione istituzionale» dell'organo professionale in vista «degli interessi degli iscritti e della dignità della professione, nonché dei diritti degli stessi clienti, ed è volto a impedire richieste di onorari sproporzionati e comunque inadeguati all'obiettiva importanza dell'opera professionale».

Tutela degli interessi

La giurisprudenza delle Sezioni unite civili, con riferimento alla normativa collegata alla legge 205/00, è univoca: la giurisdizione sulla tutela dell'interesse legittimo spetta, in linea di principio, al giudice amministrativo, «sia quando il privato invochi la tutela di annullamento, sia quando insista per la tutela risarcitoria». Al giudice amministrativo, pertanto, «può essere chiesta la tutela demolitoria e, insieme o successivamente, la tutela risarcitoria completa, ma anche la sola tutela risarcitoria».

Le Sezioni unite civili, quindi, riconoscono che il Tar è competente a «conoscere tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno». Il risarcimento «può essere disposto non solo se investito della domanda di annullamento dell'atto amministrativo, quale effetto ulteriore della riscon-

La decisione

■ Corte di cassazione,
ordinanza n. 6534/2008

Il consiglio dell'Ordine degli avvocati di Napoli si costituiva a giudizio ed eccepiva, tra l'altro, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario «rientrando nella giurisdizione del giudice amministrativo la controversia inerente il parere espresso in materia di liquidazione dei compensi dell'avvocato». (...) Come chiarito nella giurisprudenza di legittimità, la domanda risarcitoria nei confronti della pubblica amministrazione deve essere rivolta al giudice amministrativo in quanto la condotta causativa di danno si riconnetta direttamente all'esercizio di attività provvedimentale (nel caso in esame si tratta del rilascio di un parere con effetti costitutivi e vincolanti), anche se il provvedimento sia stato annullato dallo stesso giudice in sede di giurisdizione di legittimità o a seguito di un ricorso straordinario (ordinanza 15/6/2006 numero 13911). In definitiva, applicando i detti principi nel caso di specie, la domanda risarcitoria proposta nella presente causa nei confronti del consiglio dell'Ordine degli avvocati di Napoli deve ritenersi devoluta al giudice amministrativo, in quanto la condotta causativa di danno si collega direttamente all'esercizio di attività provvedimentale dell'ente pubblico consiglio dell'Ordine degli avvocati di Napoli. Va pertanto dichiarata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

trata illegittimità di esso, ma anche - purché ricorra la giurisdizione generale di legittimità - nel caso in cui la parte interessata si limiti a invocare la sola tutela risarcitoria».

La domanda risarcitoria nei confronti della Pa, come chiarito nella giurisprudenza di legittimità, va rivolta al giudice amministrativo «in quanto la condotta causativa di danno si riconnetta direttamente all'esercizio di attività provvedimentale, anche se il provvedimento sia stato annullato dallo stesso giudice in sede di giurisdizione di legittimità o a seguito di ricorso straordinario».

Competenze ampliate

Questa ordinanza rischia di aprire un autentico vaso di Pandora in quanto le competenze degli Ordini sono state ampliate rispetto alle leggi originarie. È il caso di richiamare anche le leggi, che parlano di comunicazione e di informazione (dalla 142/90 alla 241/90; dal Dlgs 165/01 alla legge 150/00). Questo sistema giuridico legittima in maniera definitiva l'informazione e la comunicazione riconosciute come costanti dell'azione di governo nella pubblica amministrazione.

Anche gli Ordini "parlano" con i cittadini attraverso giornali, siti web ed email.

Il Garante della privacy e i tribunali hanno affermato che i provvedimenti disciplinari sono pubblici, circostanza non gradita da diversi iscritti. La conseguenza è che possono nascere controversie civilistiche, che possono scaturire anche, come è accaduto, da delibere di rigetto della domanda di iscrizione all'Albo. I Tar rischiano un incremento del numero dei procedimenti.