*Ordine – Nuova professione*

**L’avvenire della professione dell’Avvocato Amministrativista**

*Seminario deontologico 28.1.2017*

Che la professione forense sia in profonda crisi di funzionalità è ormai luogo comune: la ricerca dei rimedi è assai ardua ed articolata e può sortire solo da una ricerca/confronto assai serio e coinvolgente.

*Il quadro*

Sullo sfondo vanno poste le profonde e radicali innovazioni “di sistema”: rispetto agli assetti economico-sociali e quindi anche professionali, d’un tempo nemmeno tanto remoto, è cambiato proprio tutto, con la creazione di nuove scale e gerarchie di valori che confinano nell’anacronismo più vieto i “sistemi d’allora”. Il fare *nuovi sistemi* è impresa assai ardua.

Profondamente mutato è il “mercato”, inteso come il gioco di domanda-offerta: cosa “la gente”, l’utente medio, chiede al professionista e cosa questi gli può “dare” in termini di effettività del servizio. Il tutto nell’assetto ordinamentale a sua volta in evoluzione secondo criteri e con interventi anche legislativi non sempre coerenti e razionali. Sostanzialmente le “riforme” si esprimono attraverso l’esasperazione delle privative professionali delimitate da steccati di competenza professionale anche penalmente tutelata. Privative che pullulano nel nostro ordinamento dove Ordini, Collegi, Elenchi e via enumerando ricreano il sistema medievale delle Scuole di Arti e Mestieri, che la Rivoluzione Francese si fece vanto d’avere spazzato via.

Fattore di crisi anche maggiore e più dirompente sono talune affermazioni giurisprudenziali che con scandaloso eufemismo si potrebbero definire solo poco meditate, perché sostanzialmente sono da definirsi aberranti; una per tutte: Cons. Stato, Sez. VI, 22 marzo 2016, n. 1164, della quale l’unico intervento decisamente critico apparso in dottrina pare quello del sottoscritto. Parte dall’affermazione chiaramente aberrante che lo studio legale è giuridicamente un’*impresa* e che l’attività del difensore va considerata prodotto d’impresa, senza por mente quei prodi decisori che sia per il nostro codice civile (art. 2082) che per la legislazione europea (Carta di Nizza, art. 16) *impresa è un’attività economica organizzata,* mentre la prestazione professionale difensiva è tipica attività individuale del soggetto agente, a prescindere da ogni organizzazione imprenditorial-aziendale; di tal che non potrà mai ritenersi che elemento costitutivo dello *studio legale* sia la presenza della segretaria.

Tutti questi elementi di crisi emergenti nella dinamica socio-economica attuale impongono la ricerca di soluzioni che necessariamente devono essere strutturali, tanto profonda è la divaricazione dell’oggi rispetto all’assetto d’un anche recente passato. Anticipando la conclusione della disamina che s’andrà a fare, pare che l’unica via di salvezza della professionalità di servizio professionale sia il coordinamento dell’interdisciplinarietà: all’utente/cliente il professionista deve fornire un ”prodotto” finito, restando solo “affar suo” il coinvolgimento delle varie professionalità coinvolte e/o interessate al suo ottenimento. Un coinvolgimento che può esprimersi solo nell’associazionismo interdisciplinare, che assurdamente ed anacronisticamente la più recente legislazione tende a scoraggiare.

*La professionalità dell’Amministrativista*

Nel quadro generale della professionalità anche solo forense, la posizionedell’Amministrativista *(l'*Avvocato che si candida ad assumere incarichi da o contro Amministrazioni Pubbliche sia in giudizi -amministrativi od ordinari- che in procedimenti) riveste tratti di particolarità che ne fanno quasi un *unicum* a sé. Già la materia di abituale interesse è di marcata specialità nella *burocratite* imperante; il suo approccio professionale si ripartisce in due settori o moduli operativi molto marcati e qualificati a seconda che s’intrattenga col cittadino *contro* la PA o a servizio della PA nel suo rapporto (che può essere sia contenzioso che collaborativo) col cittadino.

Qui viene in preminente esame il secondo modulo, il rapporto professionale dell’Avvocato con la PA, in particolare nel suo momento genetico in relazione/conseguenza della modalità legale del suo instaurarsi, condizionato dal rigore delle norme sull’appalto di servizi, oltre che di fornitura. Il punto coinvolge il tema della definizione giuridica della prestazione professionale forense in relazione alla disciplina del contrarre sia dell’Avvocato che della PA. Per l’Avvocato è il problema dell’imprenditorialità/aziendalità della prestazione in rapporto con la disciplina professionale in tema di tariffazione alla luce della normativa deontologica; per la PA la disciplina del contrarre nella scelta del contraente.

Partendo da quest’ultimo aspetto, la PA è indubbiamente condizionata dall’art. 4 del “Codice degli appalti” (D. Lvo 50/2016) che fissa i principi a cui essa deve attenersi nella ricerca del contraente; rilevanti nel caso quelli di “economicità - efficacia - imparzialità” (gli altri, dalla parità di trattamento alla tutela ambientale, non sembrano influire direttamente sulla questione in esame).

1. *Economicità*

Per la legge generale della contabilità pubblica, non v’ha dubbi che la PA abbia dovere d’interpellare per scritto il possibile partner professionale (Avvocato) e che costui abbia a sua volta obbligo (ex art. 13.5 u. p. L. 247/2012) di “comunicare in forma scritta la prevedibile misura del costo della prestazione, distinguendo oneri, spese anche forfettarie e compenso professionale”. Sul *quantum* convergono e si scontrano il dovere disciplinare dell’Avvocato di “stare alla Tariffa legale” e l’esigenza del “trovare lavoro” nella paurosa crisi funzionale che attanaglia pressoché tutte le professioni.

Sul punto s‘è assistito a fenomeni d’indicibile squallore; ha fatto notizia l’esposizione -in un’offerta d’assumere il patrocinio d’un Comune appellato al Consiglio di Stato- d’un compenso per onorario complessivo di € 500 (cinquecento).

1. *Efficacia*

È senza dubbio il tema più impegnativo per la problematica che coinvolge.

Nella disciplina normativa della professione *dell'Amministrativista* un requisito ricorrente in via assolutamente primaria (se non prioritaria) è quello *dell'efficacia della difesa.* È il secondo della gerarchia tracciata dall'art. 4 del Codice degli appalti ed è dichiarato dovere primario dell'Avvocato dall'art. 2.2 della legge professionale 247/2012. Vario il significato che gli si può dare: va dal precetto deontologico del celebre apologo del Benvenuti sull'”ultima causa", al requisito dell'offerta nella gara d'appalto (perché piaccia o no, a questo linguaggio ci si dovrà adattare!), la cui dinamica potrebbe rappresentare un'ultima spiaggia della difesa della dignità della professione.

*Efficacia della difesa* come affidamento (perché di questo possiamo/dobbiamo trattare in sede di offerta di gara) sulla preparazione scientifica, sull'abilità tecnica, sulla tenacia difensiva, sulla moralità professionale e sulla dotazione di studio. E qui si pone un primo problema di non poco conto: riferiti alla singola persona sono dati quant'altri mai fallaci. L'autoesaltazione della propria persona contenuta nell’offerta sconfina naturalmente nel sospetto di megalomania, data l'estrema soggettività sia dei dati offerti come significativi, sia della disponibilità del lettore-terzo di valutarli oggettivamente*.*

A conclusione di questa pur breve e sommaria analisi emerge una prima ipotesi di soluzione: la figura dell'Avvocato "di targa" -il professionista che esibisce come referenza d'accredito solo il proprio curricolo personale- è irrimediabilmente destinato ad uscire di scena; l'apologo ancora del Benvenuti, che, ad un Comune che gli chiedeva le referenze professionali in vista dell'affidamento d'un incarico, si limitò a rispondere "i miei trentacinque anni di cattedra universitaria" resta mero episodio storico.

È evidente che l'offerta di gara, nell'appalto del servizio-difesa, che fosse proposta da un Avvocato esponente d’un gruppo di lavoro, avrebbe più *chance* de, concorrente isolato. Il che peraltro pone il nient'affatto semplice problema *dell'associazionismo professionale.*

**c)** *l’imparzialità*

È il requisito di più problematica osservanza: garanzia per l’offerente, dovere per il disponente. I due caratteri sono garantiti dalla motivazione della scelta, imposta dall’art. 3 della L. 241/1990.

*L 'associazionismo professionale*

Riprendendo un cenno già anticipato circa la necessità d’un radicale rinnovamento della stessa impostazione funzionale dell’Avvocatura ed il rilievo che tale rinnovamento non può che passare attraverso forme di coordinamento associazionale di Avvocati anche di diversa formazione tecnico-scientifica, pare doveroso qualche cenno al temadell'associazionismo professionale, esaminato sotto due diversi profili: esterno ed interno all’Associazione.

**a)** *la rilevanza “esterna”*

Il tema viene esaminato sotto il profilo della gara d'appalto, ma ovviamente si pone anche il linea generale dell'assetto professionale forense a fronte della crescente esasperata specializzazione delle materie in contenzioso, con l'unica differenza, solo finalistica: che nella gara d'appalto il *gruppo* offerente si pone come fattore condizionante per vincere la gara, mentre nella committenza privata è strumento per vincere la concorrenza, col solo limite della correttezza della pubblicità/offerta.

La pluralità della problematica suscettibile di formare oggetto di “contenzioso pubblico” può impegnare un complesso molto articolato di materie -sia giuridiche che tecniche- il cui “possesso” (cognizione approfondita) non è normalmente possibile far entrare nel normale bagaglio di cognizioni scientifico-tecniche d’un normale operatore del Foro; né dalle nozioni tecnico-scientifiche si può completamente prescindere, perché esse potrebbero essere ben presenti e valorizzate in altre offerte concorrenti, suscettibili di assurgere -in ragione della maggior completezza dell’efficacia della difesa- a ruolo determinante nella scelta dell’affidatario dell’incarico.

Perché -ed è altro elemento particolarmente odioso e repellente- non può andar guari che -nella logica della gara d’appalto per l’aggiudicazione dell’incarico defensionale- si giunga alla contestazione in contenzioso della scelta del contraente con ricorso al TAR contro l’atto di nomina del difensore nel ricorso del terzo.

Sul punto esistono precedenti di utile riferimento: talune centrali di contenzioso -per lo più società “pubbliche” di servizi statali tipo Ferrovie dello Stato, Anas, Equitalia- si sono eretti elenchi di Avvocati di fiducia a cui affidare per turnazione gl’incarichi defensionali di propria *routine*. In questo caso lo *screening* selettivo degli Avvocati ritenuti idonei alla difesa dell’Ente avviene “a monte” della scelta nel caso concreto. I criteri formativi dell’elenco dei propri Avvocati da parte di Equitalia hanno formato oggetto dell’articolato parere di ANAC del 9.11.2016 di utile consultazione non foss’altro per vedere il non da farsi. Questo è evidentemente possibile e confacente alle grandi centrali di contenzioso, mentre gli Enti pubblici di maggiori dimensioni si son già largamente dotati d’un proprio Ufficio Legale. La selezione del caso per caso resta sostanzialmente limitata gli Enti di medie dimensioni, per i quali il contenzioso resta ancora evento non rutinario, con tutti i problemi della scelta del difensore.

Prendendo come riferimento -sia pure *a contrariis*- l’operato della “controparte”, pare che proprio la completezza dell’offerta della prestazione -come primario indice di efficacia della difesa- possa costituire un rilevante fattore di poziorità nella scelta della PA. L’elencazione d’un’articolata *équipe* di specialisti d’una vasta gamma di materie (o di sub-materie), pur sempre nell’ambito delle discipline amministrativistiche, costituisce un indubbio criterio preferenziale nella scelta, da parte della PA, dell’affidatario dell’incarico.

**b)** *la rilevanza “interna”*

Il coordinamento associazionistico *inter pares*, al fuori cioè del praticantato e dell’associazione per opzione d’un *dominus*, è tema nuovo nella prassi dell’Avvocatura, che esige approfondimento di ben maggior mole d’una relazione seminariale.

Punto di partenza è un rilievo frutto d’una ben antica frequentazione dell’ambiente forense. Dove ogni operatore che ritenga d’avere compiuto la fase d’apprendimento, si muove in gelosa autonomia, in cui anche la richiesta di pareri funzionali alla soluzione del caso in esame è molto rara e molto circoscritta; il “parto plurimo” (come noto fu il Collega Cicerone a definire “parto” l’opera d’ingegno) d’un atto giudiziario è una rarità assoluta. Questo sistema (o stile) di lavoro va sempre più fuori fase operativa, espunto dalla multidisciplinarietà della problematica investita da un ricorso anche di media complessità. Gli stessi Ordini, in sede di “liquidazione delle parcelle”, valutano l’apporto lavorativo del Collega sulla sola mole grafica, senz’alcuna valutazione del relativo merito, finendo per giudicare di particolare impegno anche meri *collage*s di massime mal’assortite.

Forse proprio il particolare tipo del contenzioso amministrativo -e gli Amministrativisti che l’accudiscono- con la complessità e l’interdisciplinarietà di materie che assai spesso impegna è destinato a diventare la miglior palestra della nuova Avvocatura.