

Onorario avvocati, giudizio in sede amministrativa, interesse legittimo
Consiglio di Stato, sez. V, decisione 07.11.2007 n. 5751

Onorario avvocati - giudizio in sede amministrativa - interesse legittimo - valore indeterminabile della controversia [art. 6, decreto Ministro della giustizia 5 ottobre 1994 n. 585]

Nelle cause avanti gli organi di giustizia amministrativa, per la liquidazione degli onorari degli avvocati va tenuto conto dell'interesse sostanziale che riceve tutela attraverso la sentenza, per cui in tema di interessi legittimi la controversia va considerata di valore indeterminabile.

(Fonte: [Altalex Massimario 24/2007](#))

Consiglio di Stato

Sezione V

Decisione 4 maggio - 7 novembre 2007, n. 5751

Fatto e diritto

1. La sentenza impugnata, pronunciandosi sul ricorso proposto dalle attuali appellanti contro la deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia 18 ottobre 1996, n. 19443, avente ad oggetto la determinazione dei criteri operativi per la gestione delle istanze di nuova apertura, nonché delle autorizzazioni regionali per l'esercizio di attività di agenzia di viaggio e turismo, di cui alla legge regionale 16 settembre 1996, n. 27, ha dichiarato cessata la materia del contendere.
2. La decisione di estinzione del ricorso è basata sulla circostanza che, nelle more del giudizio, la legge regionale n. 27/1996 è stata dichiarata incostituzionale con sentenza 6 novembre 1998, n. 362. Di conseguenza, la Regione ha revocato la delibera impugnata.
3. Peraltro, la sentenza appellata, in applicazione del principio della soccombenza virtuale, ha condannato la Regione al rimborso delle spese di lite, liquidandole in complessive lire 38.835.305, di cui lire 12.727.305 per spese, lire 2.228.000 per competenze e lire 23.820.000 per onorari di difesa.
4. A dire della sentenza, «la causa in questione deve ritenersi di valore indeterminabile, dovendosi a tal fine avere esclusivamente riguardo alla causa petendi ed al petitum illustrati in giudizio e puntualmente riferiti al richiesto annullamento della delibera in questa sede impugnata per le ragioni illustrate nell'atto introduttivo». Pertanto, la liquidazione va determinata secondo la relativa voce della tariffa professionale e non secondo i criteri diversi indicati dalla nota spese presentata dalla difesa dei ricorrenti.
5. Le società appellanti sostengono l'erroneità della sentenza, affermando che il valore della causa vada calcolato facendo riferimento all'incidenza del provvedimento impugnato sull'interesse sostanziale dedotto in lite (pari ad un fatturato di 23 miliardi di lire annuo), con la conseguenza che l'onorario andrebbe determinato in lire 368.765.505, oltre Cpa e Iva, come per legge.
6. In linea preliminare, la Regione sostiene l'inammissibilità dell'appello, sostenendo che le statuizioni del giudice di primo grado in materia di liquidazione delle spese di lite sono largamente discrezionali e non sindacabili in appello.
7. L'eccezione è priva di pregio.

8. Le censure articolate con l'atto di appello si basano esplicitamente sull'asserita violazione delle norme contenute nella tariffa professionale, senza investire il contenuto propriamente discrezionale della decisione adottata dal tribunale.
9. Nel merito l'appello è infondato, per le ragioni di seguito illustrate.
10. Secondo l'articolo 6, comma 3, della tariffa forense, di cui al regolamento adottato con decreto del Ministro della giustizia 5 ottobre 1994 n. 585, «nelle cause avanti gli organi di giustizia amministrativa di primo grado, il valore è determinato, quando la controversia concerne diritti soggettivi, secondo i criteri indicati dal comma 1 di questo articolo; negli altri casi, nella liquidazione degli onorari a carico del soccombente, va tenuto conto dell'interesse sostanziale che riceve tutela attraverso la sentenza».
11. La disposizione riflette la tradizionale difficoltà di stabilire un criterio certo e univoco nella individuazione del valore delle controversie amministrative riguardanti la tutela di interessi legittimi.
12. Il contenzioso dinanzi al giudice amministrativo, originato dalla domanda di annullamento dell'atto ritenuto lesivo di un interesse legittimo, infatti, presenta connotazioni molto differenziate, in funzione del tipo di provvedimento contestato e della sua effettiva incidenza su interessi suscettibili di immediata valutazione patrimoniale.
13. Molto spesso, non è affatto agevole individuare il «bene della vita» inciso dal provvedimento amministrativo ed ancora più difficile risulta misurare l'effettiva connessione tra il potere amministrativo e l'interesse economico posto a base della domanda.
14. Sotto il profilo concettuale, poi, la questione della determinazione del valore della controversia amministrativa, risulta fortemente influenzata dal complesso dibattito concettuale ruotante intorno alla costruzione della natura giuridica dell'interesse legittimo.
15. La tradizionale configurazione "strumentale" rispetto alla protezione del bene della vita toccato dall'esercizio del potere amministrativo ha spesso portato ad affermare che l'oggetto del giudizio ordinario di legittimità vada individuato nel mero petitum di annullamento del provvedimento, insuscettibile, come tale, di presentare un valore economico predeterminato, idoneo a costituire la base di calcolo per la liquidazione degli onorari del difensore.
16. In questo ambito sembra collocarsi la decisione secondo cui poiché per determinare l'onorario spettante all'avvocato occorre riferirsi al valore della controversia, da individuare in base alle norme del codice di procedura civile (art. 5 e 6 tariffa professionale), va considerata di valore indeterminabile la controversia dinanzi al Tar per l'annullamento di un atto amministrativo in quanto (art. 10 c.p.c.) la causa petendi della domanda è l'illegittimità dell'atto e la sua eliminazione il petitum; quindi l'eventuale indicazione dell'ammontare del danno patrimoniale derivato non ha influenza alcuna sulla determinazione del valore della controversia (Cassazione civile, sez. II, 30 gennaio 1997, n. 932).
17. Nella stessa prospettiva, va segnalata anche la pronuncia di un giudice di merito ordinario, secondo il quale la controversia amministrativa concernente l'osservanza di norme procedurali antecedenti l'espletamento della gara di appalto, anche se condizionanti il successivo provvedimento di aggiudicazione, è di valore indeterminabile, prescindendo comunque dal valore dell'appalto; così come è di valore indeterminabile la causa di opposizione agli atti esecutivi, prescindendo dal valore dell'esecuzione (Tribunale Napoli, 22 dicembre 1989).
18. Si aggiunge, ancora, che pure il tema della risarcibilità degli interessi legittimi, nonostante il suo recente sviluppo, non altererebbe tali conclusioni. Infatti, l'originaria teoria dell'irrisarcibilità della

lesione degli interessi legittimi rafforzava la conclusione della irrilevanza del profilo patrimoniale della controversia. Tuttavia, nel nuovo contesto normativo, che ha visto crollare il dogma della irrisarcibilità del pregiudizio incidente su posizioni di interesse legittimo, la rilevanza del profilo patrimoniale della controversia potrebbe emergere solo quando sia effettivamente proposta una domanda risarcitoria, che consentirebbe un'adeguata misurazione economica della controversia.

19. A giudizio del collegio, il dato normativo offerto dalla vigente tariffa professionale (che, probabilmente, meriterebbe di essere adeguato alla profonda evoluzione del diritto amministrativo sostanziale e processuale), porta a distinguere le diverse ipotesi di volta in volta considerate.

20. Proprio la previsione espressa dell'articolo 6 induce a ritenere che debba essere valutata sempre, in concreto, la tutela derivante dalla sentenza che definisce la controversia.

21. Questa indicazione della tariffa professionale impone di non limitarsi alla considerazione del petitum formale di annullamento, che costituisce il mezzo attraverso cui l'interessato può far valere interessi sostanziali spesso assai differenziati ed eterogenei.

22. In primo luogo, occorre verificare se il petitum di annullamento si colleghi, o meno, a un interesse patrimoniale e se esso sia "misurabile" in modo attendibile.

23. In secondo luogo, è necessario verificare quale sia il rapporto tra tale interesse, il provvedimento amministrativo che incide su di esso e il tipo di vizio accertato.

24. In questa prospettiva, particolare attenzione deve essere prestata ai provvedimenti incidenti sulla libertà economica di imprese già operanti sul mercato, in relazione alle prospettive di futuro guadagno eventuale, in assenza del provvedimento impugnato.

25. In tali casi, il valore economico della controversia non è automaticamente desumibile dai dati storici relativi ai redditi percepiti dalle imprese in questione o dal loro fatturato.

26. Tali elementi potrebbero assumere significato più pregnante quando la tutela dell'interesse sia affidata alla deduzione di motivi di ricorso che, in caso di accoglimento, vincolano l'amministrazione ad operare, univocamente, nella direzione del pieno ripristino dei diritti patrimoniali illegittimamente compressi.

27. La misura dell'interesse patrimoniale e del connesso valore della controversia, invece, dovrebbe essere ridimensionato qualora il vizio denunciato abbia consistenza meramente formale o strumentale, oppure, pur collocandosi sul versante sostanziale, non comporti, in caso di accoglimento, la certa soddisfazione dell'interesse economico dedotto dalla parte ricorrente. In questo ambito si potrebbero collocare, fra l'altro, i vizi riguardanti la violazione delle norme sul procedimento o il difetto di motivazione.

28. Ora, nel caso di specie, non sussistono, in concreto, le condizioni indicate, necessarie per impostare la liquidazione delle spese di lite secondo i criteri indicati dalle parti appellanti, senza limitarsi alla sola valutazione della richiesta formale di annullamento proposta in primo grado.

29. È vero che i provvedimenti impugnati in primo grado riguardano attività di impresa degli interessati e che le censure principali proposte (la cui fondatezza è stata accertata dalla sentenza di primo grado, con statuizione non più contestabile, nell'ambito del giudizio di soccombenza virtuale) riguardavano, in radice, la stessa sussistenza del potere regionale di adottare norme legislative di contenuto così drasticamente limitative delle prerogative di impresa degli interessati.

30. Tuttavia, dagli atti del giudizio non emergono dati significativi idonei a dimostrare che il valore effettivo della controversia corrisponda, effettivamente, a quello indicato dagli appellanti. In particolare, non emergono elementi tali da far supporre che i provvedimenti impugnati avrebbero determinato l'azzeramento delle attività economiche svolte dalle imprese appellanti.

31. Al contrario, è più ragionevole ritenere che gli atti contestati abbiano comportato alcune difficoltà organizzative incidenti sul patrimonio delle imprese secondo misure non determinabili in modo automatico.

32. Del resto, come osservato esattamente dalla Regione, il provvedimento contestato, sospeso dal Tar, non ha mai trovato applicazione concreta, nemmeno per periodi limitati. Ne consegue che mancano elementi certi per valutare la rilevanza patrimoniale dell'atto.

33. È appena il caso di osservare che, nel caso di specie, non è in discussione tanto l'attendibilità dei dati riguardanti il fatturato annuo delle imprese appellanti, quanto l'influenza del provvedimento regionale sulla conservazione di tale volume di affari.

34. Pertanto, in concreto, il valore della controversia deve ritenersi di misura indeterminabile.

35. Quindi, la liquidazione delle spese processuali disposta dalla sentenza appellata appare condivisibile, negli esiti, ancorché sia opinabile il riferimento al "petitum" e alla "causa petendi" della controversia, posto che tali dati non impedirebbero, da soli, di pervenire a una diversa determinazione degli onorari di causa, ancorati all'accertato valore sostanziale degli interessi sostanziali tutelati.

36. In definitiva, quindi, l'appello deve essere respinto.

37. Le spese del giudizio di appello possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, respinge l'appello, compensando le spese; ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

(da www.altalex.it)