FLEPAR

Federazione Legali e Professionisti
delle Amministrazioni della Repubblica
Aderente CODIRP

FLEPAR

Federazione dei Professionisti e Dirigenti della Pubblica Amministrazione

MEMORIA ED OSSERVAZIONI

Schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento forense

A.G. n. 450

II Commissione Giustizia - Camera dei Deputati

Roma, 2 Novembre 2026

flepar@virgilio.it

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Lo schema di decreto legislativo A.G. n. 450, predisposto in attuazione della legge 28 luglio 2026, n. 137, reca una riforma organica dell'ordinamento della professione forense. Come indicato nella relazione illustrativa, il provvedimento sostituisce la disciplina della legge 31 dicembre 2012, n. 247, conservandone l'impianto generale e aggiornandola secondo le linee indicate dalla legge delega.

FLEPAR – Federazione dei Professionisti e Dirigenti della Pubblica Amministrazione, in rappresentanza delle professionalità operanti presso le amministrazioni pubbliche, intende manifestare il proprio particolare interesse per lo schema di decreto legislativo recante riforma dell'ordinamento forense (AG.450), attualmente sottoposto all'esame delle competenti Commissioni parlamentari.

Le proposte formulate da FLEPAR si inseriscono nel contesto delle attuali iniziative di riforma del pubblico impiego e dell'ordinamento forense, con l'obiettivo di superare alcune disomogeneità applicative e interpretative che nel tempo hanno generato incertezze e contenziosi. La FLEPAR richiama, in particolare, i principi di trasparenza, parità di trattamento ed equo compenso applicabili agli avvocati degli enti pubblici.

Le osservazioni che seguono riguardano la disciplina dei compensi professionali degli avvocati degli enti pubblici, con riferimento al trattamento economico e agli emolumenti indiretti o differiti.

2. VALUTAZIONI SU SPECIFICHE DISPOSIZIONI DEL DECRETO

Articolo 33, comma 3 – Raffronto tra legge delega e schema di decreto

L'articolo 33, comma 3, dello schema di decreto legislativo A.G. n. 450 riguarda i compensi professionali corrisposti dalle amministrazioni pubbliche agli avvocati degli enti pubblici ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90. La formulazione della disposizione deve essere esaminata alla luce del corrispondente principio e criterio direttivo della legge 28 luglio 2026, n. 137. Il confronto testuale evidenzia tre modifiche: la qualificazione dei compensi nell'ambito del trattamento economico, la loro computabilità ai fini degli emolumenti indiretti o differiti e il rinvio alle fonti che ne stabiliscono misura e modalità. La tabella seguente riporta le rispettive formulazioni e le differenze che ne derivano.

Legge delega	Art. 33, co. 3, schema Atto 450	Effetto
«costituiscono elemento fondamentale del trattamento economico»	«costituiscono **elemento** del trattamento economico»	viene eliminato **“fondamentale”**
«sono computati ai fini degli emolumenti indiretti o differiti»	«sono computati»	viene eliminata l'espressa destinazione del computo agli emolumenti indiretti/differiti
«nella misura e con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla contrattazione collettiva»	«nella misura e con le modalità stabilite **dalla normativa vigente e dalla contrattazione collettiva**»	il rinvio ai regolamenti delle singole amministrazioni viene sostituito dal più ampio richiamo alla normativa vigente

Portata delle modifiche e conformità all’articolo 76 della Costituzione

Flepar osserva che gli effetti rivenienti dalle modifiche rischiano di vanificare il contenuto della delega parlamentare, riducendo in maniera significativa la portata precettiva del criterio direttivo fissato dal Legislatore delegante.

In particolare, l’eliminazione della qualifica di “fondamentale”, con riferimento al trattamento economico degli avvocati degli enti pubblici, e della espressa indicazione del computo “ai fini degli emolumenti indiretti e differiti” non sembra costituire un mero intervento di coordinamento formale, finalizzato all’attuazione della legge delega ma incide sul contenuto sostanziale del criterio direttivo indicato dal Legislatore delegante, restringendone portata ed effetti, in contrasto con quanto previsto dall’art. 76 Costituzione.

In tal modo l’Atto delegato Governativo rischia di neutralizzare l’effetto innovativo della legge-delega, convertendo una prescrizione sostanziale in un testo indefinito e incerto sia rispetto al quadro normativo esistente che all’interpretazione pregressa e futura. Ne deriverebbe un possibile eccesso di delega per difformità sostanziale, sotto un duplice: per un verso quello dell’omessa attuazione del

criterio direttivo, proprio con riferimento alla qualificazione dei compensi come elemento fondamentale ed alla loro computabilità e, per altro verso, quello dell'alterazione del criterio direttivo mediante la sostituzione delle forme indicate dal Parlamento con il generico rinvio alla normativa vigente e alla contrattazione collettiva.

Si tratta di profili giuridici di rilievo costituzionale, di cui il Legislatore delegante non può non tenere conto nel valutare se l'Atto Governativo risponda o meno ai criteri direttivi puntualmente formulati con la legge-delega, così da assicurare il rispetto della volontà parlamentare, prevenire incertezze applicative e scongiurare successivi dubbi di legittimità costituzionale dell'Atto Governativo per eccesso di delega ai sensi e per gli effetti dell'art. 76 Cost.

Riteniamo, infatti, che il Decreto Delegato debba dare attuazione al criterio direttivo del Legislatore delegante in modo sufficientemente univoco, al fine di evitare il concreto rischio di trasferire sull'interprete il compito di recuperare un effetto espressamente previsto dal Parlamento ma non riprodotto dal Governo; in tal senso appare opportuno che il testo della disposizione delegata non si presti ad una interpretazione incompatibile con i principi ed i criteri stabiliti dalla Legge-Delega.

3. COMPENSI PROFESSIONALI DEGLI AVVOCATI DEGLI ENTI PUBBLICI: QUADRO NORMATIVO E PROPOSTE

Ricostruzione normativa e computabilità dei compensi

Per una più agevole comprensione della questione in esame, riproponiamo la ricostruzione normativa nel corso degli anni, relativa ai compensi professionali ed agli effetti indiretti e differiti:

Le proposte formulate da FLEPAR si inseriscono nel contesto delle attuali iniziative di riforma del pubblico impiego e dell'ordinamento forense, con l'obiettivo di superare alcune disomogeneità applicative e interpretative che nel tempo hanno generato incertezze e contenziosi. I principi di trasparenza e parità di trattamento e di equo compenso applicabili agli avvocati degli enti pubblici rendono necessaria una più chiara e puntuale interpretazione dell'art. 13 "indennità di anzianità" della Legge n. 20 marzo 1975, n. 70 che recita: "All'atto della cessazione dal servizio spetta al personale un'indennità di anzianità, a totale carico dell'ente, pari a tanti dodicesimi dello stipendio annuo complessivo in godimento, qualunque sia il numero di mensilità in cui esso è ripartito, quanti sono gli anni di servizio prestato", includendo espressamente anche i compensi professionali previsti

dalla normativa vigente nel trattamento stipendiale, in quanto tali compensi non costituiscono un elemento esterno rispetto allo stipendio, ma rappresentano una componente strutturale già predefinita e determinata dalle normative sull'avvocatura pubblica (v. anche art. 9 "Riforma degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici" decreto legge n. 90 del 2014, convertito con modifiche dalla legge n. 114/2014, che sancisce in modo netto il diritto ai compensi professionali degli avvocati degli enti pubblici).

Profili finanziari

Sotto questo profilo, quanto espressamente previsto dalla Legge Delega non determina alcun incremento di spesa né introduce nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Esso si limita infatti a una operazione di chiarimento e coordinamento normativo, finalizzato a qualificare in modo espresso ciò che è conforme all'ordinamento forense.

In particolare, i compensi professionali sono già contemplati dal quadro normativo di riferimento e, secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 208, della legge n. 266 del 2005, che fa ricomprendere in essi anche gli oneri riflessi a carico del lavoratore, senza aggiunte a carico del datore di lavoro. La giurisprudenza contabile ha inoltre chiarito che tali componenti retributive rientrano in un sistema già finanziariamente strutturato e non determinano nuovi o ulteriori oneri per il bilancio pubblico, proprio in quanto già previste e coperte nell'ambito della disciplina vigente.

PROPOSTE FLEPAR

- Proposta principale

Alla luce di quanto osservato sinora, riteniamo opportuno, nel rispetto della portata e degli effetti voluti dal Parlamento, riallineare l'art. 33 comma 3, in termini pienamente conformi al corrispondente principio e criterio direttivo della legge 28 luglio 2026, n. 137, ripristinando le espressioni secondo cui i compensi professionali corrisposti dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, costituiscono "elemento fondamentale del trattamento economico" e sono computati "ai fini degli emolumenti indiretti o differiti", nella misura e con le modalità previste dalla normativa applicabile.

- Proposta subordinata

Come proposta subordinata, a garanzia della salvaguardia degli artt. 3 e 36 Cost., precisare almeno che i compensi professionali corrisposti dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 9 del d.l. n. 90/2014 costituiscono "elemento fondamentale del trattamento stipendiale" e sono computati "ai fini degli emolumenti indiretti o differiti", nella misura e con le modalità previste dalla normativa applicabile.

CONCLUSIONI

Entrambi gli interventi proposti non incidono sugli equilibri del bilancio dello Stato, ma si limitano a rendere più chiaro e coerente il quadro normativo, superando variazioni applicative e incertezze e garantendo uniformità tra gli enti pubblici non economici che si sono funzionalmente dotati di propria Avvocatura pubblica con vincolo di esclusiva.