



Gli avvocati dipendenti della P.A. non devono esser sottoposti a dirigenti di unità operative perchè devono poter svolgere le proprie funzioni in posizione di indipendenza, libertà e autonomia. La legge professionale forense, infatti, se da un lato non impone all'ente pubblico datore di lavoro di organizzare gli uffici in modo da individuare nell'ufficio legale una struttura necessariamente apicale, per altro verso impone che tale struttura sia necessariamente autonoma da quelle amministrative.

L'ha statuito il TAR Lazio, sez. III quater di Roma, accogliendo con sentenza del 5/1/2010, n. 35, un ricorso di avvocati appartenenti alle avvocature regionali dell'INAIL, i quali avevano impugnato un provvedimento del consiglio d'amministrazione dell'ente che collocava l'avvocatura generale INAIL in posizione di staff tra presidente del consiglio d'amministrazione e direttore generale, così privandola, ad avviso dei ricorrenti, dell'autonomia organizzativa e funzionale.

**LEGGI DI SEGUITO LA SENTENZA DEL TAR LAZIO N. 35/2010** *(e aderisci al rinnovato social network*

[renzaeavvocatura.ning.com](http://renzaeavvocatura.ning.com)

[www.concor](http://www.concor)

*... e per un commento scrivimi all'indirizzo perelli.maurizio su libero.it)*

...

N. 00035/2010 REG.SEN.

N. 03173/2008 REG.RIC.

N. 03174/2008 REG.RIC.

N. 03175/2008 REG.RIC.

N. 03176/2008 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

\* sul ricorso numero di registro generale 3173 del 2008, proposto da Deriu Bruno e da Cabiddu Daniela, Di Tucci Roberto, Murino Giuliana, Plaisant Enrico, rappresentati e difesi dagli avv. Alberto Fantini, Valeria Mascello, con domicilio eletto presso Studio Legale Tonucci & Partners in Roma, via Principessa Clotilde, 7; ;

contro

Inail - Ist. Naz. Assicurazione Contro Inf. sul Lavoro, rappresentato e difeso dagli avv. Mattia Persiani, Mario Sanino, Michel Martone, con domicilio eletto presso Michel Martone in Roma,

via degli Scipioni, 281-283; Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma;

\* sul ricorso numero di registro generale 3174 del 2008, proposto da Angione Girolamo, rappresentato e difeso dagli avv. Alberto Fantini, Valeria Mascello, con domicilio eletto presso Studio Legale Tonucci & Partners in Roma, via Principessa Clotilde, 7;

contro

Inail - Ist. Naz. Assicurazione Infortuni sul Lavoro, rappresentato e difeso dagli avv. Mattia Persiani, Mario Sanino, Michel Martone, con domicilio eletto presso Michel Martone in Roma, via degli Scipioni, 281-283;  
Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma;

\* sul ricorso numero di registro generale 3175 del 2008, proposto da Conti Francesco Giuseppe e da Capaldo Guglielmo, De Luca Giovanni, De Tullio Luisa, Di Giorgio Lucio, Di Gregorio Pier Paolo, Esposito Raffaele, Iannarelli Antonio Francesco, Maugeri Sebastiano, Moretti Leonardo Lucio, Silingardi Giovanni, Vetrone Pierina, rappresentati e difesi dagli avv. Alberto Fantini, Valeria Mascello, con domicilio eletto presso Studio Legale Tonucci & Partners in Roma, via Principessa Clotilde, 7;;

contro

Inail - Ist. Naz. Assicurazione Infortuni sul Lavoro, rappresentato e difeso dagli avv. Mattia Persiani, Mario Sanino, Michel Martone, con domicilio eletto presso Michel Martone in Roma, via degli Scipioni, 281-283;

\* sul ricorso numero di registro generale 3176 del 2008, proposto da Mancini Gianluca, rappresentato e difeso dagli avv. Alberto Fantini, Valeria Mascello, con domicilio eletto presso Studio Legale Tonucci & Partners in Roma, via Principessa Clotilde, 7;

contro

Inail - Ist. Naz. Assicurazione Contro Inf. Sul Lavoro, rappresentato e difeso dagli avv. Mattia Persiani, Mario Sanino, Michel Martone, con domicilio eletto presso Michel Martone in Roma, via degli Scipioni, 281-283;  
Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma;

per l'annullamento

I. della deliberazione del consiglio di amministrazione dell'Inail del 24 dicembre 2007 n. 500 con cui sono state individuate le linee guida del nuovo ordinamento delle strutture centrale e territoriali dell'istituto;

II. della deliberazione del consiglio di amministrazione dell'Inail n.35 del 30 gennaio 2008 con cui si è affermata la collocazione dell'Avvocatura Generale in posizione di staff tra il Presidente del consiglio di amministrazione ed il Direttore Generale, modificando le pagine 10-11 del progetto modello organizzativo 2007-2009 allegato alla deliberazione n. 500;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Inail - Ist. Naz. Assicurazione Contro Inf. Sul Lavoro in tutti i gravami;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 ottobre 2009 il dott. Umberto Realfonzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

**FATTO**

Con i rispettivi gravami di cui in epigrafe i ricorrenti, Avvocati appartenenti alla Avvocature regionali dell'Inail, impugnano i provvedimenti, meglio specificati in epigrafe l'Avvocatura Generale e delle Avvocature Territoriali con cui sono state sostanzialmente poste all'interno della struttura organizzativa, rispettivamente della Direzione Generale e della Direzioni

Regionali.

Tutti i ricorsi sono affidati alla denuncia di motivi sostanzialmente identici di censura che possono essere così compendiate:

\_\_\_ 1. Con il primo motivo si lamenta che i provvedimenti avrebbero violato il principio dell'autonomia delle professioni legali degli enti pubblici di cui all'articolo 3, del R.D.L. n. 1578/1933; all'articolo 69, comma sedicesimo, della legge n.388/2000; all'articolo 19 del d.p.r. 346/1983 e all'articolo 15 legge 70/1975.

\_\_\_ 2. Con il secondo motivo si lamenta la violazione degli articoli 28,33,34,38,42 bis e i 42-ter del Regolamento di organizzazione, come modificato dalla deliberazione 276/2007; degli articoli 1,18,26,26-bis e 27 bis dell'ordinamento delle strutture centrali territoriale dell'istituto, approvato con deliberazione del C.d.A. n. 248/1999 (come modificato con deliberazione del C.d. A. n. 276/2007); del contratto collettivo nazionale di lavoro del 1 giugno 2006 relativo all'area VI della dirigenza, professionisti e medici degli enti pubblici; violazione del principio di proporzionalità e di ragionevolezza; e del regolamento del consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma del 24 ottobre 2004. I provvedimenti avrebbero violato le norme che garantiscono l'unitarietà e l'autonomia organizzativa dell'area dell'avvocatura rispetto agli apparati organizzativi.

\_\_\_ 3. Con il terzo motivo del ricorso introduttivo si lamenta che:

-- la deliberazione 500/2007 sarebbe illegittima perché si richiamerebbe l'accordo firmato con le organizzazioni sindacali in data 20 dicembre 2007, che invece era stato sottoscritto solo da tre sigle su sette. In assenza del consenso della maggioranza delle associazioni sindacali coinvolte, l'INAIL avrebbe dovuto motivare riguardo alle posizioni dissenzienti.

-- che l'INAIL facendo luogo alla revoca o alla modifica di atti precedenti, avrebbe dovuto prima procedere a revocare gli atti precedenti, e poi adottare le modifiche agli stessi, ricorrendo alle stesse modalità procedurali utilizzate per gli atti originari, e provvedendo altresì, a motivare congruamente le relative ragioni.

\_\_\_ 4. Con il quarto motivo del ricorso introduttivo si deduce l'illegittimità dei provvedimenti impugnati nella parte in cui avrebbe erroneamente applicato l'art. 1 comma 440-441, della L.27.12.2006 n.296, confutando l'Avvocatura, nella percentuale del 15% relativa al personale che può essere addetto alle funzioni di supporto, tra cui non potevano rientrare gli uffici legali.

\_\_\_ 5. Con il quinto motivo del ricorso introduttivo ed il quarto dei motivi aggiunti si lamenta sotto un primo profilo la violazione degli articoli 5, 8 e 10 della legge n.88 del 9 marzo 1989 e dell'articolo 53 del d.p.r. n. 639/1970: gli atti non sarebbero stati inviati, per il prescritto controllo, al Ministero del Lavoro. Sotto ogni altro profilo si lamenta che gli atti sarebbero nulli ai sensi dell'articolo 21 septies della legge n.241/90, in quanto la materia avrebbe dovuto essere disciplinata attraverso norme regolamentari e non con semplici atti amministrativi.

L'Inail si è costituito in giudizio con analitiche memorie con cui ha puntualizzato in punto di fatto che:

-- i ricorrenti non avrebbero mai impugnato la deliberazione n. 330 del 6 luglio 2005 con cui l'Avvocatura Generale sarebbe stata collocata in posizione "di staff" tra il Presidente del Consiglio di Amministrazione ed il Direttore Generale; come sarebbe anche stato confermato con la nota della Direzione Generale Risorse Umane dell'11 settembre 2006;

-- i provvedimenti impugnati avrebbero la sola finalità di assicurare la funzione di coordinamento dell'avvocatura ai livelli centrali e periferici dell'Istituto e di perseguire l'obiettivo di collaborazione degli uffici legali con il Direttore Generale e con i dirigenti delle unità funzionali ed operative;

-- nella struttura organizzativa della Direzione Generale, articolata tra le altre in "Consulenze professionali", nell'ambito della quale per il ramo legale legittimamente si sarebbe collocata la struttura denominata Avvocatura Generale.

Ciò premesso l'Inail:

-- in linea preliminare ha rilevato: l'inammissibilità del ricorso introduttivo per sopravvenuta

carezza di interesse assumendo che i successivi provvedimenti adottati dall'Istituto n.66/2008 sarebbero in realtà, stati adottati al solo ed esclusivo fine di assecondare le istanze dei ricorrenti; l'inammissibilità comunque dell'intero gravame per carezza dei requisiti della personalità, della concretezza e dell'attualità nell'interesse a ricorrere;

-- nel merito delle doglianze delle parti ricorrenti, l'Istituto ha concluso per l'infondatezza dei motivi aggiunti confutando tutte le censure di parte.

Con memorie per la discussione le parti ricorrenti sottolineavano le principali argomentazioni a sostegno delle proprie pretese.

All'udienza di discussione, uditi i patrocinatori delle parti, la causa è stata dunque trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

\_\_\_\_ 1: Deve, in via preliminare, essere disattesa l'eccezione di inammissibilità di tutti i gravami che sarebbero carenti del requisito dell'interesse personale, attuale e diretto delle parti ricorrenti ad impugnare atti di organizzazione i quali non determinerebbero alcuna lesione giuridicamente rilevante e non metterebbero assolutamente le parti ricorrenti in una situazione sfavorevole.

Si deve ricordare al riguardo come la giurisprudenza abbia concordemente concluso per la sussistenza dell'interesse a ricorrere contro un atto organizzativo avente carattere generale da parte di un dipendente dell'ente pubblico che lo ha adottato, tutte le volte in cui tale provvedimento è suscettibile di incidere in maniera significativa sia sulla sua collocazione all'interno dell'organizzazione medesima, che sulle attribuzioni esercitate (cfr. infra multa: Consiglio Stato, sez. V, 13 febbraio 2009, n. 827; T.A.R. Abruzzo Pescara, 23 maggio 2009, n. 378 T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 29 aprile 2009, n. 3596; T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 10 dicembre 2008, n. 1739 T.A.R. Trentino Alto Adige Trento, 13 settembre 2005, n. 246).

I dipendenti -- se non sono titolari in merito di una posizione di diritto soggettivo perfetto alla conservazione della propria qualifica, del proprio status giuridico e della propria sfera di

attribuzioni funzionali – hanno la titolarità di una posizione giuridicamente tutelata, non necessariamente patrimoniale, a che il potere, ampiamente discrezionale dell'Amministrazione di definire l'organizzazione dei propri servizi ed uffici venga esercitato nel rispetto sia dei limiti connessi con la loro posizione giuridica ed economica acquisita e sia delle norme che vincolano ab externo la potestà organizzativa dell'ente.

Nel caso di specie, non vi sono dunque dubbi che i ricorrenti abbiano la legittimazione ad impugnare gli atti organizzativi dell'istituto di appartenenza che incidono sfavorevolmente su di una posizione professionale specificamente delineata dalla legge.

\_\_\_\_ 2. Deve poi essere negato che nel caso di specie, il rilievo dei successivi provvedimenti con cui l'Istituto asserisce di aver voluto ripristinare la situazione avrebbe determinato la cessazione della materia del contendere su tutti i ricorsi in quanto tali atti sarebbero stati adottati dall'Istituto in adesione alle tesi dei ricorrenti.

A parte il profilo formale per cui, qualora l'istituto avesse voluto aderire alle tesi dei ricorrenti, si sarebbe potuto limitare a revocare gli atti controversi, è risolutiva della tesi contraria ad esempio è la comunicazione del 17 giugno 2008 della Direzione Centrale delle Risorse Umane con cui si disciplinavano le modalità da parte del Direttore Generale dell'Istituto di conferimento ad interim degli incarichi di coordinatore presso le strutture territoriali.

La teoria dell'autonomia dell'Avvocatura è radicalmente smentita dal singolare procedimento per cui si riservava all' "....Avvocato Generale e a ciascun Coordinatore Generale delle Consulenze Centrali..." di formulare una "... proposta motivata di conferimento dell'incarico ..." sulla cui base (sic) il Direttore Centrale Risorse Umane "...formula la proposta definitiva, motivandone l'eventuale difformità, e la sottopone al Direttore Generale per il conferimento dell'incarico".

In sostanza – come sarà più evidente in seguito - non sarebbero rispondenti alla realtà dei fatti le affermazioni generiche di autonomia di cui la delibera n. 266/2008, con cui l'Inail afferma svisatamente di aver delineato per l'Avvocatura una "... posizione di staff della Consulenza

Legale tra il Presidente del Consiglio di Amministrazione ed il Direttore Generale” con una “...sostanziale autonomia... delle Avvocature come strutture professionali, all’interno delle quali l’avvocato esplica la sua opera, anche dal punto di vista organizzativo e sul piano tecnico professionale”.

Al contrario l’INAIL, lungi dal voler aderire alle argomentazioni dei ricorrenti, ha fatto luogo ad articolato e complesso meccanismo diretto a realizzare di fatto una stretta dipendenza gerarchica dell’Avvocatura dalla Struttura amministrativa sia dal punto di vista della nomina che di quello funzionale.

Di qui la piena ammissibilità sia del gravame introduttivo che dei motivi aggiunti che concernono una situazione sostanzialmente unica.

Infine inconferente è l’affermazione circa la mancata impugnazione della delibera n. 330 del 6 luglio 2005 in quanto tale provvedimento risultava del tutto superato dalla successiva deliberazione del 10 luglio 2007 n. 276 che, in maniera dichiaratamente soddisfattiva delle pretese dei ricorrenti, integrava il regolamento di organizzazione superando il precedente assetto alla luce delle sopravvenute norme del CCNL 1 agosto 2006 e delle norme deontologiche del Consiglio dell’Ordine di Roma del 14 agosto 2006.

\_\_\_\_ 3. Nel merito delle censure deve essere, in primo luogo, affrontata per essere disattesa, la quarta doglianza del ricorso introduttivo con cui si lamenta che i provvedimenti impugnati fanno un’erronea applicazione dei commi 440-441 dell’art. 1, della L.27.12.2006 n.296, per i quali:

il personale addetto alle funzioni di supporto “... ivi incluse□ quelle relative alla gestione delle risorse umane, dei servizi manutentivi e logistici, degli affari generali, dei provveditorati della contabilità...” non avrebbe dovuto “ ...eccedere la percentuale del 15% del totale degli addetti all’Istituto;

tale misura avrebbe dovuto essere comunque progressivamente raggiunta mediante processi di riorganizzazione, di formazione e di riconversione del personale addetto alle predette funzioni che consentano di ridurre il numero in misura non inferiore all'8 per cento all'anno, fino al raggiungimento del limite predetto.....” .

L'Avvocatura dell'ente non avrebbe in nessun caso dovuto e potuto essere ricondotta a funzioni "di supporto".

L'assunto è errato.

E' infatti al contrario evidente che, tutte le funzioni che non rientrano strettamente nelle finalità istituzionali - e le funzioni "di staff" sono al riguardo paradigmatiche di una tale situazione - devono essere ricondotte alle attività "di supporto".

Come è chiaro anche dall'elenco, di carattere meramente esemplificativo fatto dalla norma in esame, le funzioni "di supporto" fanno infatti capo ad un'ampia serie di attività di pianificazione, di controllo, di approvvigionamento, di gestione dei beni e del personale ed anche di servizi di tipo specialistico, tutti caratterizzati dal carattere strumentale rispetto alle finalità principali (quello che gli aziendalisti chiamano il "core business") dell'istituzione.

Le funzioni dell'Avvocatura, in quanto ufficio legale dell'Istituto (sia di consulenza professionale e di assistenza stragiudiziale che di difesa e rappresentanza in giudizio) sono tipicamente strumentali al migliore e più proficuo perseguimento delle funzioni istituzionali dell'Istituto che, in quanto tali sono ravvisabili esclusivamente nell'attività assicurativa e previdenziale; nei compiti di prevenzione per la salute dei lavoratori e di sicurezza nei luoghi di lavoro; (art. 23 d.lgs. n. 38/2000); nei servizi di cura e di riabilitazione; ed in quelli di reinserimento nel mondo del lavoro (art. 24 d.lgs. 38/2000).

Di qui la legittimità dell'applicazione anche all'Avvocatura, in quanto struttura di staff dell'INAIL, dell'art. 1 comma 440-441, della L. 27.12.2006 n.296.

Il motivo deve dunque essere respinto.

\_\_\_\_\_ 4. Nell'ordine logico delle questioni devono invece essere affrontati i capi di doglianza che seguono.

\_\_\_\_\_ 4.1. In particolare i ricorrenti con il secondo motivo e con l'ultimo profilo del quinto motivo—sostanzialmente identico per tutti i gravami -- lamentano l'illegittimità della deliberazione n.500/2007 e dell'allegata relazione del Direttore Generale contenente il "Nuovo modello organizzativo periodo 2007/2009 – Linee guida" nella parte in cui prima non fanno alcun riferimento all'Avvocatura interna, costituita ai sensi dell'articolo 3, comma quattro lettera di) del r.d. 27 novembre 1933, n. 1578; e poi con la delibera n. 35/2008 e con il grafico allegato di carattere esplicativo, vorrebbe modificare di fatto la collocazione dell'Avvocatura, in deroga alle disposizioni espressamente approvate con la deliberazione 10 luglio 2007 n. 276, sotto la direzione generale nell'ambito delle consulenze professionali.

Per le parti ricorrenti illegittimamente si sarebbe adottato un nuovo modello organizzativo solo con un generico riferimento ad una Relazione del Direttore Generale ed un grafico "esplicativo", senza far luogo ad alcuna espressa abrogazione delle specifiche norme regolamentari che avevano disciplinato preesistente assetto organizzatorio.

L'assunto è fondato.

Sotto il profilo procedimentale gli atti impugnati sono stati adottati infatti in violazione del principio generale dell'Ordinamento del "contrarius actus", secondo il quale un atto di secondo grado deve avere la medesima forma, deve seguire il medesimo procedimento e deve fare espressa menzione del provvedimento e delle parti che vengono modificate, integrate, annullate o revocate.

L'Istituto avrebbe dovuto modificare il regolamento di organizzazione di cui alla deliberazione n.276 del 10 luglio 2007, con cui si era modificato il Regolamento di organizzazione, introducendo un'apposita Sezione all'Avvocatura, che veniva esclusa dall'articolazione organizzativa della Direzione Generale. In particolare sarebbe stata necessaria un'espressa disposizione innovativa dei precetti di cui all'articolo 42 bis del predetto Regolamento per l'Avvocatura che costituisce "un'unità organica autonoma" nell'ambito della quale gli avvocati addetti "... esercitano le funzioni di competenza con libertà ed autonomia rispetto a tutti i settori dell'apparato amministrativo e con esclusione di ogni attività di gestione".

Al riguardo deve invece essere sottolineata la (per così dire) singolarità della forma dei provvedimenti impugnati che, con un linguaggio pseudo-aziendalistico ed un grafico del tutto generico, pretenderebbe di intervenire in maniera radicale in un ambito puntualmente disciplinato dal Regolamento di Organizzazione senza specificare, sul piano giuridico - amministrativo, i reali assetti delle competenze.

Inoltre non vi sono dubbi in punto di fatto che l'impugnata modifica dell'organizzazione e della collocazione organizzativa dell'Avvocatura attiene all'Ordinamento dei servizi e quindi doveva necessariamente essere adottata con una modifica regolamentare, ai sensi dell'art.3, quinto comma del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, per il quale l'intervento sull'ordinamento dei servizi è riservato esclusivamente e specificamente ad un apposito regolamento deliberato dal Consiglio di Amministrazione.

Per conseguire la finalità perseguita, a prescindere dal merito delle modifiche, si sarebbe in particolare dovuto adottare una specifica modifica degli articoli 28-33-34-38-42 bis e 42-ter del Regolamento di Organizzazione dell'Istituto in vigore, di cui alla delibera del C.d.A. 1 luglio 1999 n.232 (e successive modifiche di cui alla ricordata deliberazione n.276 del 10 luglio 2007) ed all'art. 26-bis della deliberazione del C.d.A. del regolamento di cui alla deliberazione 15 luglio 1999 n.248 (come modificato dalla n.276 ) relativamente alle strutture territoriali.

In definitiva, solo con una nuova espressa, diretta e testuale modifica regolamentare poteva essere modificato l'assetto della materia così come fissato dal Consiglio di amministrazione (con il parere consultivo sfavorevole del Direttore generale) con le modifiche al regolamento di organizzazione di cui alla deliberazione n. 276 10 luglio 2007, tuttora in vigore.

Di qui l'illegittimità dei provvedimenti impugnati che pretenderebbero di modificare precise norme del regolamento con un provvedimento contenente affermazioni del tutto contraddittorie, indefinite e sommarie ed un grafico parimenti generico ed insignificante.

In tale direzione deve affermarsi l'illegittimità dei provvedimenti impugnati sotto il profilo procedimentale.

\_\_\_\_\_ 4.2. Parimenti meritevole di accoglimento, è il primo motivo di tutti i ricorsi, con cui si introducono le identiche argomentazioni, e con cui si contesta in sostanza la violazione delle norme che tutelano la professione forense dei dipendenti pubblici, ed in particolare:

-- dell'articolo 15 della L. 20 marzo 1975, n. 70 che prevede che coloro che appartengono al ruolo legale assumono una responsabilità professionale e rispondono "direttamente al legale rappresentante dell'ente";

-- dell'articolo 3 del r.d. n. 1578/1933 che sancisce il principio dell'incompatibilità dell'esercizio alla professione di avvocato con la sussistenza di un rapporto di pubblico impiego, fatta salva solo la possibilità di costituire gli uffici legali degli enti, che però devono essere sostanzialmente estranei alle strutture amministrative a garanzia dell'indipendenza della professione, dell'autonomia di giudizio e di iniziativa degli avvocati ad essa appartenenti (riconosciuta loro anche dalle Sezioni Unite della Cassazione, sentenza 18 aprile 2002 n.5559 e dalla Corte Costituzionale nella sentenza 21 novembre 2006 n.390);

-- del regolamento approvato dal consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma nell'adunanza del 24 ottobre 2004 che riafferma i predetti principi;

-- dell'articolo 19 del d.p.r. n. 346/1983 che rimandava all'ordinamento dei servizi gli aspetti residuali generali e le modalità di collaborazione degli uffici legali con il direttore generale ed i dirigenti dell'unità funzionale ed operativa.

L'assunto merita adesione nei sensi che seguono.

I poteri di auto organizzazione delle proprie strutture che sono riconosciuti all'Istituto trovano il limite nelle disposizioni normative e regolamentari – esattamente invocate dai ricorrenti -- che sanciscono non solo la autonomia "tecnica" della funzione legale, ma anche la piena autonomia organizzativa, finanziaria e funzionale dell'Ufficio in cui sono incardinati.

In particolare esattamente i ricorrenti lamentano che gli atti impugnati violano l'articolo 15 della L. 20 marzo 1975, n. 70: la posizione di dipendenza di fatto dell'Avvocatura generale e di quelle

territoriali nell'ambito della Direzione Generale e di quella Regionale, si pone in diretta violazione del secondo comma della predetta norma per cui "...Dell'esercizio dei singoli mandati professionali i dipendenti appartenenti al ruolo professionale rispondono direttamente al legale rappresentante dell'ente"; e a tal fine devono essere inseriti in un ruolo autonomo e distinto dal personale amministrativo e tecnico".

Tali principi in materia di professione forense dei professionisti appartenenti agli enti pubblici, si pongono sulla scia dell'art. 3 r.d.l. 27 novembre 1933 n. 1578, per cui l'esercizio della professione degli avvocati degli uffici legali iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo è incompatibile con qualunque impiego od ufficio retribuito, anche alle dipendenze di qualsiasi amministrazione o istituzione pubblica soggetta a tutela o vigilanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

L'ufficio legale di un ente pubblico è quello cui è affidata la specifica ed esclusiva attribuzione della trattazione delle cause e degli affari legali, dotato di una propria autonomia, cui sono affidati compiti di consulenza e assistenza, giudiziale e stragiudiziale, in controversie coinvolgenti gli enti di appartenenza, con esclusione di tutte le attività di "gestione" (cfr. Cassazione civile, sez. un., 03 maggio 2005, n. 9096; Cons. Nazionale Forense, 29 maggio 2006, n. 37; T.A.R. Emilia Romagna Parma, 20 dicembre 2001, n. 1049).

La legge professionale forense non impone al datore di lavoro pubblico di adottare una organizzazione degli uffici tale da individuare nell'ufficio legale una struttura necessariamente apicale, ma solo che questa sia del tutto autonoma dalle strutture amministrative.

Il rispetto del principio della non assegnabilità di compiti meramente amministrativi o contrari alle regole deontologiche della professione, può essere assicurato solo escludendo realmente ogni inserimento diretto nella struttura gerarchica dell'ente.

E ciò per la fondamentale ragione che il coinvolgimento, diretto o indiretto, degli avvocati degli uffici legali nelle attività di gestione delle unità amministrative, oltre a far venir meno il carattere dell'esclusività, determina una situazione, per lo meno potenziale, di conflitto d'interessi (arg. ex Cassazione civile, sez. un., 19 agosto 2009, n. 18359) e di confusione di ruoli e di responsabilità.

In applicazione dei medesimi principi è stata affermata l'illegittimità dell'atto con cui l'amministrazione prevede di subordinare gerarchicamente l'Avvocatura ad un Dirigente di unità operativa, dato che la peculiarità dell'attività forense, per cui l'avvocato è libero di esercitare la difesa del proprio patrocinato, mal si presta ad essere inquadrata in una struttura di tipo gerarchico che non assicura, oltre alla libertà dell'esercizio dell'attività di difesa - propria della figura professionale - anche l'autonomia del professionista nella trattazione degli affari giuridico-legali (cfr. T.A.R. Lazio Latina, sez. I, 30 marzo 2009, n. 255; T.A.R. Sardegna Cagliari, sez. II, 14 gennaio 2008, n. 7).

Il legale pubblico deve esercitare responsabilmente le funzioni di propria competenza, in posizione di indipendenza, libertà ed autonomia, ed in sostanziale estraneità da tutti i settori previsti in organico dell'apparato amministrativo (cfr. Cassazione civile, 8 settembre 2004, n. 18090).

Alla luce dei predetti principi il comportamento dell'Ente appare in realtà uno sviatorio tentativo per superare le precedenti alterne contrapposizioni relative al ruolo ed alla posizione dell'Avvocatura generale nell'ambito dell'ordinamento dell'Istituto, che avevano visto la sospensione di una prima delibera consiliare (la n. 472, dell'11 ottobre 2005) a cagione di un rilievo da parte del Collegio sindacale e di divergenze con il Direttore generale pro-tempore proprio sul punto dell'autonomia organizzativa in concreto fruita dalla struttura; e che avevano portato il Consiglio di amministrazione ad affidare ad un'apposita Commissione il compito di studiare tutte le specifiche modifiche regolamentari, che potessero essere idonee a garantire alla struttura una posizione di autonomia rispetto all'apparato amministrativo di appartenenza (cfr. come è stato sottolineato dalla Corte dei Conti Sez. Controllo Enti nella "Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale Infortuni sul Lavoro-INAIL per gli esercizi 2006 e 2007"; pagg. 89 e ss.).

Al di là delle affermazioni di principio, cui si appella l'Istituto, circa la pretesa autonomia della professione legale ma che appaiono del tutto avulse dalla realtà delle cose, si è in presenza di un espediente diretto a garantire di fatto un assoluto predominio del Direttore generale che, in base alle norme invocate dai ricorrenti, appare comunque illegittimo.

Tuttavia, dovendosi in ogni caso comunque coordinare il vincolo di subordinazione con la disciplina professionale, non può pensarsi che la medesima autonomia che caratterizza l'esercizio della libera professione possa essere riconosciuta agli avvocati degli uffici legali istituiti presso gli enti pubblici di cui all'art. 3 comma 2, r.d. 27 novembre 1933, n. 1578. Al riguardo, infatti il Collegio non ignora le complesse e contrapposte esigenze connesse con i rapporti tra le strutture amministrative e le Avvocature e l'esigenza delle strutture di vertice

dell'Istituto di assicurare una reale e fattiva collaborazione da parte di tutti gli appartenenti ai ruoli delle professioni forensi sia nell'ambito specifico del contenzioso e sia nelle funzioni di consulenza legale.

In tale prospettiva è il regolamento di cui al punto che precede, la sede propria per disciplinare nell'ambito dell'assetto organizzativo dell'Ente, il difficile equilibrio tra la necessità di assicurare sia le libertà e l'autonomia professionale dei legali, che la massima, responsabile ed efficace collaborazione dei legali “.. in raccordo con i diversi livelli delle strutture Organizzative in cui è articolato l'Ente” come ricorda nei suoi scritti l'Istituto.

Nel caso di specie, al di là delle affermazioni dell'Istituto sulla pretesa posizione di staff della Consulenza Legale e del pieno rispetto degli ambiti di autonomia sul piano tecnico professionale tra Avvocatura ed organi dell'Ente, la realtà delle cose è che, con gli atti impugnati l'Avvocatura viene privata di una vera autonomia organizzativa e funzionale:

con il suo inserimento, nell'ambito delle “Consulenze professionali”, all'interno della struttura organizzativa della Direzione Generale e delle Direzioni Regionali;

con l'assegnazione di un budget limitato solamente alle spese di funzionamento alla sola Avvocatura generale;

con il conferimento degli incarichi di coordinatore presso le strutture legali territoriali riservato non all'Avvocato Generale ma al Direttore Generale dell'Istituto su proposta del Direttore Centrale Risorse Umane, addirittura anche in difformità con la proposta dell'Avvocato Generale.

In definitiva, in base all'ordinamento normativo degli uffici legali degli enti, l'Avvocatura dell'Istituto deve quindi essere costituita – così come del resto era stato previsto con la delibera n.276/2007 -- come unità organica strutturalmente autonoma, in reale posizione di staff sia degli organi istituzionali, della Direzione generale, che, per le strutture territoriali, dei dirigenti responsabili delle strutture centrali e delle Direzioni regionali.

Entrambi i motivi sono dunque fondati e devono essere accolti.

5) In conclusione tutti gli identici profili degli epigrafati ricorsi sono, nei limiti di cui sopra, tutti fondati e devono essere accolti e per l'effetto deve essere pronunciato l'annullamento degli atti impugnati nei limiti di cui in motivazione.

Le spese, in relazione alla relativa novità delle tematiche esaminate, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio - Sezione Terza Quater:

\_\_\_ 1. Accoglie nei limiti di cui in motivazione, il ricorso e per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

\_\_\_ 2. Spese Compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Mario Di Giuseppe, Presidente

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Umberto Realfonzo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 05/01/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO