

Impiego pubblico - Avvocatura dell'Ente - Collocazione organizzativa all'interno di strutture di Direzione generale - Violazione dell'autonomia delle professioni legali degli enti pubblici - Sussiste.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III quater - 04.12.2009 n. 12542 - Pres. Di Giuseppe - Rel. Realfonzo - A.S.D.A.PI., C.G., M.I., P.A.G., R.P. (Avv.ti Fantini, Mascello) - INAIL (Avv.ti Persiani, Sanino, Martone) - Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma

Viola il principio dell'autonomia delle professioni legali degli enti pubblici una soluzione organizzativa che privi di fatto l'Avvocatura di autonomia organizzativa e funzionale, collocandola nell'ambito delle "Consulenze professionali", all'interno della struttura organizzativa della Direzione Generale e delle Direzioni Regionali dell'Ente, con l'assegnazione di un budget limitato solamente alle spese di funzionamento della sola Avvocatura generale, con il conferimento degli incarichi "ad interim" di Coordinatore presso le strutture legali territoriali riservato non all'Avvocatura Generale ma al Direttore Generale dell'Istituto su proposta del Direttore Centrale Risorse Umane, anche in difformità con la proposta dell'Avvocato Generale.

FATTO - Con il gravame meglio individuato e con i motivi aggiunti in epigrafe l'Associazione Sindacale dei Dirigenti e Alte Professionalità (A.S.D.A.PI.) ed alcuni Avvocati ad essa aderenti impugnano i provvedimenti, meglio specificati in epigrafe con cui l'Avvocatura Generale e le Avvocature Territoriali, sono state sostanzialmente poste all'interno della struttura organizzativa rispettivamente della Direzione Generale e delle Direzioni Regionali.

Il gravame introduttivo ed i motivi aggiunti, sono affidati alla denuncia di motivi sostanzialmente identici di censura che possono essere così compendiate:

1. Con il primo motivo del ricorso introduttivo e quello identico dei motivi aggiunti, 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 del ricorso introduttivo e quello identico dei motivi aggiunti si lamenta la violazione degli articoli 28, 33, 34, 38, 42 bis e 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 territoriali 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 e dei motivi aggiunti 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;
- 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 che avrebbe erroneamente applicato l'art. 1 comma 440-441, della L. 27.12.2006 n. 296, computando l'Avvocatura nella percentuale del 15% relativa al personale che può essere addetto alle funzioni di supporto, tra cui non potevano esser fatti 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 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 carenza di interesse, assumendo che i provvedimenti successivamente impugnati, sarebbero in realtà, stati adottati al solo ed esclusivo fine di assecondare le istanze dei ricorrenti; l'inammissibilità comunque dell'intero gravame per carenza 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.

In data 16 febbraio 2009, la difesa delle parti ricorrenti depositava documentazione a sostegno delle proprie argomentazioni.

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 sotto due profili l'eccezione di inammissibilità dell'intero gravame e dei relativi motivi aggiunti 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.

Per ciò che concerne in primo luogo la legittimazione dell'Associazione professionale ricorrente (A.S.D.A.PI.), si sottolinea che le organizzazioni sindacali -- che come nel caso in esame abbiano sia la specifica finalità statutaria della tutela dei propri aderenti, sia i caratteri della stabilità e della rappresentatività dei propri iscritti -- hanno piena legittimazione ad agire in giudizio per far valere, sia gli interessi loro propri in quanto organizzazione, e sia gli interessi riconducibili alla categoria di cui hanno la rappresentanza (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 30 gennaio 2007, n. 351; 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).

Tale legittimazione non può essere qui esclusa, non essendo emerse, e comunque non ravvisandosi, posizioni contrapposte tali da generare una qualsiasi forma di conflitto di interessi con altri soggetti pure rappresentati dall'associazione professionale ricorrente (cfr. arg. ex: T.A.R. Piemonte Torino, sez. II, 04 novembre 2008, n. 2748; T.A.R. Valle d'Aosta Aosta, sez. I, 02 luglio 2008, n. 59; T.A.R. Sicilia Catania, sez. IV, 03 maggio 2008, n. 726).

Relativamente poi alla natura del danno alla posizione soggettiva degli avvocati che ricorrono in proprio, si deve ricordare 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 tutte le diverse parti ricorrenti, ciascuna per i profili di propria pertinenza, 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 sopravvenire dei provvedimenti impugnati con i motivi aggiunti avrebbe determinato la cessazione della materia del contendere sul gravame introduttivo 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 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 alla delibera n. 266/2008 impugnata con i motivi aggiunti con cui l'INAIL afferma sviatoramente 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 più soddisfacente 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 le parti ricorrenti rispettivamente:

- con il secondo motivo e con l’ultimo profilo del quinto motivo del ricorso introduttivo 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 non fanno alcun riferimento all’Avvocatura interna, costituita i sensi dell’articolo 3, comma quattro lettera d) del r.d. 27 novembre 1933, n. 1578; e della delibera n. 35/2008 e del grafico allegato di carattere esplicativo nella quale la collocazione

dell'Avvocatura risulta di fatto modificata, rispetto alle disposizioni espressamente approvate con la deliberazione 10 luglio 2007 n. 276, sotto la direzione generale nell'ambito delle consulenze professionali;

- con il secondo mezzo dei motivi aggiunti con cui, si ripete la censura dirigendola avverso la deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'INAIL n. 266 del 22 maggio 2008 con cui sono state collocate in posizione di staff le Avvocature territoriali; ed avverso la delibera del commissario straordinario dell'Inail con cui, in attuazione dei precedenti provvedimenti si conferma la collocazione dell'Avvocatura nel suo complesso all'interno delle Consulenze Professionali e si colloca l'Avvocatura Generale all'interno della Direzione Generale mentre le Avvocature regionali sono state poste all'interno dell'articolazione delle Direzioni Regionali.

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 una 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 dovuto in particolare 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 generiche, indefinite, sommarie e del tutto contraddittorie ed un grafico parimenti generico ed insignificante.

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

4.2. Il ricorso deve essere accolto sotto il profilo sostanziale, per fondatezza delle argomentazioni di cui al primo motivo e del primo capo di doglianza dell'atto aggiunto con cui si contesta in sostanza la violazione delle norme che tutelano la professione forense dei dipendenti pubblici.

Con entrambi i mezzi di gravame, che riprendono sostanzialmente le stesse argomentazioni, i ricorrenti lamentano la violazione rispettivamente:

- dell'articolo 15 della 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 della 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 rimanda 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 operative.

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 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.

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 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 della sola Avvocatura generale;
- con il conferimento degli incarichi “ad interim” 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.

Né può avere in tale prospettiva rilievo l’assente esigenza di assicurare il coordinamento tra uffici legali e strutture centrali e periferiche e la collaborazione dell’Avvocatura con il Direttore Generale ed i Direttori Regionali.

Infatti se è necessario in ogni caso comunque coordinare il vincolo di subordinazione con la disciplina professionale, per cui 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; non di meno la soluzione individuata non è conforme a legge.

Al riguardo, infatti il Collegio non ignora le complesse e contrapposte esigenze in generale connesse con i rapporti tra le strutture amministrative e le Avvocature e l’esigenza delle strutture di vertice 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 *amplius* che precede) la sede propria per disciplinare, nell’ambito dell’assetto organizzativo dell’Ente, il difficile equilibrio tra le contrapposte esigenze della libertà e dell’autonomia professionale dei legali, e quella dell’Ente di assicurare la massima, effettiva, 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.

Entrambi i motivi sono dunque fondati e devono essere accolti.

5) In conclusione, per le ragioni di cui in motivazione, il ricorso ed i relativi motivi aggiunti sono fondati e devono essere accolti e per l’effetto deve essere pronunciato l’annullamento degli atti impugnati nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

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

(Omissis)