

D) Giurisprudenza amministrativa

117. Sull'iscrizione nell'elenco speciale annesso all'albo professionale da parte del dipendente pubblico abilitato all'esercizio della professione forense.

T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 13 giugno 2013, n. 604, Pres. Corasaniti, Est. Antonelli

Il dipendente pubblico abilitato all'esercizio della professione forense per ottenere l'iscrizione nell'elenco speciale annesso all'albo professionale deve dimostrare che presso l'ente da cui egli dipende sia stato istituito un ufficio staccato ed autonomo, con specifica trattazione delle cause e degli affari dell'ente, che a detto ufficio egli sia adibito occupandosi in via esclusiva delle cause e degli affari dell'ente.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso 289/2012 la ricorrente premette in fatto che con ricorso proposto dinanzi al TAR Abruzzo (nel 2003) chiedeva l'annullamento degli atti relativi alla selezione pubblica per il conferimento dell'incarico di direzione della Struttura Speciale di Supporto "Avvocatura Regionale".

Il ricorso venne deciso con sentenza n. 1080 del 2003 con la quale questo TAR ha respinto l'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione proposta dal controinteressato ed ha accolto il ricorso principale in parte *qua* annullando gli atti impugnati e dichiarando (in parte) il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione.

Avverso la sentenza citata l'avvocato Pa. (controinteressato) ha proposto appello confutando i capi della sentenza con i quali è stata respinta l'istanza del regolamento preventivo di giurisdizione ed è stato accolto il quarto motivo del ricorso con il quale si è contestata l'attribuzione al controinteressato di punti 20 per l'esercizio dell'attività professionale per un periodo superiore a 10 anni.

La ricorrente si è costituita in quest'ultimo giudizio resistendo e proponendo appello incidentale avverso il capo della sentenza con il quale il ricorso è stato dichiarato in parte inammissibile per difetto di giurisdizione.

Nelle more della decisione del ricorso regolamento preventivo di giurisdizione la questione di giurisdizione è stata risolta dalle Sezioni Unite della Cassazione con ordinanza 25831/07. Con detta ordinanza la Cassazione ha dichiarato la giurisdizione del Consiglio Nazionale Forense nella controversia relativa all'iscrizione nell'Albo Speciale dell'avvocato Pa.

Con istanza in data 20 dicembre 2007 la ricorrente ha chiesto la riunione del regolamento preventivo di giurisdizione (proposto nell'ambito del ricorso in appello 1475-04) al regolamento preventivo di giurisdizione 16159-07

(proposto nell'ambito del ricorso in appello numero 1053/04) e ha dichiarato di non avere più interesse alla decisione della questione di giurisdizione essendo la questione tra le stesse parti risolta dalle Sezioni Unite con la predetta ordinanza 25831/07.

Con ordinanza 16529/08 la Corte di Cassazione previa riunione dei ricorsi ha dichiarato gli stessi inammissibili.

La ricorrente appellata-appellante incidentale dichiarava di avere ancor interesse l'accoglimento dell'appello incidentale avendo interesse a che il giudice munito di giurisdizione valutasse la legittimità della deliberazione di iscrizione agli Albi professionali dell'avvocato Sa. Pa. previa verifica della sussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per deliberare l'iscrizione all'avvocato citato all'albo speciale degli avvocati.

Con atto in data 11 agosto 2008 la ricorrente ha riassunto dinanzi alla Sezione quinta del Consiglio di Stato il giudizio di cui al ricorso 1475/04 a suo tempo sospeso.

Nell'atto di riassunzione ha chiesto la continuazione del processo con salvezza degli effetti sostanziale e processuali della domanda limitatamente alla decisione degli appelli incidentali davanti al Consiglio Nazionale Forense.

Con sentenza n. 4117/09, la Sezione Quinta del Consiglio di Stato, dopo aver riassunto le vicende del giudizio ed aver precisato che non può essere ritenuta preclusiva della decisione sull'appello incidentale l'archiviazione dell'esposto della ricorrente, ha dichiarato la giurisdizione del Consiglio Nazionale Forense in merito all'appello incidentale proposto dalla ricorrente disponendo che la causa venga riassunta dinanzi al giudice munito di giurisdizione.

La ricorrente ha proposto appello incidentale anche nel ricorso in appello 1053/04 proposto dalla Regione Abruzzo ed ha riassunto dinanzi al Consiglio Nazionale Forense i processi di cui ai predetti ricorsi 1053/04 e n. 1475/04.

Il Consiglio Nazionale Forense nella Camera di Consiglio del 12 dicembre 2009 ha disposto la riunione dei due ricorsi con ordinanza ed ha sollevato d'ufficio la questione di giurisdizione dinanzi alla Corte di Cassazione.

Con ordinanza del 6 dicembre 2011 le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione hanno dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo con cassazione sul punto della decisione n. 4117/2009 della Sezione quinta Consiglio di Stato e rimessione delle parti davanti al Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo.

Tutto ciò premesso la ricorrente riassume il giudizio perché il Tar accerti la legittimità delle delibere di iscrizione agli Albi professionali dall'avvocato Sa. Pa. e per l'effetto decida le censure dedotte nel quinto e sesto motivo del ricorso 381/03 e a tal fine ripropone i relativi motivi che furono dichiarati inammissibili per difetto di giurisdizione con sentenza breve n. 1080/2003.

Dopo una ricostruzione articolata della vicenda amministrativa di cui è causa la ricorrente ripropone pertanto in modo espresso i seguenti motivi (già motivi n. 5 e n. 6 del ric. n. 381/03):

1) Illegittimità della deliberazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di L'Aquila in data 13 marzo 1989 quale atto presupposto con il quale l'avvocato Sa. Pa. è stato iscritto all'albo dei procuratori legali elenco

speciale dal 13 marzo 1989 e dell'attestazione del presidente della Giunta Regionale in data 13 febbraio 1989.

Violazione dell'articolo 3 del r.d.l. 27.11.1933 n. 1578. Eccesso di potere per motivazione insufficiente, difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, violazione dei principi di imparzialità e buon andamento. Violazione dell'articolo 3 del Regio Decreto Legge 27 novembre 1933 n. 1578.

In buona sostanza la ricorrente sostiene che l'avvocato Pa. svolgendo oltre ai compiti di consulenza legale e assistenza stragiudiziale anche mansioni di una natura tipicamente amministrativa non poteva essere iscritto nell'elenco speciale annesso all'albo degli avvocati.

La ricorrente rileva inoltre che il Servizio Studi e Legislazione presso il quale l'avv. Pa. prestava servizio nell'anno 1989 non poteva considerarsi ufficio legale in senso proprio e cioè inteso come ufficio nel quale si presta con carattere di esclusività attività di difesa, rappresentanza ed assistenza in giudizio dell'Ente.

2) Illegittimità della deliberazione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di L'Aquila in data 29 maggio 1995 con la quale l'avvocato Sa. Pa. è stato iscritto all'Albo degli Avvocati Elenco Speciale dal 29 maggio 1995. Violazione degli articoli 3 e 37 del Regio Decreto Legge 27 novembre 1933 n. 578. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e difetto di motivazione.

Anche con tale motivo la ricorrente sostiene l'insussistenza delle condizioni perché l'Avvocato Pa. potesse essere iscritto all'Elenco Speciale sia con riguardo al numero e alla tipologia degli atti redatti allo stesso, sia con riferimento alla mancanza di esclusività dell'attività professionale esercitata dal Pa., sia infine perché nella specie non vi sarebbe stato un vero e proprio Ufficio Legale.

La ricorrente non ripropone espressamente gli altri motivi già dedotti con il ricorso del 2003 ma si limita a rinviare a quest'ultimo ricorso; motivi che vertono comunque tutti sulla medesima problematica.

Con il ricorso 290/12 vengono riproposte le censure già dedotte con il ricorso 289/12.

Si sono costituiti in giudizio il controinteressato, il Consiglio dell'Ordine e la Regione Abruzzo. Tutti hanno contestato la fondatezza dei ricorsi. Il controinteressato ha inoltre eccepito l'inammissibilità dei ricorsi sotto vari profili ed ha chiesto la sospensione del processo per pendenza di giudizio connesso pendente avanti al Consiglio di Stato.

Tanto premesso si può passare all'esame dei citati ricorsi.

In via preliminare va disposta la riunione dei due ricorsi avendo il medesimo oggetto ed essendo dedotte le medesime censure.

Sempre in via preliminare il Collegio deve prendere atto di quanto disposto dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 2571/12 del 22 febbraio 2012; sentenza con la quale la Cassazione, sul presupposto che questo Tribunale a suo tempo era chiamato effettuare solo un accertamento incidentale circa la legittimità dell'iscrizione all'avvocato Sa. Pa. nell'albo professionale, ha ritenuto che questo Tribunale avrebbe dovuto pronunciarsi sulle censure che la ricorrente aveva dedotto avverso l'operato del Consiglio dell'Ordine.

Da ultimo, sempre in via preliminare, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'esame delle eccezioni di ammissibilità e di sospensione del processo atteso che i ricorsi non sono fondati.

Il Collegio deve esaminare in primo luogo i motivi n. 5 e n. 6 espressamente riproposti (motivi che connotano la problematica principale e fondamentale della vicenda).

Ebbene con i due citati motivi, che possono essere trattati congiuntamente, la ricorrente in buona sostanza assume, da un lato, che nella specie il controinteressato Pa. non avrebbe svolto in via continuativa ed esclusiva attività legale per conto della Regione Abruzzo, e dall'altro che nella specie non sarebbe sussistente un ufficio legale in senso stretto; presupposti in effetti imprescindibili per l'iscrizione nell'elenco speciale ex articolo 3 comma 4 lettera b) del regio decreto-legge n. 1933/1578

Le doglianze non possono ritenersi fondate.

Ed invero tutte le parti del giudizio concordano nel ritenere pacifico il principio che vige in materia e che può essere sintetizzato nel senso che "il dipendente pubblico abilitato all'esercizio della professione forense per ottenere l'iscrizione nell'elenco speciale annesso all'albo professionale deve dimostrare che: presso l'ente da cui egli dipende sia stato istituito un ufficio staccato ed autonomo, con specifica trattazione delle cause e degli affari dell'ente; che a detto ufficio egli sia adibito occupandosi in via esclusiva delle cause e degli affari dell'ente."(C.N.F. 14 novembre 200,n. 152).

Quindi sul punto il Collegio non deve dilungarsi oltre.

Il Collegio deve pertanto accertare se nella specie il controinteressato (avvocato Pa.) sia stato inserito in una struttura autonoma preposta alla specifica attività di legale per conto dell'Ente Regione, e nel caso tale struttura risulti istituita, se nella stessa, il Pa. abbia svolto in via esclusiva attività legale a beneficio della Regione Abruzzo.

Ebbene con specifico riguardo alla prima problematica il Collegio deve riportarsi necessariamente alla normativa organizzatoria che la Regione Abruzzo ha emanato sul punto.

Ed invero già con legge regionale 27 febbraio 1980 n. 11, la Regione Abruzzo con l'articolo 46 istituì "l'Ufficio Legislativo Affari Legali e Massimario della Giunta Regionale" con lo specifico compito di svolgere "compiti di consulenza e di assistenza legislativa, legale e contenziosa, nell'interesse della Regione" nonché "di curare ogni interesse, in genere, per la tutela legale della Regione". Al contempo fu specificato che "sono applicabili le norme di cui all'articolo 3, ultimo comma, del r.d.l. 27 novembre 1933 n. 1578".

La difesa del Pa. ha evidenziato (e la circostanza non è stata contestata dalla ricorrente) che a tale ufficio furono assegnati dipendenti in possesso della abilitazione alla professione forense.

Con la legge regionale n. 58 del 1985 tale struttura ha cambiato denominazione divenendo, Servizio Studi e Legislazione, e nell'ambito della stessa, ad una specifica unità operativa, è stato attribuito il contenzioso; unità alla quale, anche in questo caso (la circostanza non è contestata dalla ricorrente), sono stati inseriti dipendenti abilitati ad esercitare la professione di legale.

Con l'articolo 59 della successiva legge regionale 97 del 18 dicembre 1987 è stato stabilito che "ai professionisti legali operanti nell'ambito del Servizio Studi e Legislazione è riconosciuto, al conseguimento rispettivamente della qualifica di avvocato e avvocato cassazionista, un compenso pari all'1% dello stipendio tabellare"(compenso che poi è stato riconosciuto anche al controinteressato avv. Sa. Pa.).

Infine con la legge regionale n. 97 del 18 febbraio 2000 è stata istituita la struttura denominata "Avvocatura Regionale" i cui compiti vengono espressamente individuati nella "rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Regione, salvo nelle ipotesi di controversia con lo Stato e salva la previsione di cui al successivo comma 3°, sono di norma affidati all'Avvocatura dello Stato. L'Avvocatura regionale è competente in via generale per i giudizi in caso di sussistenza, anche virtuale, di conflitto di interessi con lo Stato. Essa rappresenta e patrocina la Regione dinanzi agli organi di giurisdizione di ogni ordine e grado nelle fattispecie definite, in via generale, con apposito atto di organizzazione della Giunta Regionale".

Ebbene alla luce del quadro normativo riportato e della documentazione amministrativa in atti, afferente l'esecuzione delle leggi richiamate, il Collegio è dell'avviso che, dal 1980, un ufficio legale, seppur denominato in modo diverso, deve ritenersi comunque sussistente nell'organizzazione regionale; ufficio che ha sempre avuto, nel tempo, lo specifico compito di svolgere attività legale e di consulenza (anche con riguardo ai problemi inerenti la legislazione) a beneficio della Regione, in collegamento diretto con la Giunta Regionale.

In buona sostanza se pure la dominazione volta per volta concretamente adottata per l'Ufficio in questione è stata formalmente diversa, e seppure parte dell'attività è stata orientata allo studio della legislazione, nella sostanza, e cioè avendo riguardo alle funzioni svolte, può ben ritenersi che la Regione Abruzzo sin dal 1980 abbia creato una struttura destinata a svolgere attività legale (giudiziale, stragiudiziale e di consulenza) corrispondente, nella sostanza, a quella che viene normalmente e tecnicamente definito "ufficio legale".

Deve pertanto ritenersi non fondato il primo assunto della ricorrente secondo cui nell'organizzazione della Regione Abruzzo non sarebbe mai esistito un ufficio legale in senso proprio.

La comprova dell'esistenza, nella struttura regionale, di un Ufficio Legale, la si ottiene, d'altro canto, attraverso la verifica della sussistenza, con specifico riguardo all'avv. Pa., del secondo presupposto fattuale necessario per l'iscrizione nell'Albo Speciale (e cioè lo svolgimento effettivo delle funzioni di legale).

Sul punto il Collegio ritiene che dalla documentazione in atti si possa evincere che l'avvocato Pa., sin dal 1989, abbia espletato in via esclusiva attività legale per conto della Regione, e che tranne per un periodo di 13 mesi, nel quale, come si vedrà più avanti, è stato nominato Coordinatore del Settore Personale, si possa evincere altresì, che lo stesso, non ha mai svolto ordinaria attività amministrativa, o che abbia adottato atti amministrativi in senso stretto, o comunque abbia partecipato come funzionario amministrativo, ad attività istruttorie preordinate all'adozione di veri e propri provvedimenti amministrativi.

Irrilevante sul punto deve ritenersi il fatto che all'avvocato Pa. sia stato affidato il contenzioso relativo al territorio; anzi tale affidamento conferma che lo stesso ha svolto funzioni legali, atteso che, la relativa attività (contenziosa) non può essere ricondotta a quella amministrativa in senso stretto, bensì, più plausibilmente, a quella legale.

A comprova della concreta attività svolta, sono state prodotte in giudizio varie delibere di Giunta Regionale di conferimento di incarichi (tra le quali la n. 5385 del 7.9.1989; n. 2980 del 16.5.1991; n. 2765 del 3.6.1994; n. 4579 del 2.9.1994; n. 998 del 23.4.1997; n. 566 del 30.3.2000) nonché numerosi documenti che attestano l'espletamento, in misura più che congrua, di attività difensiva (giudiziale e stragiudiziale) e consultiva per conto della Regione. In particolare, con specifico riguardo all'attività giudiziaria in senso stretto, sono stati prodotti numerosi certificati rilasciati dalle varie cancellerie giudiziarie, fra le quali, quella del Commissariato per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo, quella delle Esecuzioni mobiliari della Pretura circondariale dell'Aquila e quella del Tribunale Civile e Penale dell'Aquila.

D'altra parte va osservato che l'attività professionale del dipendente dell'Ufficio Legale Pubblico deve essere valutata in modo globale, e non solo con riferimento alla sola attività giudiziaria in senso stretto, e ciò perché, gran parte dell'attività legale può concretizzarsi in attività di assistenza e di consulenza (finalizzate ad evitare il contenzioso); attività quest'ultima che non può non rilevare ai fini dell'iscrizione nell'Elenco Speciale, e che il Pa., senza alcun dubbio, ha svolto in modo rilevante.

Del tutto irrilevante deve per contro ritenersi il fatto che l'attività giudiziale non fosse quantitativamente relevantissima, così come irrilevante deve ritenersi il fatto che parte dall'attività legale della Regione Abruzzo fosse svolta da professionisti esterni o dall'Avvocatura dello Stato.

Ciò deve ritenersi alla luce del principio giurisprudenziale (che il Collegio condivide) secondo cui "l'esercizio dell'attività dell'avvocato pubblico non si esaurisce nel disbrigo di pratiche o nel semplice studio di questioni legali, ma comporta una serie di operazioni materiali e intellettuali proiettate all'esterno, direttamente ascrivibili alla personale responsabilità del professionista, non dissimilmente da quanto accade per il libero professionista" e che "gli avvocati degli Enti pubblici non esercitano solo funzioni strettamente contenziose (e cioè il patrocinio giudiziale degli interessi dei medesimi): ad essi sono conferite altre mansioni di carattere consultivo, che si concretizzano nella fase istruttoria dei procedimenti amministrativi che appaiono *icto oculi* vieppiù delicati, ove si consideri che in quel momento il parere del legale, di natura squisitamente tecnico-giuridica, si caratterizza e acquista particolare valenza nell'iter procedimentale dell'attività amministrativa" (TAR Lazio, sezione prima, sentenza 12 febbraio 1990 n. 162).

In definitiva nella specie deve ritenersi che l'avvocato Pa. abbia congruamente espletato, sin dal 1989, attività legale per conto della Regione (giudiziale, stragiudiziale e di consulenza) e che l'avvocato stesso sia stato sempre inserito in strutture autonome preposte in via esclusiva a svolgere attività legale. Pertanto il Collegio ritiene che, correttamente, il Consiglio dell'Ordine dell'Aquila ha iscritto l'avvocato Pa. nell'Albo Speciale, prima con delibera del

13 marzo 1989, poi (in quella degli avvocati) con delibera del 29 maggio 1995 e infine con delibera 29 marzo 2011 (come Cassazionista).

Peraltro, il Consiglio dell'Ordine, ha proceduto all'iscrizione citata, in forza di formali attestazioni del Presidente della Giunta Regionale certificanti che l'avv. Pa. svolgeva compiti di legale dell'Ente, e pertanto, in difetto di una formale querela di falso da parte della ricorrente (avverso tali attestazioni) il Consiglio stesso non poteva che prendere atto di quanto attestato dalla Regione e quindi non aveva l'onere di espletare ulteriori indagini istruttorie.

Va solo aggiunto che se è vero che l'avv. Pa., con delibera 12 gennaio 1996 n. 86, è stato nominato Coordinatore del Settore Personale e Organizzazione (incarico revocato con delibera n. 998 del 23 aprile 1997), con la delibera stessa è stato statuito che "il predetto dipendente continuerà ad essere applicato e ad esercitare le funzioni difensive, giudiziali e stragiudiziali, a favore dell'Ente presso il Servizio Studi e Legislazione della Giunta Regionale, in ragione della sua qualità di professionista legale iscritto, per la Giunta Regionale Abruzzo, all'Elenco Speciale degli avvocati addetti ad Uffici Legali degli Enti" (verosimilmente cioè è stato chiarito proprio per non far perdere al Pa. tutti i diritti connessi all'iscrizione all'albo speciale), ed in ogni caso seppure durante il periodo in cui è durato tale incarico, il controinteressato, in astratta ipotesi avrebbe pure potuto essere sospeso dall'albo speciale per il venir meno dell'esclusività (sospensione che in ogni caso non è avvenuta), deve ritenersi assorbente il fatto che al momento in cui il Consiglio dell'Ordine ha deliberato, l'avv. Pa. svolgeva l'attività di legale dell'Ente Regione in via totalizzante ed esclusiva.

In definitiva deve ritenersi che al momento di presentazione della domanda, e cioè nel 2003, il Pa. fosse regolarmente iscritto all'Albo Speciale e che il Consiglio dell'Ordine legittimamente, anche in forza delle dichiarazioni della Giunta Regionale, ha iscritto lo stesso, ripetutamente, nel citato Albo.

Le considerazioni svolte devono ritenersi sufficienti a dimostrare l'infondatezza di entrambi i motivi formalmente riproposti nell'atto di riassunzione.

Quanto ai restanti motivi dedotti nell'originario ricorso, non formalmente riproposti con l'atto di riassunzione, in disparte dubbi che si nutrono in ordine alla possibilità che la ricorrente potesse riproporre gli stessi in questa sede o che potesse fare per gli stessi un rinvio generico, il Collegio rileva che, in ogni caso, i motivi stessi essendo tutti sostanzialmente basati sull'assunto (come visto infondato) che l'avvocato Pa. non avrebbe svolto, nel periodo rilevante per la partecipazione al concorso, l'attività di Avvocato della Regione Abruzzo e che non fosse inserito in una struttura definibile come Ufficio Legale, con riguardo ai motivi stessi, non si può che rinviare a quanto già rilevato.

Alla luce delle svolte argomentazioni entrambi i ricorsi vanno rigettati.

La complessità della fattispecie giustifica la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Spese compensate.

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