

## **"REGOLAMENTO DEGLI UFFICI LEGALI ENTI PUBBLICI"**

Aula Avvocati del Palazzo di Giustizia di Piazza Cavour

Roma, 4 marzo 2014

Intervento avv. Tiziana Cignarelli – Segretario Associazione Avvocati INAIL  
FLEPAR INAIL

La nostra Associazione è da tempo attiva nelle iniziative parlamentari e ordinistiche sui temi della professione forense e dell'esercizio della stessa nelle realtà pubbliche. Esprimiamo sincero apprezzamento per il lavoro svolto dalla Consulta degli Enti pubblici costituita dal Consiglio dell'Ordine di Roma. Al Consiglio ed ai Colleghi della consulta va il nostro ringraziamento perché, con l'iniziativa dell'adozione del regolamento prima e con l'organizzazione della giornata di oggi poi, hanno dimostrato spiccata sensibilità alle tematiche degli Avvocati iscritti agli albi speciali.

Il regolamento del 12 dicembre 2013 costituisce compendio esaustivo ed equilibrato delle garanzie e degli obblighi che devono informare l'esercizio della professione forense alle dipendenze di Enti Pubblici.

Il lavoro svolto è ancor più pregevole per il metodo adottato, realmente collegiale e condiviso, che ha assicurato la completezza e l'equilibrio del risultato finale.

Per questo motivo è questa l'occasione per chiedere al CNF ed all'OUA di adottare il regolamento oggi illustrato e di inviarlo a tutti gli Ordini d'Italia per il recepimento dello stesso.

A completamento del lavoro sarebbe auspicabile che, al fine di monitorare l'attività e la dislocazione degli uffici legali pubblici, fossero disponibili per il CNF e l'OUA non solo l'elenco degli iscritti per elenco speciale, ma anche la suddivisione per singola Amministrazione pubblica in base all'Ordine territoriale di iscrizione.

Sarebbe, infatti, utile che CNF e OUA avessero elenchi, provenienti dagli Ordini, facilmente rilevabili non solo del numero e nome degli iscritti all'Elenco speciale ma completati con il riferimento agli Enti di appartenenza. Questo consentirebbe di fare delle analisi complessive sulla quantità e sulla dislocazione ed operatività degli Avvocati degli Enti, nonché analisi comparative per verificare dove e come questi sono concentrati. Un tale monitoraggio potrebbe, per esempio, portare a chiedersi come mai in alcune province manchino gli avvocati dipendenti (come mai ci siano concentrazioni evidenti in alcuni territori, ovvero numeri minimi in altri).

Così pure lo stesso dato per gli Enti locali consentirebbe un'analisi comparativa tra varie regioni o comuni (quanti sono in una o nell'altra regione o comune in base anche agli affari legali trattati).

Inoltre, gli Ordini saranno in possesso di dati oggettivi, idonei a verificare anomalie, modifiche, spostamenti delle Avvocature pubbliche in essere e dei correlati iscritti negli Elenchi speciali.

In tal modo si potrà avere un quadro compiuto dei presidi pubblici di legalità, ma anche un monitoraggio più stretto, che si concretizzerebbe in un sostanziale rafforzamento delle norme sulla trasparenza ed anticorruzione, dal momento che le Avvocature pubbliche sono elementi di garanzia di imparzialità e di legittimità dell'azione amministrativa che devono essere sottratte ad insensate operazioni di disgregazione o a surrettizie variazioni e ricadute sui singoli Avvocati.

I principi di legge in materia, in sostanza, non consentono che gli uffici legali pubblici possano essere soggetti ad una, più o meno pretestuosamente motivata, discrezionalità amministrativa che, in realtà, supera e travalica gli Ordini forensi e minaccia di scardinare quella terzietà e quella funzionalità che sono nel DNA dell'Avvocatura pubblica.

Così pure la presenza diffusa dell'Avvocatura pubblica (in tutto il territorio per gli Enti ed amministrazioni nazionali ed in tutti gli enti locali) garantendo e rafforzando un costante esercizio della funzione di legalità induce l'amministrazione a rispettare meccanismi di interazione di legalità sia a livello centrale che territoriale. Non solo, quindi, al momento dell'emanazione delle circolari, che ormai lasciano il posto alle norme di dettaglio, ma anche al momento della disciplina e decisione sul caso singolo, quando l'Amministrazione è concretamente chiamata ad erogare servizi e prestazioni ai cittadini ed all'utenza.

Questo discorso può costituire parametro di riferimento di organizzazione (scambio con cittadino, territorio) anche per lo Sportello del cittadino; significa che quando lo sportello si trova ad affrontare una questione in cui è coinvolta una P.A., si possono creare sinergie tra avvocati privati e pubblici sotto l'egida degli Ordini e degli Organismi dell'Avvocatura; si possono segnalare le questioni anche alle Amministrazioni di riferimento, introducendo virtuosi percorsi preliminari che darebbero forza e proficuità all'efficacia dello Sportello del cittadino e predisporrebbero le condizioni per il successo dei tentativi di conciliazione che passino per gli Ordini forensi e per gli Avvocati. In tal modo si darà concreto e più pregnante significato al principio per cui all'Avvocato spetta l'esclusiva dell'assistenza tecnica nella mediaconciliazione.

Così pure sarebbe utile se gli Ordini, il CNF e l'OUA chiedessero alle Amministrazioni ed agli Enti una relazione, annuale o biennale, che evidenziasse le

eventuali problematiche, difficoltà o contestazioni in essere o affrontate con le Avvocature pubbliche e con gli Avvocati, nonché con gli Ordini, a monitoraggio dei diritti e dei doveri degli Avvocati ed a tutela delle garanzie dell'Avvocato dipendente, anche sotto il profilo funzionale ed organizzativo. In un'ottica ricognitiva è utile sapere se vi siano state segnalazioni da parte di Avvocati e di Avvocature di situazioni di criticità; se a tutti gli Avvocati di un Ente siano garantite le medesime prerogative professionali che non possono essere limitate per disposizioni interne (v. ad esempio eventuali preclusioni aprioristiche ed assolute all'esercizio del patrocinio davanti alla Corte di Cassazione). Disposizioni interne agli Enti possono prevedere elementi e criteri di massima, ma non arrivare a precludere o condizionare direttamente ed indirettamente l'esercizio del patrocinio di legittimità che la legge professionale considera connaturato all'iscrizione all'Albo avvocati.

Così operando, si potranno monitorare e potenziare le possibilità di praticantato forense e le iniziative di formazione a competenze integrate "in loco", con risparmio di costi e varietà di offerta per i Colleghi iscritti agli Ordini.

Così pure, strumento di maggiore tutela concreta della condizione degli Avvocati pubblici è la previsione per i vertici dell'Avvocatura che, per quanto non possano essere considerati dirigenti (configurazione che noi rifuggiamo preferendo quella del professionista) ad essi sono per alcuni aspetti assimilabili, di un obbligo deontologico rafforzato che legghi maggiormente i responsabili generali delle Avvocature agli Ordini professionali (concetto, questo, presente in qualche modo nell'art. 10 del Regolamento del 12 dicembre 2013).

In sostanza, se il problema della pubblica amministrazione, come si va ripetendo in questi giorni, è la burocrazia e la discrezionalità estesa dell'alta dirigenza, allora dobbiamo pensare ad un maggiore vincolo anche per coloro che sono al vertice delle Avvocature pubbliche.

Così pure, se è così sentito il tema della lotta alla corruzione e della ricerca di meccanismi preventivi, è l'occasione per invitare i Ministeri (es. Giustizia che promuove l'attuazione delle norme su anticorruzione; Funzione Pubblica; Economia; Lavoro) ed altre Istituzioni con poteri di vigilanza ad utilizzare le Avvocature pubbliche come elemento trainante dell'applicazione dei meccanismi anticorrittivi, ovvero perché diano impulso alle norme anticorruzione che possono trovare negli Avvocati pubblici uno strumento efficace di sburocratizzazione e semplificazione. L'assistenza legale, nell'iter procedimentale finalizzato all'adozione di provvedimenti più delicati, cosiddetti a legalità rafforzata, può costituire elemento di interazione tecnica e di effettiva garanzia di legalità.

Infine, ricordiamo la richiesta al CNF di prevedere che nei Consigli di disciplina siano inseriti anche gli Avvocati pubblici quale elemento di terzietà e di minore possibilità di conflitto di interessi vista l'esclusività del rapporto che li lega all'Ente di appartenenza.

Roma, 4 marzo 2014

avv. Tiziana Cignarelli