

Pubblicato il 30/08/2017

N. 01368/2017 REG.PROV.COLL.

N. 01362/2016 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**  
**sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1362 del 2016, proposto da:

Walter Maria Ramunni, Emma Tortora, Gennaro Sasso, Annamaria Farano, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Vincenzo Cestaro e Emilio Forrasi, con domicilio eletto in Salerno, al vicolo Municipio Vecchio, n. 6;

contro

Azienda Sanitaria Locale Salerno, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

Regione Campania, in persona del Presidente in carica pro tempore, non costituita in giudizio;

Ministero della Salute, in persona del Ministro in carica pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Salerno, al corso Vittorio Emanuele, n. 58;

nei confronti di

Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Salerno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe D'Amico, con domicilio eletto in Salerno, alla via Dogana Vecchia, n. 40;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Valerio Casilli, rappresentato e difeso da se medesimo, unitamente all'avv. Sabato Pisapia, con domicilio eletto in Salerno, alla via Zara, n. 72;

U.I.L. Federazione Poteri Locali, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Modestino Bianco, con domicilio eletto in Salerno, c/o Segreteria Tar;

per l'annullamento

della nota prot. pg/2016/148770 del 06/07/2016 a firma del Direttore della Funzione Gestione del Personale della A.S.L. di Salerno avente ad oggetto "consegna badge avvocati dirigenti - obbligo di marcatura";

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Salerno e del Ministero della Salute;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 gennaio 2017 il dott. Giovanni Grasso e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1.- I ricorrenti, tutti nella allegata qualità di avvocati-dirigenti in servizio presso l'ASL di Salerno, impugnavano la determinazione, meglio distinta in epigrafe, con la quale l'Amministrazione sanitaria, sulla base del decreto regionale n. 7 del 11.2.2016 recante "Linee di indirizzo per la determinazione dei fondi contrattuali dell'anno 2015 e seguenti e sulla corretta applicazione di alcuni istituti contrattuali aventi rilevanza sui costi del personale", aveva inteso dare attuazione alla previsione regionale.

Lamentavano, in particolare, che l'Azienda sanitaria, con nota prot. PG/2016/148770 del 6.7.2016 a firma del Responsabile del Personale, avesse consegnato i tesserini magnetici anche agli avvocati-dirigenti, ribadendo l'obbligo di marcatura, pena l'adozione di misure disciplinari, asseritamente ignorando il particolare status dei legali e le peculiari modalità con le quali veniva svolta la prestazione lavorativa nell'interesse dell'Ente.

Prospettando plurime violazioni di legge ed eccesso di potere, ribadivano, a sostegno del proposto gravame, che la peculiarità dello status degli avvocati dipendenti degli Enti pubblici appariva, a loro dire, incompatibile con l'utilizzo acritico ed indiscriminato del sistema di rilevazione delle presenze, il quale avrebbe di fatto inevitabilmente comportato una implausibile limitazione dei profili di autonomia professionale e di indipendenza indiscutibilmente riconosciuti dal vigente ordinamento (anche) agli avvocati dipendenti delle amministrazioni.

Segnatamente, spiegavano che la propria attività professionale di avvocati pubblici (per giunta, nel caso di specie, dotati di qualifica dirigenziale e, come tale, senza soggezione al vincolo orario) si svolgeva in larga parte al di fuori dell'ufficio, con la partecipazione alle udienze presso le diverse sedi giudiziarie e con le altre attività procuratorie, con orari non preventivabili né prevedibili; peraltro, anche l'attività svolta all'interno dell'ufficio, essendo legata a scadenze processuali, poteva in alcuni periodi, a causa del sovraccarico di lavoro (o di procedimenti cautelari), richiedere un prolungamento dell'orario di servizio oltre le ore 20,00 (orario di chiusura) o il sabato dopo le 12,00 o la domenica (quando gli uffici erano chiusi e non utilizzabili): in tali ipotesi (e non solo) i ricorrenti avevano dichiaratamente svolto (e svolgevano tuttora) la loro attività professionale relativa alla redazione di atti presso le loro abitazioni, al fine di non incorrere in responsabilità professionale e/o in ritardi, decadenze e omissioni colpevoli.

Criticamente assumevano, quindi, che, nel descritto contesto, le modalità di svolgimento dell'attività professionale alle dipendenze dell'Azienda sanitaria si palesavano, di fatto, assolutamente incompatibili con il sistema automatico fondato sull'uso generalizzato del badge, così come inopinatamente regolamentato (senza i necessari distinguo) per tutti i dipendenti dell'Azienda sanitaria, ai quali erano stati equiparati i dirigenti avvocati.

Di fatto, in base al contestato regolamento contenuto nella nota prot.n.159132 del 20/07/16, essi avrebbero dovuto tutti utilizzare il badge oltre che quotidianamente in entrata ed in uscita, anche tutte le

volte che si fossero recati presso le sedi giudiziarie (utilizzando il codice I del servizio esterno in entrata ed in uscita e sempre previamente autorizzati per iscritto dal Dirigente Responsabile dell'Avvocatura). Inoltre, le autorizzazioni al permesso esterno degli avvocati dirigenti avrebbero dovuto essere conservate presso l'Ufficio legale, il quale avrebbe avuto l'onere di esibirle su richiesta dei servizi ispettivi interni, dell'Autorità Giudiziaria o della Funzione Gestione del Personale. Ancora, avrebbero dovuto utilizzare il codice I - servizio esterno - anche presso la Struttura di destinazione (ossia presso le sedi giudiziarie). E le copie delle autorizzazioni al servizio esterno dei dirigenti avvocati con cadenza giornaliera, unitamente ai nominativi degli assenti con le relative motivazioni e l'elenco del personale in servizio esterno per quella giornata avrebbero dovuto essere inviati agli uffici rilevazione presenze i quali avrebbero provveduto, a seguito delle citate comunicazioni - ed insieme alle altre assenze del giorno - a caricare in tempo reale i dati relativi al servizio esterno al fine di consentire agli Uffici centrali ed ai dirigenti delle strutture interessate di avere la situazione presenze/assenze aggiornata in ogni momento.

In definitiva, nel loro complessivo assunto critico, la descritta procedura doveva riguardarsi quale assolutamente incompatibile con la natura della propria attività professionale, risultando, altresì, lesiva della rivendicata indipendenza ed autonomia professionale.

Nel quadro delineato, emergono, perciò, asseritamente palesi il denunciato difetto di istruttoria e la decotta carenza di motivazione alla base dei provvedimenti posti in essere dall'Azienda sanitaria, che - a loro dire - si sarebbe acriticamente limitata a recepire le previsioni regionali che, ad un attento esame, avrebbero potuto e dovuto riferirsi esclusivamente agli altri dipendenti dell'Ente (e, in particolare, esclusivamente al personale medico e sanitario).

Concludevano, per tal via, per l'integrale accoglimento del gravame, con annullamento dei provvedimenti impugnati.

In via subordinata, invocavano in ogni caso l'annullamento in parte qua, id est nella parte in cui l'Amministrazione, in modo comunque asseritamente illogico ed apodittico, non aveva previsto alcun correttivo e/o diversa modalità di utilizzazione del badge, che tenesse conto delle esigenze e della particolare natura dell'attività professionale svolta dai ricorrenti.

2.- A sostegno del gravame si costituivano in giudizio il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Salerno e, con atto di intervento ad adiuvandum, la U.I.L. – Federazione poteri locali.

Con memoria di stile, si costituiva il Ministero della Salute.

L'Azienda sanitaria locale e la Regione Campania, benché ritualmente intimate, non si costituivano in giudizio.

Alla pubblica udienza del 18 gennaio 2017, sulle reiterate conclusioni dei difensori delle parti costituite, la causa veniva riservata per la decisione.

## DIRITTO

1.- Il ricorso non è fondato e merita di essere respinto.

La giurisprudenza ha già avuto modo di affrontare (con conclusioni dalle quali non si ravvisano ragioni per discostarsi nella disamina del caso di specie) la questione – che viene sottoposta odiernamente all'attenzione del Collegio – relativa alla legittimità di misure di matrice regolamentare ed organizzativa preordinate alla verifica delle presenze (segnatamente, attraverso l'uso e il controllo di badge e tessere magnetiche) del personale dipendente di Uffici pubblici che eserciti, iscritto all'apposito albo speciale conservato presso il locale Consiglio dell'ordine, le funzioni di avvocato (c.d. pubblico).

In tale occasione, Cons. Stato, sez. V, 7 giugno 2016, n. 2434 ha puntualizzato, in termini generali, che le prerogative di autonomia ed indipendenza, nei termini riconosciuti dalla legge di ordinamento professionale agli avvocati degli enti pubblici, non sono lese da ordini di servizio riconducibili alla verifica funzionale del rispetto degli obblighi lavorativi di diligenza e correttezza nei confronti della persona giuridica pubblica datrice di lavoro, che obbligano anche l'avvocato iscritto all'elenco speciale.

Pertanto, con tali provvedimenti non si realizza una "indebita ingerenza" nell'esercizio intrinseco della prestazione d'opera intellettuale propria della professione forense, e cioè «nella trattazione esclusiva e stabile degli affari legali dell'ente», ai sensi dell'art. 23 l. n. 247 del 2012, ma, semplicemente, si sottopone l'attività a forme di controllo estrinseco, doverose e coerenti con la partecipazione dell'ufficio dell'avvocato dell'ente pubblico all'organizzazione amministrativa dell'ente stesso.

In effetti, l'art. 23 della richiamata legge professionale, di cui i ricorrenti lamentano la violazione, riferisce «la piena indipendenza ed autonomia» soltanto alla ridetta «trattazione esclusiva e stabile degli affari legali dell'ente» e non trasforma affatto, ex lege, l'inerente ufficio in un organo distinto e, comunque, autonomo dal resto dell'ente. Con il che, in definitiva, le predisposte misure organizzative non palesano alcuna incompatibilità con le caratteristiche di autonomia nella conduzione professionale dell'ufficio di avvocatura.

Sotto distinto e concorrente profilo, è del tutto evidente che la programmatica strutturazione di verifiche e controlli sull'attività lavorativa del personale non implica affatto – come paventato dai ricorrenti – che le peculiarità delle funzioni e delle mansioni esercitate (segnatamente inerenti l'assenza di orari di lavoro prestabiliti e la maggiore autonomia nell'organizzazione dei tempi) possano essere compromesse, limitate o addirittura pretermesse: e ciò in quanto l'attività di controllo e verifica, per sua natura strumentale, deve essere comunque esercitata e valorizzata in considerazione dei profili professionali volta a volta presi in considerazione (ciò che, di fatto, vale anche ad elidere le ragioni di doglianza prospettate in via subordinata, essendo – per l'appunto – evidente che gli auspicati "adattamenti" e/o "correttivi" non riguardano il controllo delle presenze e l'utilizzazione del badge in sé e per sé, ma solo le successive attività amministrative intese alla gestione delle singole e differenziate categorie di personale, ivi compresa, nei sensi chiariti, quella degli avvocati dell'ente).

2.- Il complesso delle esposte ragioni induce, in definitiva, alla complessiva reiezione del gravame.

L'obiettiva particolarità della fattispecie giustifica, ad avviso del Collegio, l'integrale compensazione di spese e competenze di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Riccio, Presidente

Giovanni Grasso, Consigliere, Estensore

Rita Luce, Primo Referendario

L'ESTENSORE    IL PRESIDENTE

Giovanni Grasso    Francesco Riccio

