

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA FP CGIL INPS SULLA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE DELL'AREA LEGALE

1. Sulla esecuzione delle sentenze del Consiglio di Stato.

La gravità dei vizi di legittimità ravvisati dal massimo organo di giustizia amministrativa negli atti regolamentari dell'Istituto che riguardano l'Avvocatura rende necessario dare attuazione a tali sentenze ispirandosi al pieno rispetto della normativa vigente in materia (art. 15 l. 75/70, art. 19 DPR 346/83, art. 23 l. 247/12), ma soprattutto nel segno di una ritrovata consapevolezza del particolare ruolo assegnato dall'ordinamento alle avvocature pubbliche: ossia il ruolo di presidio di legittimità dell'azione amministrativa.

La "piena indipendenza ed autonomia" degli avvocati pubblici, sancita da ultimo dal nuovo ordinamento professionale forense (l. 247/12, art. 23), non è né un privilegio né un orpello del passato, come pure viene detto a volte con insofferenza.

1

Al contrario, è il presupposto affinché ciascun avvocato pubblico, tanto nella gestione delle controversie quanto e soprattutto nello svolgimento dell'attività consultiva e di "assistenza al cliente" possa contribuire con il proprio apporto specialistico alle tecnostrutture affinché l'azione amministrativa sia improntata al rispetto della legge ed alla realizzazione delle finalità istituzionali dell'Istituto, concorrendo a porre al riparo l'ente da fenomeni di malcostume o corruttivi.

Per tali motivi, sebbene ad oltre due mesi dall'incontro tenutosi con le OO.SS. sulla riorganizzazione dell'Area Legale, non siano state ancora rese note le bozze dei nuovi testi regolamentari, la CGIL chiede fin d'ora che le nuove disposizioni siano ispirate ai seguenti principi:

- a) Previsione di uffici di avvocatura, a livello centrale e territoriale, dotati di propria autonomia e collegati direttamente al rappresentante legale dell'Istituto, sebbene operanti in raccordo funzionale con gli uffici dirigenziali in base alla loro specifica competenza amministrativa;
- b) Articolazione degli uffici di avvocatura su soli tre livelli: **centrale**, in Roma, **regionale**, nei capoluoghi di regione, **distrettuale**, nei capoluoghi di provincia sedi di Corte di Appello, fermi restando i presidi richiesti laddove sussistano peculiari ragioni collegate ai flussi di contenzioso, il tutto come meglio appresso specificato;
- c) Impostazione delle nuove disposizioni regolamentari sugli uffici di avvocatura e sui relativi ambiti di attività e non più sulle figure dei coordinatori; ciò al fine di "sburocratizzare" l'attuale organizzazione dell'Avvocatura, eccessivamente verticistica, e rendere effettive quelle guarentigie di autonomia ed indipendenza che la legge riconosce a tutti gli avvocati pubblici in quanto tali;

- d) A fronte di una maggiore concentrazione degli uffici di avvocatura (con conseguenti risparmi di personale e mezzi), appare possibile pensare ad una maggiore articolazione delle figure di coordinamento, come appresso meglio si dirà.

Inoltre, come già richiesto in occasione dell'incontro del 9 maggio, al di là della riscrittura di poche righe dei testi regolamentari, occorre che i principi posti dalle due sentenze del Consiglio di Stato trovino attuazione effettiva.

A tale scopo, occorre la revisione profonda del **sistema di valutazione degli avvocati**, dei **criteri di conferimento degli incarichi di coordinamento e/o di ogni altra posizione indennizzata**, del **regolamento di disciplina per i professionisti**. Tutti aspetti questi – che attualmente vedono il professionista in posizione di soggezione/subordinazione rispetto al dirigente e comunque non tutelato da regole oggettive e verificabili – la cui revisione appare necessaria ed improcrastinabile al fine di dare attuazione al precetto normativo. Su tali aspetti si è richiesta e si richiede l'apertura di appositi tavoli tecnici.

2. Nello specifico della riorganizzazione.

Il documento presentato alla conferenza dei dirigenti generali del 22 maggio, peraltro privo degli allegati, prefigura una riorganizzazione differente rispetto a quella preannunciata alle OO.SS. il precedente 9 maggio e che rischia di riprodurre le criticità del modello organizzativo attuale.

Proprio le vicende intervenute dal 2009 ad oggi, richiamate a pag. 9 del documento (la fusione con Inpdap ed Enpals, l'affidamento all'avvocatura della difesa nella eventuale seconda fase in materia di ATP per invalidità civile, l'affidamento all'avvocatura dell'attività di recupero crediti, le profonde trasformazioni intervenute nell'organizzazione dell'Istituto), impongono la revisione profonda del modello attuale, eccessivamente verticistico e non improntato alla massima valorizzazione professionale di ciascun avvocato, e altresì caratterizzato da una gestione opaca degli incarichi di coordinamento (attribuiti quasi tutti in via provvisoria e senza alcuna procedura selettiva) e delle altre posizioni indennizzate (per le quali non è prevista alcuna procedura selettiva), nonché dalla indebita commistione tra competenze tecnico-giuridiche e competenze amministrative.

Impongono soprattutto il superamento della riorganizzazione varata nel 2014 e poi entrata in vigore con modifiche nel 2015, in sede di integrazione delle avvocature degli enti soppressi: una riorganizzazione avvenuta solo sulla carta, limitata a pochi ritocchi ai settori del CGL, e ben attenta alla conservazione di tutti gli assetti preesistenti alla integrazione. Al punto tale da non offrire alcuna soluzione né alle problematiche organizzative e lavorative risalenti, precedenti l'integrazione, né a quelle poste dalla stessa integrazione, prima fra tutte quelle relative all'adeguamento, ormai improrogabile, delle procedure informatiche (ivi compreso il cd. cruscotto), tanto in merito alla necessaria implementazione delle stesse in relazione alle nuove tipologie di contenzioso, quanto in vista della ricognizione dei carichi di lavoro ai fini della loro perequazione e della stessa valutazione dei professionisti secondo parametri oggettivi e aderenti al contenuto professionale della prestazione demandata. Anche su tali argomenti si chiede da tempo l'apertura di tavoli tecnici, mai avviati.

3. Strutturazione degli uffici.

Le possibilità offerte dal processo telematico e l'estrema variabilità dei flussi di contenzioso impongono di evitare la frammentazione degli uffici e la conseguente parcellizzazione delle competenze professionali.

Una maggiore concentrazione dei legali assicura infatti per un verso la maggiore flessibilità operativa della struttura, per altro verso la valorizzazione di tutti gli avvocati, garantendo l'efficienza e l'economicità della struttura.

In tale ottica, si formulano le seguenti proposte:

- a) Su Roma, si propone l'unificazione dell'Avvocatura centrale e dell'Avvocatura regionale/distrettuale, con una ridefinizione dei settori, sulla scorta del modello già adottato dall'Avvocatura dello Stato, presso cui, nella circoscrizione della Corte d'Appello di Roma, le attribuzioni dell'Avvocatura distrettuale sono esercitate dall'Avvocatura Generale; ciò consentirebbe, per un verso, una eccezionale flessibilità operativa, mettendo in grado la struttura di far fronte a flussi anomali tanto di richiesta di consulenza dagli organi e direzioni centrali, quanto di contenzioso, di legittimità e di merito; per altro verso, di realizzare economie ed in ogni caso il più razionale utilizzo delle risorse di personale e di mezzi in dotazione ai due uffici;
- b) Nei capoluoghi di regione sedi di direzione metropolitana, si esprime parere nettamente contrario alla suddivisione della forza in due uffici distinti, regionale e distrettuale/metropolitano. Si propone anche in questo caso la creazione di un unico ufficio di avvocatura in ambito regionale, nell'ambito del quale potrebbero operare tanto un Coordinatore regionale quanto un Coordinatore metropolitano, per il coordinamento e l'uniformità di indirizzo nelle materie di rispettiva competenza delle due direzioni, e, eventualmente, attesa la complessità di tali regioni, anche coordinatori per specifiche materie, come avviene oggi presso il CGL.

L'idea che l'articolazione dell'avvocatura debba seguire necessariamente quella delle strutture amministrative, e che pertanto a due livelli territoriali di direzione generale debbano corrispondere due diversi uffici territoriali di avvocatura, non tiene conto del fatto che l'ambito di operatività della struttura legale è dato unicamente dalle circoscrizioni giudiziarie, mentre il raccordo con le strutture amministrative è di tipo funzionale e può ben essere assicurato da un unico ufficio di avvocatura opportunamente organizzato in settori di attività. La suddivisione dell'attuale organico in due uffici distinti comporterebbe al contrario un'inutile dispersione di forze oltre che l'ulteriore irrigidimento della struttura, con inevitabile moltiplicazione di costi e di personale amministrativo, e in definitiva una minore efficienza in termini di flessibilità operativa e di risposta al cliente.

Ciò risulta evidente anche in considerazione della ripartizione di competenze, come proposta nel documento, tra i due livelli di avvocatura: laddove la ripartizione di competenza amministrativa tra direzione regionale e direzione di coordinamento metropolitano è essenzialmente territoriale, al contrario la ripartizione di competenze tra avvocatura regionale ed avvocatura distrettuale/metropolitana è precipuamente per materia (tar, corte di conti, penale). Ciò già comporta evidentemente che non vi sia alcuna necessaria corrispondenza tra i livelli amministrativi e i livelli di avvocatura: tanto

l'avvocatura regionale quanto l'avvocatura distrettuale/metropolitana dovranno raccordarsi funzionalmente sia con la Direzione Regionale sia con la Direzione di coordinamento metropolitano, rendendo così del tutto oscure le ragioni della suddivisione dei legali della medesima città in due uffici distinti.

Peraltro, non può non rilevarsi come, nel documento proposto, sono devolute alla competenza dell'Avvocatura regionale, oltre al contenzioso TAR ed al contenzioso penale, tutto il contenzioso patrimoniale in ambito regionale e l'intero contenzioso pensionistico ed erariale innanzi alla Corte dei Conti, ossia la parte più cospicua del contenzioso proprio dell'ex Inpdap. Una simile proposta, per un verso, cristallizza i limiti della integrazione come finora realizzata, sancendo la definitiva divisione per uffici delle competenze Inps ed ex Inpdap, per altro verso si palesa del tutto indeterminata quanto alla definizione degli organici dei nuovi uffici, che non potrà avvenire che in base all'effettivo carico di lavoro delle costituenti strutture (di talché incomprensibile appare l'accento alla "cessione" di quattro unità da parte del Coordinamento Generale).

Per le ragioni innanzi illustrate, qui anche più evidenti, appare irragionevole la creazione di "uffici legali presso le filiali di coordinamento" e, in generale, l'ulteriore frazionamento della struttura legale in ambiti la cui iperspecializzazione su poche tipologie procedurali rischia, oltre che di produrre gli svantaggi già evidenziati, di svilire la professionalità dei legali addetti.

4

- c) Si concorda sul mantenimento delle Avvocature Distrettuali nelle città sedi di Corte di Appello diverse dai capoluoghi di regione ed anche dei presidi (senza coordinatore) laddove particolari ragioni lo richiedano.
- d) Si chiede inoltre ogni opportuno rafforzamento delle strutture amministrative di supporto, anche in funzione dei nuovi oneri che deriveranno dalla introduzione del Piano nazionale di lavoro, ed ogni necessario adeguamento delle procedure inerenti alle spese connesse all'attività legale, anch'esse causa ad oggi di inutili appesantimenti dell'attività professionale e di quella amministrativa.

4. Sulle posizioni indennizzate.

La CGIL ha espresso al riguardo, negli ultimi anni, una posizione chiara, non sottoscrivendo gli ultimi CCIE Professionisti, tra l'altro in ragione del gran numero di posizioni indennizzate create nel tempo per i soli legali, non previste dal CCNL ed introdotte con determinazioni o addirittura con semplici messaggi, che peraltro non ne definivano in alcun modo i contenuti, la cui remunerazione è stata posta a carico del Fondo per la retribuzione di risultato.

Ma, soprattutto, si sono contestate le modalità di conferimento di detti incarichi, totalmente discrezionali, senza alcuna procedura né pubblicità, ed a prescindere da ogni valutazione comparativa del merito e dell'esperienza.

Sotto tale profilo si è apprezzato l'intento di abbattere questa selva di incarichi, sopprimendo coordinatori aggiunti, vicari e referenti vari. Una simile scelta risponde innanzi tutto ad un criterio di legittimità, riportando l'organizzazione dell'avvocatura a quanto previsto dal CCNL, ma soprattutto, smantellando l'attuale modello verticistico, appare conforme alla complessiva disciplina dei professionisti legali, improntata alla

pari dignità di tutti gli avvocati, ed ispirata alla valorizzazione dell'avvocato in quanto tale.

Tuttavia, in merito a quanto si legge nel documento presentato alla conferenza dei dirigenti generali, occorre fare tre osservazioni:

- a) Viene preannunciata l'istituzione di altri incarichi/posizioni indennizzate, quali i coordinamenti interprovinciali, metropolitani e intermetropolitani, senza che ne sia precisato il numero o il criterio di individuazione della posizione nella costituenda organizzazione, così rischiando di vanificare la portata innovativa delle misure inizialmente annunciate;
- b) Non viene fatto alcun cenno alla introduzione di criteri e procedure selettive per il conferimento di detti incarichi (né tanto meno alla revisione dei criteri di conferimento degli incarichi di coordinamento come da ultimo disciplinati dalla determinazione presidenziale n. 78 del 24/7/2015, connotati da eccessiva ed ingiustificata discrezionalità e tuttora soggetti ad impugnativa giurisdizionale);
- c) Viene incomprensibilmente previsto il mantenimento dei vicari dei coordinatori centrali, si presume con l'attuale sistema di designazione, ai quali non spetterebbero maggiorazioni economiche ma sarebbe tuttavia riconosciuta "l'attività svolta a fini giuridici", non meglio individuati.

Su tale posizione si osserva che:

- Si tratta di incarichi non previsti né dal CCNL né da altri atti organizzativi dell'Istituto che ne individuino contenuti e modalità di conferimento;
- Sono invece previsti nei CCIE ai soli fini della commisurazione della relativa indennità, fermo restando che, per espressa dichiarazione del Direttore delle Risorse Umane dell'epoca, successivamente alla integrazione con le avvocature degli enti soppressi (luglio 2015), e fino a definizione della procedura selettiva per gli incarichi di coordinamento (tuttora in corso ed oggi addirittura sospesa sine die), i vicari dei coordinatori centrali provvisori non sarebbero stati nominati;
- Infine, con disposizione di servizio del Direttore Generale n. 5099 del 31/7/2015, è stato chiarito che nella fase di organizzazione provvisoria di cui sopra l'espletamento degli stessi incarichi di coordinamento, proprio perché conferiti in via provvisoria ed in assenza di alcuna procedura selettiva, non avrebbe dato alcun titolo o punteggio ulteriore rispetto a quelli già maturati.

Occorre quindi necessariamente fare chiarezza in primo luogo sulle ragioni del mantenimento della figura, in secondo luogo sul rilievo giuridico che si intende riconoscere all'incarico di vicario del coordinatore centrale, ché, diversamente, si creerebbero situazioni preferenziali palesemente ingiustificate ed indifendibili. Si vuole qui aprire una parentesi sulla gestione di tali figure in tale ultimo periodo.

A fronte della dichiarazione emessa dall'ex Direttore delle Risorse Umane in sede di trattative per il CCIE su ricordata, si è appreso di recente che il Coordinatore Generale Legale, con nota del 16/5/2016 indirizzata alla sola DCRU, a quasi un anno dalla integrazione ed in pendenza della procedura per il conferimento degli incarichi di coordinatore centrale, ha attestato, si presume ai fini del pagamento della relativa maggiorazione, che i vicari già nominati prima della integrazione "hanno continuato a svolgere e svolgono funzioni vicarie".

Tale nota rappresenta un fatto gravissimo.

Innanzitutto perché senza alcuna procedura né pubblicità ha confermato sic et simpliciter, peraltro con effetto retroattivo, la vigenza di incarichi pregressi alla integrazione. La nota infatti non ha avuto alcuna pubblicità, neanche nell'ambito dello stesso Coordinamento Generale Legale (tanto meno sul territorio), ed è stata consegnata in copia solo di recente dal Coordinatore Generale a seguito di formale richiesta di una collega.

Premesso che già tali modalità confermano l'inconsistenza degli incarichi in questione, ripetesì posti a carico del Fondo e quindi di tutti i professionisti, l'aspetto più grave è certamente costituito dal fatto che né il Coordinatore Generale, né il Coordinatore del Settore Organizzazione del CGL, né la DCRU hanno ritenuto di informare i Coordinatori preposti ai nuovi Settori istituiti in sede di integrazione, riconducibili alle materie ex Inpdap, della possibilità di nomina dei vicari, che di fatti non sono stati nominati.

La circostanza evidenzia ancora una volta la totale opacità nella procedura di nomina dei vicari come di tutte le altre posizioni indennizzate, denunciata da tempo dalla CGIL, e rende a maggior ragione privo di giustificazione ed improponibile, allo stato, il riconoscimento di rilievo giuridico di tali incarichi.

5. Sulle misure incentivanti.

Si condivide l'idea di varare misure incentivanti per gli avvocati che operano presso le sedi critiche e di ancorare la corresponsione di tali maggiorazioni a parametri oggettivi.

6

Ciò posto, quanto alle risorse, stante l'ampiezza della riorganizzazione in corso e la consistente modificazione degli stessi procedimenti lavorativi (ricorso massivo e pianificato al lavoro a distanza), occorrerà innanzitutto verificare l'effettiva consistenza delle risorse liberate dalla diminuzione delle posizioni indennizzate o se non si renda necessario incrementare il Fondo con nuove risorse.

In secondo luogo, poiché l'innovazione riguarderà tutti gli uffici e tutti gli avvocati, con prevedibile incremento dei carichi di lavoro individuali, si propone fin d'ora di intervenire tramite l'aumento e la eventuale differenziazione della indennità di funzione; indennità aumentata una sola volta negli ultimi anni, con il CCIE 2015, nonostante la rivoluzione che ha interessato le professioni legali in Italia (indennità peraltro drasticamente tagliata, invece, proprio in fase di integrazione, e senza possibilità di riassorbimento, a tutti i professionisti ex Inpdap).

Nulla si osserva al momento sulle accennate misure incentivanti di carattere giuridico, non meglio precisate.

6. Formazione.

Viene accolta un'istanza avanzata ormai da tempo dalla CGIL e da altre sigle sindacali, oltre che da tutti gli avvocati dell'Istituto, ossia l'abbandono della formula dell'aggiornamento in videoconferenza, in favore del vero e proprio congresso, occasione di incontro e scambio di esperienze fra avvocati dell'intero territorio nazionale.

Uguualmente condivisibile è l'utilizzo a tal fine di strutture proprietarie quali il Convitto di Spoleto, come anche in questo caso suggerito da tempo.

Si concorda altresì con l'affidamento dell'organizzazione del convegno alla stessa Avvocatura dell'Istituto, certamente più a conoscenza del reale fabbisogno formativo dei legali dell'Istituto rispetto a società od organizzazioni esterne.

Non si condivide tuttavia il proposito di affidare la docenza del corso ad avvocati interni e soprattutto a prescindere dall'accREDITAMENTO riconosciuto dall'ordine professionale ai fini dei cd. crediti formativi.

Il senso della richiesta degli avvocati è quello di fare del convegno annuale una occasione vera non solo di incontro ma anche di crescita, favorendo l'incontro dei nostri legali con esponenti autorevoli del mondo accademico e della magistratura, sulla falsariga di quanto praticato con successo dal CSM per la formazione dei magistrati.

Proprio l'alto livello di specializzazione già posseduto dai legali dell'Istituto rende assolutamente necessario fare ricorso a tali istanze per rendere questi incontri un momento qualificante del percorso professionale e formativo dei legali stessi.

Il tutto, rigorosamente, con il qualificante accREDITAMENTO dell'ordine degli avvocati ed il conseguente riconoscimento dei crediti formativi (per inciso, due o tre giornate di convegno consentono di esaurire pressoché per intero il fabbisogno formativo obbligatorio di ciascun legale).

7

7. Il Piano nazionale di Lavoro - Riserva.

Si riserva ad un separato documento ogni valutazione sull'argomento. Ciò a maggior ragione in considerazione dell'adozione della determinazione del Direttore Generale n. 2843 del 10/7/2017 ad appena due giorni dalla informativa pervenuta il precedente 7 luglio.

Determinazione sulla quale, in considerazione delle richieste già avanzate in occasione dell'incontro del 9 maggio, si chiede l'avvio di un immediato confronto.