

ENTI LOCALI: Comune e Provincia - Giunta comunale - Deliberazioni - Scelta dell'Ente locale di destinare uno o più avvocati dipendenti a servizi e/o settori diversi della P.A. e di esternalizzare una o più branche del servizio legale e contenzioso - Illegittimità.

Tar Puglia - Lecce, Sez. III, ord. 4 novembre 2021, n. 619

“[...] i provvedimenti comunali impugnati sembrano scontare prima facie [...] un macroscopico deficit istruttorio e di motivazione, atteso che la contestata esternalizzazione dei servizi legali afferenti al contenzioso amministrativo appare attuata dal Comune [...] – in parte qua – in violazione ai canoni di economicità, efficacia e proporzionalità dell’agere amministrativo, risultando del tutto obliterati, nell’esercizio del potere organizzativo (per quanto discrezionale) in esame: a) la previa valutazione analitica del contenzioso esistente presso le diverse Autorità giurisdizionali e di quello prevedibile statisticamente (in aumento o in flessione); b) l’accertamento dei carichi di lavoro esistenti (allo stato) e presumibili in capo ai legali interni; c) la possibilità per gli stessi di fare fronte al predetto contenzioso assumendo la relativa difesa dell’Ente; d) la successiva valutazione, dopo i precedenti step, delle possibili e alternative diverse soluzioni (maggiormente favorevoli per l’Ente in termini di efficacia, economicità, rispetto e valorizzazione delle professionalità esistenti all’interno dell’Ente, anche al fine di evitare spese inutili e foriere di possibili danni erariali) per il raggiungimento degli obiettivi prefissati (con valutazione di eventuali nuove assunzioni o di convenzioni con sostituti d’udienza); e) la comparazione, in termini di costi e benefici, delle alternative esistenti con la proposizione delle soluzioni maggiormente soddisfacenti nei termini predetti [...]”.

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 810 del 2020, integrato da motivi aggiunti, proposto da Liuzzi Giovanna, rappresentata e difesa dall’avvocato Gianluca Prete, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Taranto, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall’avvocato Andrea Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l’intervento di

ad

adiuvandum:

U.N.A.E.P. – Unione Nazionale Avvocati Enti Pubblici, rappresentata e difesa dagli avvocati Giacomo Massimo Ciullo e Giuseppe Lullo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l’annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della deliberazione della Giunta Municipale del Comune di Taranto del 20.2.2020 n. 42, pubblicata dal 20.2.2020 al 5.3.2020 all'Albo pretorio del Comune, in particolare nella parte in cui si è deliberata l'approvazione delle schede allegate con particolare riferimento all'all. A), all'all. B) ed all'all. D) parte relativa alla 2° Direzione nonché nella parte in cui si è incaricato il Dirigente p.t. della Direzione Affari Generali di valutare *“l'opportunità e la convenienza economica di destinare uno o più avvocati dell'Ente presso le direzioni, secondo le più efficaci modalità organizzative, per lo svolgimento delle attività precontenziose connesse alla riscossione, anche coattiva, delle entrate comunali al fine di rendere più efficace la realizzazione, nonché, in relazione alla gestione del contenzioso delle varie discipline (civile, penale, amministrativo, tributario, del lavoro) di operare le valutazioni necessarie per l'eventuale esternalizzazione di una o più branche del contenzioso dell'Ente”*;

-degli allegati A), B) e D) per la 2° Direzione per le parti delle quali sono interessate le figure dell'Avvocatura e degli Avvocati dell'Ente civico;

– nonché, ove di interesse, di ogni altro atto (anche sconosciuto) presupposto, connesso e/o consequenziale;

-in subordine, per la condanna dell'Amministrazione Comunale di Taranto al risarcimento del danno per equivalente in favore della ricorrente, con riserva di avanzare, sin da ora, anche ulteriore autonoma domanda di risarcimento – anche innanzi ad altra A.G. – per i danni subiti e subendi derivanti dall'illegittimo comportamento della P.A. nonché dagli eventuali atti di esecuzione e/o concretizzazione della delibera gravata ed incidenti sulla posizione giuridica soggettiva della deducente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti notificati da Liuzzi Giovanna il 20.03.2021:

per l'annullamento

– della deliberazione della Giunta Municipale del Comune di Taranto del 15.01.2021 n. 6, pubblicata dal 19.01.2021 al 02.02.2021 all'Albo pretorio del Comune, in particolare nella parte in cui si è ritenuto opportuno proporre aggiornamenti e modifiche alla Macrostruttura comunale, tra i quali *“l'esternalizzazione della gestione del contenzioso amministrativo e tributario”*;

– delle schede A), B) e D) con particolare riferimento al 2^ Direzione, allegate alla predetta delibera, per le parti relative alle figure dell'Avvocatura e degli Avvocati dell'ente civico;

in subordine, per la condanna

dell'Amministrazione Comunale di Taranto al risarcimento del danno per equivalente in favore della ricorrente, con riserva di avanzare, sin da ora, anche ulteriore autonoma domanda di

risarcimento – anche innanzi ad altra A.G. – per i danni subiti e subendi derivanti dall’illegittimo comportamento della P.A. nonché dagli eventuali atti di esecuzione e/o concretizzazione delle delibere gravate con il ricorso introduttivo nonché con il presente, ed incidenti sulla posizione giuridica soggettiva della deducente.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti notificati da Liuzzi Giovanna il 21/9/2021:

per l’annullamento, previa concessione della misura cautelare più idonea,

– della determinazione dirigenziale del Comune di Taranto Reg. Generale n. 5188 del 29/07/2021, con la quale si è provveduto all’indizione della gara per l’“Affidamento dei servizi legali di gestione del contenzioso amministrativo e della connessa attività di consulenza e assistenza legale anche stragiudiziale del Comune di Taranto, nonché eventuale fase esecutiva, suddivisi in lotto 1 (urbanistica, ambiente, SUE e SUAP) e lotto 2 (appalti, contratti e contenziosi diversi rispetto alle materie di cui al lotto 1)”;

– del relativo Bando di gara – per entrambi i lotti recanti rispettivamente CIG 8852026AEF e 885205313A, pubblicato il 4.08.2021 all’Albo pretorio del Comune;

– del relativo Capitolato D’Oneri e dell’allegata scheda;

– qualora occorrer possa, del disciplinare di gara;

– qualora occorrer possa, della determina n. 38/2021, nella parte in cui dovesse ledere la posizione della ricorrente;

– nonché di ogni altro atto agli stessi presupposto, consequenziale od in qualsivoglia modo connesso anche se non conosciuto;

in subordine, per la condanna

dell’Amministrazione Comunale di Taranto al risarcimento del danno per equivalente della Ricorrente, con riserva di avanzare anche ulteriore autonoma domanda in tal senso – anche innanzi ad altra A.G. – per i danni subiti e subendi derivanti dall’illegittimo comportamento della P.A. nonché dagli ulteriori atti di esecuzione e/o concretizzazione delle delibere gravate con i precedenti ricorsi già iscritti a ruolo.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Taranto;

Visto l’atto di intervento ad adiuvandum dell’U.N.A.E.P. (Unione Nazionale Avvocati Enti Pubblici);

Vista la domanda di sospensione dell’esecuzione dei provvedimenti impugnati, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente con i motivi aggiunti del 21.09.2021;

Visto l’art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella Camera di Consiglio del giorno 3 novembre 2021 il Cons. dott.ssa Patrizia Moro e uditi per le parti i difensori avv.to G. Prete, avv.to G. Petrucci in sostituzione dell'avv.to A. Sticchi Damiani, avv.to G. Ciullo;

Considerato che, ad una sommaria delibazione propria della fase cautelare del giudizio, il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti proposti in corso di causa, appare assistito dai necessari presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

Ritenuto che, sotto il primo profilo, i provvedimenti comunali impugnati sembrano scontare prima facie (oltre alla dedotta contraddittorietà rispetto gli atti di autoregolamentazione dell'Ente civico – cfr. Regolamento sul funzionamento dell'Avvocatura) un macroscopico deficit istruttorio e di motivazione, atteso che la contestata esternalizzazione dei servizi legali afferenti al contenzioso amministrativo appare attuata dal Comune di Taranto – in parte qua – in violazione ai canoni di economicità, efficacia e proporzionalità dell'*agere* amministrativo, risultando del tutto obliterati, nell'esercizio del potere organizzativo (per quanto discrezionale) in esame: a) la previa valutazione analitica del contenzioso esistente presso le diverse Autorità giurisdizionali e di quello prevedibile statisticamente (in aumento o in flessione); b) l'accertamento dei carichi di lavoro esistenti (allo stato) e presumibili in capo ai legali interni; c) la possibilità per gli stessi di fare fronte al predetto contenzioso assumendo la relativa difesa dell'Ente; d) la successiva valutazione, dopo i precedenti *step*, delle possibili e alternative diverse soluzioni (maggiormente favorevoli per l'Ente in termini di efficacia, economicità, rispetto e valorizzazione delle professionalità esistenti all'interno dell'Ente, anche al fine di evitare spese inutili e foriere di possibili danni erariali) per il raggiungimento degli obiettivi prefissati (con valutazione di eventuali nuove assunzioni o di convenzioni con sostituti d'udienza); e) la comparazione, in termini di costi e benefici, delle alternative esistenti con la proposizione delle soluzioni maggiormente soddisfacenti nei termini predetti.

Rilevato che:

– i dati numerici – come rappresentati nei provvedimenti impugnati – del contenzioso esistente, in assenza di una attenta valutazione analitica dell'oggetto e della natura degli stessi (il cui aumento pare riguardare i sinistri stradali) non risulta affatto sufficiente ai fini di una adeguata proceduralizzazione istruttorio, tanto più che gran parte del contenzioso comunale (riguardante i tributi minori, le sanzioni del codice della strada e le controversie di lavoro) risulta essere svolto direttamente dagli Uffici non necessitando di patrocinio legale;

-i riferiti dati di aumento delle spese per gli incarichi legali esterni appaiono del tutto irrilevanti, sia perchè gli stessi sono comunque frutto di una libera scelta dell'Ente e non vi sono dati sufficienti per comprendere se la stessa sia stata dettata dalla obiettiva impossibilità per l'Avvocatura comunale di assumerne la relativa difesa, sia per l'assenza di indicazioni circa la natura degli incarichi, il periodo del relativo affidamento e se le parcelle corrisposte si riferiscano ad attività già espletate o da espletarsi;

– la decisione di esternalizzare il contenzioso amministrativo, attuata mediante l'impugnata determinazione dirigenziale del Comune di Taranto n. 5188/2021, inoltre, non pare neppure raggiungere l'obiettivo del risparmio di spesa correlato alla contrazione dell'affidamento degli incarichi all'esterno, prevedendo espressamente la *lex specialis* impugnata, oltre alla spesa indicata nell'importo a base d'asta (cfr. capitolato d'onori: *“Ai fini della determinazione della normativa applicabile, ai sensi dell'art. 35 del D. Lgs. 50/2016, l'importo complessivo dei due Lotti ammonta ad € 240.947,65 (euro duecentoquarantamilanovecentoquarantasette/65), comprensivo del rinnovo di un anno e della proroga tecnica eventuale stimata in 6 mesi, IVA e CPA escluse)* anche la possibilità di affidare – comunque – *intuitu personae* singoli incarichi a professionisti esterni diversi da quelli convenzionati.

Ritenuto, infine, sotto il profilo *del periculum*, che nel bilanciamento degli interessi coinvolti, debba ritenersi prevalente quello di parte ricorrente a non veder pregiudicata – allo stato – la posizione professionale acquisita, tanto più in assenza della rappresentazione (parte della Amministrazione Comunale resistente) della obiettiva impossibilità per l'Avvocatura interna di far fronte, nelle more della decisione nel merito della causa, al contenzioso che gli impugnati provvedimenti hanno inteso esternalizzare.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce – Sezione Terza accoglie l'istanza cautelare formulata dalla parte ricorrente con i motivi aggiunti proposti il 21.09.2021 avverso la impugnata determinazione dirigenziale n. 5188/2021, sospendendone, per l'effetto, l'efficacia.

Fissa per la trattazione di merito del giudizio l'udienza pubblica del 13 aprile 2022.

Compensa le spese della presente fase cautelare.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 3 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere, Estensore

Giovanni Gallone, Referendario

IL SEGRETARIO