

ENTI LOCALI: Comune e Provincia – Avvocatura comunale – Ufficio – Natura giuridica. Regolamento – Disposizione secondo cui le spese forfettarie nella misura del 15% degli onorari riconosciuti in sentenza, al netto degli oneri ed IRAP, recuperate dalla controparte soccombente, restano riversate nel bilancio dell'Amministrazione Comunale – Illegittimità.

Tar Lazio - Latina, Sez. I, 1 luglio 2022, n. 566

1. “[...] pur mantenendo le guarentigie proprie della Legge Professionale (essenzialmente su autonomia e indipendenza), l'Avvocatura Comunale rappresenta un “Ufficio” comunale soggetto al potere di regolamentazione della Giunta, ai sensi del richiamato art. 48, comma 3, TUEL, dato che la organizzazione degli uffici degli enti locali è vicenda intrinsecamente collegata con il potere operativo e non può sottostare alle discussioni di un'approvazione assembleare [...]”.

2. “[...] In merito alla doglianza sull'art. 14, comma 2, secondo la quale “Le spese forfettarie nella misura del 15% degli onorari riconosciuti in sentenza, al netto degli oneri ed IRAP, recuperate dalla controparte soccombente, restano riversate nel bilancio dell'Amministrazione Comunale”, il Collegio non ritiene condivisibile la tesi difensiva del Comune, fondata sul richiamo a giurisprudenza della Corte di Conti secondo cui la quota relativa a detta imposta ben può rientrare negli “accessori di legge” a carico della soccombenza medesima. Ciò perché la liquidazione giudiziale non può che essere limitata alle voci di “tariffa” legate all'attività professionale-processuale, con limite ai soli “oneri riflessi” in luogo di IVA e CAP nel caso di avvocati di enti pubblici [...]”.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Latina, con la relativa documentazione;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 25 maggio 2022 il dott. Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con rituale ricorso a questo Tribunale, gli avv.ti Francesco Paolo Cavalcanti, Francesco Di Leginio e Cinzia Mentullo, quali dipendenti a tempo indeterminato che svolgono stabilmente in favore del Comune di Latina le funzioni di “Avvocato” secondo le rispettive abilitazioni e le corrispondenti attribuzioni formali di qualifica, giusta iscrizione nell'Elenco Speciale dell'Albo degli Avvocati di Latina ai sensi dell'art. 23 della l. n. 247/2012, chiedevano l'annullamento della delibera di Giunta

Municipale in epigrafe, avente ad oggetto “Regolamento Avvocatura Comunale”, e degli altri atti indicati, a essa collegati.

In particolare, i ricorrenti ripercorrevano l’”iter” normativo con cui era stata regolata l’attività legale in favore del Comune, fino alla delibera impugnata, asseritamente collegata alla disposizione di cui all’art. 9, comma 8, d.l. n. 94/2014, conv. in l. n. 114/2004.

I ricorrenti lamentavano che la Giunta non aveva limitato il suo intervento per adeguare il preesistente Regolamento ai soli di criteri di natura economica di cui all’art. 9 cit, ma lo aveva sostituito, abrogandolo, con un nuovo testo che non si limitava agli aspetti economici, ma delimitava nuove “linee guida” che interessavano tutto il ruolo dei legali dell’Ente e la relativa struttura.

Dopo aver descritto tutte le fasi di conclusione della procedura, anche successive alla delibera di G.M. n. 110/2019, i ricorrenti, in sintesi, lamentavano quanto segue.

In primo luogo, sostenevano la sussistenza della giurisdizione di questo Tribunale, dato che erano oggetto di impugnazione atti di c.d. “macro-organizzazione”, assunti dall’Ente nell’esercizio discrezionale del potere amministrativo e a definizione delle linee fondamentali dell’Avvocatura Civica, con attività collocata “a monte” del rapporto di impiego.

Nel merito, deducevano:

“I. Sostituzione del Regolamento dell’Avvocatura Comunale approvato dall’Organo Consiliare – con Deliberazione assunta ai sensi e per gli effetti dell’art. 42, c. 2, lett. a) del d. lgs. n. 267/2000 – con Deliberazione della Giunta Municipale – approvata ai sensi e per gli effetti dell’art. 48, c. 3 del d. lgs. n. 267/2000 -. Mancata distinzione tra attività di indirizzo – generale e di principio – ed attività organizzativa – di dettaglio ed esecutiva -. Violazione, errata interpretazione, del combinato disposto di cui agli artt. 42, c. 2, lett. a) e 48, c. 3 del T.U. Enti Locali. Mancata predeterminazione dei criteri generali da parte del Consiglio Comunale. Incompetenza relativa. Violazione delle regole procedurali”.

La Giunta Municipale aveva agito oltre le sue competenze, soppiantando integralmente l’Organo Assembleare e sopprimendone il precedente Regolamento approvato nel 2011. Nella sostanza, il Consiglio Comunale risultava destinatario di una mera comunicazione – ai fini di una “presa d’atto” – circa la sostituzione/abrogazione di un Regolamento invece di sua competenza, come confermata in precedenza da ogni amministrazione locale succedutasi.

La specifica condizione del personale “togato” dell’Ente collocava l’Avvocatura Comunale, articolata in (due) studi legali, tra le strutture di “Staff”, alle dirette dipendenze del Sindaco, senza altra mediazione, mentre la Giunta aveva dato luogo all’abrogazione di un preesistente

Regolamento di Consiglio Comunale da parte non già dello stesso organo, ma – appunto – di altro, in violazione delle norme del T.U.E.L. e dei principi generali operanti in argomento.

“II. Violazione del combinato disposto di cui agli artt. 6 bis della l. n. 241/1990, 49 del d. lgs. n. 267/2000 e della legge n. 190/2012. Parere di regolarità tecnica rilasciato dal Direttore Generale in qualità di Dirigente Proponente Responsabile del Servizio, che interviene nel procedimento altresì come Segretario Generale, Presidente della delegazione trattante di parte pubblica per il personale dirigente e non, Sottoscrittore degli Accordi stralcio decentrati del 18.4.19. Incompatibilità con l’incarico di Responsabile dell’Ufficio anticorruzione e antimafia del Comune di Latina. Violazione dei principi di buona amministrazione, imparzialità, terzietà, infungibilità della funzione di Responsabile dell’anticorruzione. Indistinzione del ruolo di controllore e controllato. Omesso Parere di conformità del Segretario Comunale. Violazione del combinato disposto di cui agli artt. 97 del d. lgs. n. 267/2000 e 44 dello Statuto Comunale del Comune di Latina. Attribuzioni di competenze gestionali al Segretario Generale”.

Il Direttore Generale dell’Ente era intervenuto nel procedimento a vario titolo, ricoprendo più ruoli in contrasto con la funzione principale di controllo ma senza avere competenze negoziali nei confronti degli avvocati dell’Ente stesso, con possibile condizionamento e interferenza nei confronti della Struttura Legale, non conciliabili con l’autonomia e l’indipendenza garantita per legge.

Era lamentata poi omissione di pareri di conformità.

“III. Violazione dell’art. 8 del Regolamento Comunale approvato con Deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio Comunale n. 41/2011”.

L’art. 8 del preesistente Regolamento del 2011 prevedeva l’intervento della Consulta Giuridica – in funzione propulsiva e consultiva – su materie quali quelle nuovamente disciplinate, che in questo caso era mancata; in realtà a una prima convocazione di tale organismo, impossibilitato a intervenire per concomitanti impegni, era seguita una sua omissione per ritenuta abrogazione del precedente Regolamento.

“IV. Artt. 1, 2, 3, 4, 5, 10 e 17 del Regolamento approvato con Deliberazione di G.M. n. 148/2019 e precedenti. Violazioni di legge. Mancato rispetto principi di buona amministrazione. Contrasto con le disposizioni di cui alle Norme Ordinamentali dell’Ente”.

Richiamando la normativa statale quale “legge professionale” vigente, come successivamente integrata anche nei confronti dei legali degli enti pubblici, nonché il ricordato Regolamento del 2011, che prevedeva due figure di Dirigenti Avvocati iscritti all’Elenco Speciale dell’Albo Professionale dei Cassazionisti e un Coordinatore tra tali due, i ricorrenti censuravano, in primo luogo, l’art 1 come approvato, che configurava la Struttura come un normale – non specifico –

centro operativo dell'Ente, gerarchicamente ordinabile, laddove la responsabilità dell'Avvocatura Comunale deve essere affidata ad un avvocato iscritto nell'Elenco Speciale che esercita i suoi poteri in conformità con i principi della legge professionale, quindi secondo la modalità del coordinamento, soggetto che funge da "primus inter pares", nel rispetto dell'autonomia di ogni componente togato, che prevede solo rapporti di "coordinatore/coordinato" e dell'art. 23 della legge professionale che non può prevedere la nomina di un Dirigente Amministrativo al vertice ma, come detto, solo di un avvocato facente parte della Struttura (Ruolo) dell'Avvocatura Comunale, anche ai sensi dell'art. 5 della precedente delibera di G. M. n. 457/2017, Allegato A, sulla creazione della su ricordata Struttura di "Staff".

"Art. 1, c. 1 in una con l'Art. 2, c. 1, Gestione delle controversie".

Le disposizioni in argomento prevedono che l'Avvocatura Civica provveda alla tutela dei diritti e degli interessi unicamente del Comune di Latina, ma risultava, per l'effetto, espunta la previsione contenuta all'art. 9 del Regolamento Consiliare a mente della quale "Gli Enti, i Consorzi, le Istituzioni e le Società costituiti con partecipazione comunale, previa autorizzazione della Giunta Municipale, possono avvalersi dei servizi dell'Avvocatura Comunale". Tale abrogazione, per i ricorrenti, contrastava con i principi di economicità dell'azione amministrativa, nonché con le disposizioni di cui agli artt. 2, comma 12, l. n. 244/2007 e 30 del d.lgs. n. 267/2000, escludendo che l'Ente dia assistenza legale a proprie articolazioni.

"Art. 2 c. 2 Gestione delle controversie".

La previsione secondo cui la Giunta Comunale "assegna la trattazione dell'affare contenzioso all'Avvocatura, salve le competenze del Consiglio Comunale" contrastava con la Legge professionale e con i principi di autonomia ed indipendenza, perché la Struttura è, per inequivoco dato normativo, direttamente connessa e dipendente solo dal Sindaco, quale legale rappresentante dell'Ente, che firma il mandato alle liti. La competenza all'assegnazione può essere riferita solo al Coordinatore della Struttura, che vi provvede secondo predefiniti parametri oggettivi.

"Art. 3 Incarichi ad Avvocati esterni".

La possibilità di fare ricorso a risorse esterne all'Ente ora era prevista allorché "sia necessaria una particolare specializzazione non presente all'interno dell'Avvocatura Comunale, ovvero in caso di peculiare complessità e assoluta particolarità ... ovvero nei casi in cui sia inopportuna la difesa da parte dell'Avvocatura interna", ma tale previsione era generica, indeterminata e indefinibile e in contrasto con l'art. 7 d.lgs. n. 165/2001. La precedente previsione di cui al Regolamento del 2011 era ritenuta equilibrata, affidandosi in generale ai legali "interni" e alla Consulta Giuridica, mentre ora non è più individuabile il carattere "episodico" di affidamenti esterni, in violazione delle

conclusioni del Giudice Contabile e anche della Suprema Corte, con possibilità di danni erariali a carico dell'erario civico e improprio richiamo alle "linee Guida" dell'A.N.A.C. in materia.

"Art. 5 Composizione dell'Avvocatura Comunale".

La previsione in argomento eliminava ogni riferimento alle peculiari caratteristiche che distinguono e modellano il rapporto di pubblico impiego dell'"Avvocato Pubblico", contrariamente a quanto in misura corretta prevista dal precedente Regolamento del 2011.

"Art 10 Diritto di accesso e riservatezza".

Il diritto dei consiglieri ad ottenere notizie ed informazioni "al fine di assicurare il pieno ed effettivo esercizio nel rispetto delle esigenze funzionali e organizzative degli uffici comunali" è materia propria del Consiglio Comunale, mentre nel caso di specie i ricorrenti riscontravano – in violazione dell'art. 43, comma 2, d. lgs. n. 267/2000 – che illegittimamente la materia, per quanto riguarda gli scritti defensionali, i pareri legali e la corrispondenza informativa, trovava di contro disciplina in un Regolamento esitato dall'Organo esecutivo, fermo restando che risultava, da notizie dalla stampa locale, come lo stesso 16 maggio 2019 il Consiglio Comunale aveva approvato il Regolamento per l'accesso agli atti da parte dei Consiglieri.

Nel Regolamento impugnato, invece, l'accesso dei Consiglieri era escluso per gli atti legali aventi natura endoprocedimentale.

"Art. 17, c. 3 Liquidazione dei compensi professionali".

La disposizione che prevedeva che i compensi in questione sarebbero stati liquidati dal Segretario Generale era "contra legem", in quanto riservava al vertice della struttura burocratica dell'Ente, che è anche Responsabile dell'"Anticorruzione", un'inammissibile competenza gestionale, unitamente ad un vietato potere di vigilanza che nei fatti si traduce in un pesante condizionamento – nemmeno troppo velato – nei confronti della Struttura.

"V. Note prot. n. 60140 del 17.05.2019, prot. n. 63717 del 24.05.2019, prot. n. 63881 del 25.5.2019 e prot. n. 64277 del 27.05.2019 del Dirigente del Servizio Personale. Illegittima, arbitraria interpretazione delle disposizioni regolamentari – artt. da 12 a 15 del Regolamento Avvocatura Comunale approvato con le Deliberazioni di G.M. nn. 110/2019, 129/2019 e 148/2019 – e dei Contratti decentrati integrativi sottoscritti il 15.4.2019 ed il 18.4.2019. Erronea, falsa applicazione del c. 8 del d.l. n. 90/2014. Eccesso di potere, in varie forme sintomatiche, contraddittorietà dell'azione amministrativa, azione soprassessoria. Note del 9.05.2019 prot. n. 56381, del 10.05.2019 prot. n. 56854, del 27.5.2019 prot. n. 64277 del Segretario Generale-Direttore Generale dell'Ente".

Il Dirigente del Servizio Personale aveva ritenuto immediatamente applicabili le norme del nuovo Regolamento per l'Avvocatura Comunale, per cui le note indicate in rubrica e impugnate dovevano essere annullate laddove imponevano una decorrenza retroattiva degli artt. da 12 a 15, priva di qualsiasi base, giuridica e fattuale.

Tale esegesi stava determinando il blocco dell'accreditamento in busta paga dei maturati compensi professionali stipendiali, e questo fino all'esito delle disposte verifiche che il Servizio aveva intrapreso sui pagamenti disposti negli anni precedenti, con conseguenze illegittimamente soprassessorie. Ciò in violazione di quanto deliberato dalla stessa Giunta Municipale ancor prima dell'entrata in vigore del d.l. n. 94/2014 cit. per tutti gli anni a seguire, ferma restando la ribadita valenza del Regolamento del 2011 in assenza di un potere revocatorio della Giunta Municipale, che comunque non priverebbe i lavoratori del diritto ad essere remunerati e li legittimerebbe ad un'azione di risarcimento dei danni subiti.

*“VI. Regolamentazione della retribuzione stipendiale degli Avvocati interni voce compensi professionali. Artt. 12, 14, 15, 16 e 17 del Regolamento approvato con le Deliberazioni di G.M. e dei Contratti decentrati integrativi sottoscritti, tutti in oggetto emarginati. Violazioni di legge e dei Contratti collettivi nazionali di riferimento
Art. 12 Compensi professionali, c. 2”.*

La previsione di riconoscere la remunerazione del personale collocato in congedo unicamente per le cause assunte in decisione entro la data di cessazione del rapporto di lavoro era priva di fondamento sotto più profili, segnatamente contrastava con l'art. 36 della Costituzione e con l'art. 23 della Legge Professionale, escludendo indebitamente la spettanza del diritto maturato prima del collocamento in quiescenza, laddove di contro il lavoratore ha sempre diritto – in base ed in proporzione all'attività effettivamente espletata – al trattamento economico relativo, secondo il chiaro orientamento della giurisprudenza.

“Art. 12 Compensi professionali, c. 5”.

I ricorrenti lamentavano che tale norma, la quale escludeva la remunerabilità dei giudizi definiti in sede cautelare nel caso in cui le relative ordinanze decisorie risultassero annullate in sede di gravame, contrastava anch'essa con l'art. 36 Cost., con l'art. 9 d.lgs. n. 90/2014 e con la Legge Professionale.

“Art.14 Compensi professionali per sentenze favorevoli con condanna delle controparti alle spese di giudizio, c. 2”.

L'esclusione del 15% sulle spese generali contrastava con l'art. 9 cit. e con i sovraordinati Contratti collettivi nazionali – CCNL 14.9.2000, art. 27, art. 37 CCNL art.37 – posto che gli stessi rinviano

alla sede decentrata la sola correlazione tra i compensi professionali e la retribuzione di risultato, senza autorizzare alcuna decurtazione dei compensi.

Inoltre, tale comma 2 prevedeva il pagamento dell'IRAP a carico delle parti soccombenti, che doveva conseguentemente essere ripetuta da parte dei Legali interni, ma tale previsione non aveva alcuna base normativa, in quanto la controparte soccombente deve corrispondere unicamente i cc.dd. “oneri riflessi” – tra i quali non è ricompresa l'imposta in questione – in luogo di IVA e CAP come dovuti nella misura di legge all'avvocato del libero foro.

“Art.14 Compensi professionali per sentenze favorevoli con condanna delle controparti alle spese di giudizio, c. 7”.

Il termine di trenta giorni entro cui il legale dovrebbe richiedere alla controparte il pagamento delle spese di giudizio era previsione non corretta, perché, oltre a costituire un inutile aggravio del procedimento, non si rivelava particolarmente utile agli interessi dell'Ente – nella misura in cui il “condannato” potrebbe essere, già per questo solo, indotto ad impugnare il provvedimento favorevole all'Ente – ed in ogni caso contrastava con le disposizioni in punto di prescrizione dei compensi professionali.

“Art.14 Compensi professionali per sentenze favorevoli con condanna delle controparti alle spese di giudizio, c. 8”.

La previsione secondo cui “L'assegnazione dei compensi segue il criterio di competenza determinato dal momento dell'incasso delle somme riscosse” non era condivisibile, in particolare nella parte in cui non distingueva – e quindi non escludeva espressamente dall'ambito di operatività della disposizione – le spese relative ai giudizi conclusi prima dell'1 gennaio 2015, entrando in contrasto con le previsioni sulle decorrenze di cui all'art. 9 del d.l. cit. e violando la regola per cui i compensi professionali maturati e non ancora liquidati, relativi ad annualità pregresse all'entrata in vigore della ridetta disciplina di cui all'art. 9, incontrano il solo limite temporale del decorso del termine prescrizione, come per qualsiasi avvocato il diritto al compenso è azionabile nei termini di prescrizione secondo il titolo giudiziale da cui deriva e ha fonte.

“Art.15 Compensi professionali per sentenze favorevoli con compensazione delle spese di giudizio, c. 1”.

Anche in questo caso i ricorrenti lamentavano che tale disposizione faceva errata applicazione delle previsioni di cui ai sovraordinati Contratti collettivi nazionali – CCNL 14.9.2000, art. 27, art. 37 CCNL art.37 – posto che gli stessi rinviano alla sede decentrata la sola correlazione tra i compensi professionali e la retribuzione di risultato, senza autorizzare alcuna decurtazione dei compensi.

Tale abbattimento non trovava fondamento, contrastando altresì con l'art. 9 d.l. cit., che non prevede alcuna limitazione, per cui la decurtazione non è legittima ed è confliggente con la disciplina, nazionale e regionale, relativa all'equo compenso – a fronte, peraltro, di diverse attività professionali rispetto alle quali i legali già rinunciano ai compensi pur avendone diritto, e a fronte della totale, assoluta, non remunerazione dell'attività consultiva, nonostante la previsione di legge.

“Art. 15 Compensi professionali per sentenze favorevoli con compensazione delle spese di giudizio, c. 5”.

A dispetto del dato normativo, il diritto al pagamento della remunerazione di spese di giudizio compensate era stato inammissibilmente regolato con riferimento all'anno di deposito della pronuncia e, quindi, legato ad un presupposto tanto illogico quanto arbitrario, rilevando ex art. 9 in realtà la data di corresponsione effettiva, da combinarsi con i limiti di cui al tetto generale e individuale annuo e allo stanziamento di bilancio. Nuovamente era lamentata la violazione degli artt. 3 e 36 Cost., dato che per qualsiasi avvocato il diritto al compenso è azionabile nei termini di prescrizione secondo il titolo – giudiziale – da cui lo stesso deriva e trova fonte.

“Art. 16 Pluralità di liti”

Le decurtazioni sulle liti seriali erano generiche nella loro formulazione, ingenerando incertezza nella liquidazione dei compensi. Risulta – unica tra tutte le previsioni regolamentari – stabilita una decorrenza retroattiva della previsione, che chiaramente non appare legittima, potendo il Regolamento, una volta passato per il vaglio del Consiglio Comunale, disporre solo per il futuro.

“Art. 17, c. 2 Liquidazione dei compensi professionali”.

La disposizione che prevedeva la liquidazione del compenso professionale “su visto” del Dirigente Coordinatore era illegittima, rimettendo al Coordinatore dell'Avvocatura Comunale una non consentita attività di amministrazione attiva, dato che l'Avvocato pubblico non può – a pena tra l'altro di cancellazione dall'Albo – assumere provvedimenti tipicamente gestionali. Né risultava per altri dipendenti comunali analoga disposizione.

Costituitosi in giudizio, con atto di forma, il Comune di Latina, i ricorrenti in seguito proponevano rituale atto di motivi aggiunti avverso l'ulteriore deliberazione del Consiglio Comunale n. 39 del luglio 2019, avente ad oggetto “Preso d'atto di sostituzione Regolamento Avvocatura Comunale”.

In particolare, i ricorrenti, in primo luogo, lamentavano “illegittimità derivata” per quanto dedotto con il ricorso introduttivo.

Inoltre, lamentavano anche quanto segue.

“II. Violazione dell'art. 8 del Regolamento Comunale approvato con Deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio Comunale n. 41/2011”.

Il Regolamento Consiliare dell'Avvocatura Comunale all'art. 8 stabiliva l'intervento della Consulta Giuridica proprio su materie quali quelle disciplinate dal Regolamento da ultimo introdotto. L'Organismo – avente funzione propulsiva e consultiva – non era stato invece coinvolto.

“III. Violazione, errata interpretazione, del combinato disposto di cui agli artt. 42, c. 2, lett. a) e 48, c. 3 del T.U. Enti Locali. Regolamento assunto da Organo incompetente. Mancata predeterminazione dei criteri generali da parte del Consiglio Comunale”.

Il Consiglio Comunale, piuttosto che assumere una determinazione volitiva corrispondente alle disposizioni che regolavano le competenze degli Organi Civici, si era limitato ad attestare l'esistenza di un atto, o meglio, aveva certificato che un Organo non titolato aveva proceduto alla sostituzione di un regolamento consiliare, disciplinando anche aspetti esecutivi e di dettaglio.

I ricorrenti, pertanto, insistevano nelle considerazioni, di cui già al ricorso introduttivo, sull'incompetenza della Giunta Municipale ad adottare l'atto di cui aveva meramente “preso atto” il Consiglio Comunale, insistendo particolarmente sulla considerazione per la quale la Giunta aveva assunto un Regolamento organizzativo in difetto – così come normativamente richiesto – di una previa deliberazione consiliare che avrebbe dovuto determinare i criteri generali cui uniformarsi.

“IV. Violazione di legge. Eccesso di potere per sviamento della funzione amministrativa”.

Il Consiglio Comunale sarebbe stato onerato ad adottare un atto contrario, quale determinazione volitiva che avrebbe dovuto contenere espressamente le ragioni per le quali il Regolamento Consiliare era divenuto incompatibile, tanto da richiederne – previa declinazione di criteri generali sostitutivi – il ritiro. Solo dopo l'affermazione dei nuovi principi relativi all'attività professionale della struttura interna l'Esecutivo avrebbe potuto procedere all'approvazione di una rinnovata disciplina, solo di dettaglio, meramente organizzativa. Tanto non era stato, e pertanto risultava per i ricorrenti integrato il vizio di eccesso di potere, nella figura sintomatica dello sviamento della funzione.

I ricorrenti, infine, concludevano la loro esposizione con un'istanza istruttoria, volta a disporre nei confronti del Comune di Latina e in relazione a quanto essenzialmente lamentato nel quinto motivo di ricorso, il deposito di tutti gli atti, dalla procedura selettiva al provvedimento di nomina sulla cui scorta dei quali aveva potuto assumere l'incarico il Dirigente del Servizio Risorse Umane.

In prossimità della trattazione di merito e dopo aver depositato documentazione, il Comune di Latina produceva una memoria illustrativa.

In questa, oltre all'infondatezza di tutti i motivi di gravame, erano sollevate alcune eccezioni di sopravvenuto difetto di interesse, che saranno esaminate in occasione delle deduzioni sui singoli motivi di gravame. Era eccepito, poi, il difetto di notificazione dei motivi aggiunti, effettuata non al

procuratore costituito ma alla sede dell'Ente. Sull'istanza di accesso e relativa domanda istruttoria, era osservato che vi erano già stati provvedimenti espliciti di diniego.

Anche i ricorrenti depositavano una memoria riepilogativa delle proprie tesi, arricchite dal richiamo a numerosi arresti giurisprudenziali.

Il Comune depositava, a sua volta una memoria di replica e così pure facevano, dal canto loro, i ricorrenti.

Alla pubblica udienza del 25 maggio 2022 la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il Collegio, preliminarmente e pur in assenza di esplicita eccezione del Comune resistente, ribadisce la propria giurisdizione nel caso di specie, trattandosi dell'esercizio di potestà pubblicistiche di ordine generale mediante l'approvazione di un atto di macro organizzazione, devoluta alla giurisdizione di legittimità del g.a. (TAR Em.Rom., Pr, 17.3.20, n. 59 e TAR Campania, Na, Sez. V, 23.10.15, n. 5025).

E' stato riconosciuto anche che l'inserimento in "Settori" o "Staff" non lede di per sé l'autonomia propria dell'attività di patrocinio e consulenza a favore del Comune e solo eventuali singoli atti incidenti sulla posizione del dipendente o sulla sua retribuzione sarebbero di giurisdizione dell'a.g.o. (TAR Puglia, Ba, Sez. I, 9.2.12, n. 303).

Premesso ciò ed esaminando il primo motivo del ricorso introduttivo, il Collegio ritiene di estendere le relative considerazioni anche riguardo alle ulteriori censure di cui ai motivi aggiunti, in particolare il terzo, che richiamano più volte la rilevata incompetenza della Giunta Municipale ad adottare i provvedimenti impugnati a lei riconducibili, senza per questo dover ritornare in argomento nell'esame delle singole censure successive.

Ebbene, è necessario richiamare la normativa applicabile sul punto.

L'art. 42 del d.lgs. n. 267/2000 ("TUEL") prevede al comma 1, che il Consiglio Comunale è l'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo e, al comma 2, che la sua competenza è limitata agli "atti fondamentali" ivi indicati, tra cui, per quel che rileva, la lett. a) prevede anche la competenza sui regolamenti, salva l'ipotesi di cui all'art. 48, comma 3. Quest'ultimo prevede che *"È altresì, di competenza della giunta l'adozione dei regolamenti sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal consiglio"*.

Nel caso di specie, si rileva che gli stessi ricorrenti confermano che la specifica condizione del personale "togato" dell'Ente collocava l'Avvocatura Comunale, articolata in (due) studi legali, tra le strutture di "Staff", alle dirette dipendenze del Sindaco, senza altra mediazione. Sul punto, la stessa deliberazione n. 41/2011 assunta dal Commissario straordinario con i poteri del Consiglio

richiamava la precedente delibera di Giunta Municipale, n. 122 del 23 marzo 2011, con la quale era stato dato luogo all'”Approvazione di norme regolamentari sull'ordinamento degli uffici e dei servizi – Approvazione macro struttura dell'Ente, dotazione organica delle posizioni dirigenziali”, modificando così l'organizzazione delle strutture di massima dimensione dell'Ente, individuando una nuova e diversa macro struttura, nel cui ambito l'Avvocatura Comunale era stata individuata quale “Struttura in posizione di Staff”, operante in diretta collaborazione con l'organo di vertice politico, con la previsione, al suo interno, di due figure di Dirigenti Avvocati.

Su tali premesse, appare condivisibile la ricostruzione delle difese del Comune, secondo cui, pur mantenendo le garanzie proprie della Legge Professionale (essenzialmente su autonomia e indipendenza), l'Avvocatura Comunale rappresenta un “Ufficio” comunale soggetto al potere di regolamentazione della Giunta, ai sensi del richiamato art. 48, comma 3, TUEL, dato che la organizzazione degli uffici degli enti locali è vicenda intrinsecamente collegata con il potere operativo e non può sottostare alle discussioni di un'approvazione assembleare (Cons. Stato, Sez. V, 14.2.12, n. 730).

Pertanto, gli uffici di “Staff, si collocano – quanto alla “funzione” assegnata – interamente nell'area “politica” di direzione e controllo, costituendone supporto organizzativo ed operativo (TAR Calabria, Rc, Sez. I, 8.6.11, n. 475).

Può concludersi, quindi, che l'”Ufficio Avvocatura” deve considerarsi un Ufficio del Comune in senso tecnico la cui regolamentazione attiene alla materia dell'ordinamento degli Uffici e dei Servizi di cui all'art. 48 cit. (TAR Campania, Sa, Sez. I, 15.4.19, n. 607).

I criteri generali su cui conformare le iniziative in tale senso della Giunta sono poi rinvenibili in un atto “a monte” della richiamata deliberazione n. 41/2011, in particolare nella deliberazione commissariale con i poteri del Consiglio n. 10 del 24 febbraio 2011, lett. a)-p), rimasto atto di conformazione in tal senso, ai sensi dell'art. 48 cit.

Che a suo tempo il Commissario straordinario abbia adottato un diverso “Regolamento” in materia con i poteri del Consiglio, su cui i ricorrenti si basano, è circostanza stigmatizzata dallo stesso Consiglio Comunale di Latina nella deliberazione n. 39 del 2 luglio 2019, impugnata con i motivi aggiunti, laddove è stato esplicitamente affermato che il Commissario aveva agito in violazione del riparto delle competenze tra organo assembleare e organo esecutivo, come da giurisprudenza e prassi amministrativa copiosamente ivi richiamata.

In conclusione, le tre deliberazioni di Giunta impuginate con il ricorso introduttivo, hanno legittimamente approvato una regolamentazione che a lei competeva, anche assimilando osservazioni di organi terzi coinvolti dopo la prima stesura.

A tutto ciò deve aggiungersi che, comunque, ben il Consiglio Comunale poteva esprimere osservazioni sostanziali e non concedere la “presa d’atto” di cui alla deliberazione del luglio 2019; se non lo ha fatto, ha evidentemente ritenuto legittimo l’operato della Giunta, senza configurare alcuna pretermissione delle sue prerogative e, anzi, come visto, sottolineando proprio la competenza dell’organo esecutivo in materia.

L’intervento finale del Consiglio Comunale, pertanto, priva di fondatezza, unitamente a quanto sopra dedotto, il primo motivo di ricorso.

Ciò, ovviamente, non esclude – proprio per la giurisdizione di legittimità di cui alla presente sede – che le decisioni della Giunta, sia pure discrezionali, non possano essere vagliate in relazione a principi generali, di cui all’art. 97 Cost. e all’art. 1 l. n. 241/90 o altre normative di dettaglio.

Passando all’esame del secondo motivo di ricorso, il Collegio rileva che i ricorrenti non chiariscono quale lesione diretta abbiano subito da dalla partecipazione del Direttore Generale al procedimento, con possibile condizionamento e interferenza nei confronti della Struttura Legale, non conciliabili con l’autonomia e l’indipendenza garantita per legge.

In primo luogo quindi – e ciò valga anche per quanto richiamato nell’esame delle ulteriori prospettazioni dei ricorrenti – il motivo appare espresso in forma dubitativa ma ciò comporta un’inammissibilità della censura, essendo onere del ricorrente specificare la concreta lesione direttamente derivante dall’atto impugnato per gli specifici profili dedotti (da ult.: TAR Lazio, Sez. II bis, 28.3.22, n. 3480).

Ad ogni modo, si osserva che negli enti locali i compiti di responsabile per la corruzione sono svolti di norma dal Segretario Comunale o figura a questa assimilabile, salva diversa determinazione, qui non riscontrata (art. 1, comma 7, l. n. 190/2012). Inoltre, il Comune di Latina ha richiamato la delibera di G.M. contenente norme regolamentari sull’ordinamento generale degli uffici e dei servizi del 27 ottobre 2017 n. 475, il cui art. 13 prevede, riguardo ai soggetti legittimati alle trattative sindacali (art. 13) che il presidente della delegazione trattante è individuato nella figura del Direttore Generale o, in mancanza, del Segretario Generale.

Per quanto riguarda l’attribuzione al Segretario Generale del compito di assegnare agli Avvocati Dirigenti i relativi compensi, il Comune ha eccepito la sopravvenuta carenza di interesse, in quanto, con Deliberazione di G.M. n. 233 del 30 settembre 2021, la norma dell’art. 17, comma 3, in esame è stata modificata, prevedendo ora che “I compensi da assegnare all’Avvocato Dirigente saranno liquidati dal Dirigente del Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell’Organizzazione, su dettagliata relazione dell’Avvocato Dirigente, in qualità di Difensore dell’Ente, su tutte le attività difensive svolte nel procedimento cui i compensi professionali si riferiscono, ai sensi dei successivi

commi 4 e 5". Sul punto, alla pubblica udienza il difensore dei ricorrenti si è limitato a contestare genericamente tale eccezione, senza fornire alcun elemento – né ciò risulta contestato negli altri scritti in dettaglio – per cui il Collegio rileva la fondatezza anche di tale eccezione, concludendo per l'inaffidabilità del secondo motivo.

Riguardo, infine, alla lamentata omissione di pareri, il Comune ha precisato che il parere in ordine alla regolarità tecnica ex art. 49 del d.lgs. n. 267/2000 era stato espresso dal Dirigente del Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell'Organizzazione e della Segretaria Direttrice Generale, ciascuno per la sua competenza, in base e con il rispetto delle vigenti "Linee Funzionali" approvate con deliberazione della G.M. n. 444 del 27 dicembre 2018. Anche su tale punto, i ricorrenti non hanno fornito elementi contrari.

Infondato è il terzo motivo – collegato anche al secondo motivo aggiunto – sulla lamentata omissione dell'intervento della Consulta Giuridica.

In primo luogo il Collegio, leggendo l'art. 8 del Regolamento del 2011 ritenuto violato, rileva che non si desume alcun obbligo di coinvolgimento della Consulta nel senso prospettato dai ricorrenti.

Risulta, poi, da documentazione oggettiva depositata in giudizio, che comunque i tre ricorrenti abbiano partecipato al tavolo tecnico all'uopo convocato. Al di là delle ragioni della mancata partecipazione dei singoli, su cui le parti si sono soffermate nelle rispettive memorie, il Collegio, per quel che rileva in questa sede, non individua ragioni idonee a configurare un'illegittimità dei provvedimenti impugnati, non avendo i ricorrenti indicato quali specifici apporti avrebbero reso – o per essi la Consulta Giuridica – tali da influenzare in senso contrario la decisione discrezionale della Giunta e su quali profili, dato che gli stessi avevano comunque partecipato al gruppo di lavoro dell'8 aprile 2019 e, per le successive sedute a cui erano stati regolarmente convocati, non avevano opposto ragioni di ordine formale sulla costituzione e/o vigenza della Consulta Giuridica ma ragioni di carattere personale legate allo svolgimento dell'attività processuale, unite a considerazioni sull'elargizione delle retribuzioni.

Passando a esaminare il complesso quarto motivo di ricorso, di censura sugli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 10 e 17 e il loro ritenuto contrasto con diversa normativa, il Collegio osserva quanto segue.

Sotto un primo profilo, viene in rilievo l'art. 1, nella parte in cui ritenevano i ricorrenti l'Avvocatura strutturata in forma gerarchica e non di coordinamento.

Il Collegio osserva che, in realtà dalla lettura integrale dell'art. 1 in esame non si evince alcuna forma di trasformazione dell'Avvocatura in un ordinario centro operativo dell'ente, strutturato in forma gerarchica, dati i chiari incisi – con esplicito richiamo alla Legge Professionale – di cui al comma 2 ("L'Avvocatura Comunale è organizzata in struttura autonoma secondo il modello

organizzativo dell'Ente, alle dirette ed esclusive dipendenze del Sindaco, nel rispetto dell'autonomia professionale forense (art. 23 L. n. 247/2012) e al comma 3 (“...l'attività dell'Avvocatura è informata ai principi di autonomia e indipendenza dagli organi istituzionali e burocratici, dai quali non può subire condizionamenti”). L'espressione di cui al comma 2, seconda parte, secondo il quale “Preposto all'Avvocatura è l'Avvocato Dirigente. Le direttive per il funzionamento dell'attività giuridica, amministrativa e contabile sono impartite dall'Avvocato Dirigente”, non porta a escludere la funzione di “primus inter pares” ribadita dai ricorrenti, visto l'esplicito richiamo all'art. 23 di cui alla L.P. che, per quel che rileva, dispone che ai legali degli enti pubblici è “... assicurata la piena indipendenza ed autonomia nella trattazione esclusiva e stabile degli affari legali dell'ente ed un trattamento economico adeguato alla funzione professionale svolta”.

Per quanto riguarda la gestione delle controversie (di cui all'art. 1, comma 1, e all'art. 2, comma 1) e la richiamata abrogazione della norma di cui all'art. 9, comma 2, del precedente Regolamento del 2011 per la quale “Gli Enti, i Consorzi, le Istituzioni e le Società costituiti con partecipazione comunale, previa autorizzazione della Giunta Municipale, possono avvalersi dei servizi dell'Avvocatura Comunale”, il Collegio osserva che non risulta dalla nuova conformazione normativa che l'Avvocatura debba operare esclusivamente nell'interesse del Comune di Latina quale ente territoriale esponente della comunità cittadina, laddove l'art. 2, comma 2, prevede che “L'azione, la costituzione in giudizio, le transazioni, le conciliazioni e gli arbitrati sono autorizzati dalla Giunta Comunale” e ben potrebbe la Giunta autorizzare attività difensive come le precedenti, mentre il richiamo alle competenze del Consiglio Comunale non può che logicamente riferirsi a quelle previste “ex lege” in alcune materie.

Così come non si rileva che sia la Giunta a procedere a singole assegnazioni, come paventato dai ricorrenti, ma che la Giunta provveda ad assegnare la trattazione dell'affare contenzioso all'Avvocatura in quanto tale, salva l'attività di coordinamento dell'Avvocato Dirigente che può provvedere autonomamente, in assenza di espliciti dinieghi.

Riguardo all'art. 3 e agli incarichi a legali “esterni”, si rileva che la norma fa emergere il suo fulcro nell'affermazione per la quale tali incarichi “...sono conferiti nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità”, peraltro in conformità con le Linee Guida sull'affidamento dei Servizi legali approvate dall'ANAC, con ciò escludendosi situazioni di contrarietà ai principi di una sana gestione della finanza locale, foriere di eventuali danni erariali, anche perché è ben chiara la suddetta norma di cui all'art. 1, comma 1, secondo cui è l'Avvocatura Comunale a provvedere, di norma, alla tutela legale dei diritti

e degli interessi del Comune secondo le norme contenute nel Regolamento stesso, per cui il carattere “episodico” dell’affidamento esterno non può che mantenersi e per ragioni di mera opportunità (come nel caso di specie dato dal presente contenzioso).

Sull’art. 5 regolante la composizione dell’Avvocatura, il Collegio rileva la genericità della doglianza, in quanto il relativo comma 1 richiama la composizione della struttura e non appare necessario il riferimento alle peculiari caratteristiche che distinguono e modellano il rapporto di pubblico impiego dell’”Avvocato Pubblico”, secondo l’osservazione dei ricorrenti.

Parimenti non condivisibili sono le doglianze sull’art. 10 in merito al diritto dei consiglieri ad ottenere notizie ed informazioni. Ferma restando la corretta prevalenza del diritto di riservatezza ivi evidenziata, rimane che gli stessi ricorrenti hanno precisato che il 16 maggio 2019 il Consiglio Comunale aveva approvato il Regolamento per l’accesso agli atti da parte dei Consiglieri, con disposizione simile all’art. 6, comma 2, che ha rideterminato comunque la materia e che risulta non impugnata.

Infine, era censurata la disposizione sulla liquidazione dei compensi da parte del Segretario Generale, di cui all’art. 17, comma 3, ritenuta foriera di un’inammissibile competenza gestionale, unitamente ad un vietato potere di vigilanza.

Anche in questo caso, però, il Collegio – per quanto detto in precedenza – riscontra la sopravvenuta carenza di interesse, risultando nelle more la modifica della norma in questione da parte della Deliberazione di G.M. n. 233 del 30 settembre 2021.

Passando all’esame del quinto motivo di ricorso, sulla decorrenza “retroattiva” degli artt. da 12 a 15, che stava determinando il blocco dell’accreditamento in busta paga dei maturati compensi professionali stipendiali, il Collegio – fermo restando che i ricorrenti non hanno specificato la permanenza dell’interesse in eventuale pendenza del mancato pagamento – il Collegio osserva che le note impugate, in effetti consistendo in atti non direttamente lesivi, come osservato nelle difese del Comune, si rifletterebbero sulle singole retribuzioni di ciascun ricorrente, per cui non può che rilevarsi, in tale prospettiva, in astratto la carenza di giurisdizione di questo Tribunale (TAR Lazio, Sez. II bis, 28.3.22, n. 3480). Se i ricorrenti ritengono, in concreto, che tale interpretazione ha comportato loro nocumento, dovranno attivare l’azione avanti all’a.g.o. sui singoli compensi pretermessi.

Passando a esaminare il sesto motivo di ricorso, il Collegio ne rileva invece la parziale fondatezza per quanto si va a precisare.

In primo luogo era censurato l’art. 12, comma 2, secondo il quale “I compensi professionali spettano agli Avvocati per quelli giunti a compimento nel quinquennio successivo alla cessazione

del rapporto di lavoro con l'Ente Comunale, con riferimento alle cause assunte in decisione entro la data di cessazione del rapporto di lavoro nel rispetto del principio di competenza", ritenendo che escludesse indebitamente la spettanza del diritto maturato prima del collocamento in quiescenza.

Su ciò, il Collegio rileva che la disposizione, nella sua consistenza letterale, necessita di annullamento secondo quanto prospettato dai ricorrenti. Invero costoro non chiedono la liquidazione di compensi per attività successive al congedo – come obietta la difesa del Comune – ma lamentano che la norma in questione definisce retribuibili le attività precedenti il congedo solo se riferite a cause assunte in decisione entro la data del congedo.

Stando così, la stesura della norma, con il preciso riferimento normativo alle "cause assunte in decisione entro la data di cessazione del rapporto di lavoro", comporterebbe l'esclusione dei compensi per le varie attività (memorie, istanze istruttorie ed altro) compiute in relazione a cause non introitate in decisione all'atto del congedo, ma ciò si palesa in evidente contrasto con il principio di retribuitività delle attività comunque svolte, affermato dalla stessa difesa dell'Amministrazione sul punto. Pertanto la censura è fondata e la relativa norma deve essere annullata.

Fondata è anche la censura in merito al comma 5, ove è detto che "Le ordinanze del giudice ordinario o amministrativo, che definiscano giudizi cautelari o fasi cautelari del giudizio in senso favorevole all'Ente, sono equiparate alle sentenze favorevoli e costituiscono titolo al compenso professionale, solo quando non vengano annullate dal giudice di appello".

In primo luogo, si rileva che l'equiparazione alle sentenze favorevoli, definite dal comma 4, non appare logica, dato che anche queste possono essere annullate dal giudice di appello.

L'ordinanza cautelare definisce comunque una fase del processo avanti al medesimo giudice di primo grado e le relative spese liquidate si riferiscono all'attività professionale comunque svolta.

La norma in questione, poi, mal si concilia con l'art. 14, comma 4, secondo cui "Ai sensi e per gli effetti dell'art.9 commi 3 e 5 del D.L.n.90/2014 conv. con mm. in L.n.114/2014, ai fini della liquidazione dei compensi si terrà conto del rendimento individuale secondo quanto desumibile dal provvedimento giurisdizionale con esclusione dello stesso nelle seguenti ipotesi:...", tra cui non rientrano quelle legate ad attività del giudice ma solo a incombenze o omissioni direttamente riconducibili al legale.

Manifestamente illogica, e pertanto delibabile in questa sede, è quindi la conclusione di cui alla norma censurata, considerato anche che le riforme cautelari da parte del giudice di appello spesso sono basate anche su considerazioni di ordine meramente processuale (si pensi all'applicazione dell'art. 55, comma 10, c.p.a.).

La norma è inoltre generica nel non precisare se l'annullamento richiamato riguarda il "merito" della controversia o solo il capo riguardante le spese della fase cautelare ed è altresì illogica perché non regola la fattispecie in cui la sentenza di primo grado revoca la disposizione cautelare; non si comprende perché in questo caso il compenso sembrerebbe mantenersi mentre nell'ipotesi di annullamento del giudice d'appello, no.

In merito alla doglianza sull'art. 14, comma 2, secondo la quale "Le spese forfettarie nella misura del 15% degli onorari riconosciuti in sentenza, al netto degli oneri ed IRAP, recuperate dalla controparte soccombente, restano riversate nel bilancio dell'Amministrazione Comunale", il Collegio non ritiene condivisibile la tesi difensiva del Comune, fondata sul richiamo a giurisprudenza della Corte di Conti secondo cui la quota relativa a detta imposta ben può rientrare negli "accessori di legge" a carico della soccombenza medesima. Ciò perché la liquidazione giudiziale non può che essere limitata alle voci di "tariffa" legate all'attività professionale-processuale, con limite ai soli "oneri riflessi" in luogo di IVA e CAP nel caso di avvocati di enti pubblici (Tar Em-Rom, Bo, Sez.II, 3.2.16, n. 151).

Anche in questo caso, quindi, la disposizione deve essere annullata.

Contestato era anche il comma 7 del medesimo art. 14, per cui "Entro breve termine dal deposito della sentenza, e comunque non oltre trenta giorni, gli Avvocati sono tenuti a richiedere il pagamento delle spese di giudizio dalle parti soccombenti".

Sostengono i ricorrenti che ciò, oltre a costituire un inutile aggravio del procedimento, non si rivela particolarmente utile agli interessi dell'Ente – nella misura in cui il "condannato" potrebbe essere, già per questo solo, indotto ad impugnare il provvedimento favorevole all'Ente – ed in ogni caso contrasta con le disposizioni in punto di prescrizione dei compensi professionali.

Il Collegio, però, non trova condivisibile tale osservazione nella presente sede di legittimità, sia perché i ricorrenti non chiariscono quale documento ricevano dall'avviare entro brevi termini la richiesta del pagamento delle spese di giudizio, anche per loro favorevoli, e quale sarebbe il termine più congruo nel rispetto dei criteri di economicità, efficacia e efficienza della p.a. Anzi, valga l'osservazione del Collegio, che un termine più lungo o molto dilazionato, sia pure nel rispetto di quello di decadenza, potrebbe consentire al debitore di provvedere più facilmente ad occultare risorse aggredibili in una eventuale fase esecutiva.

Sul comma 8 dell'art. 14, per il quale "L'assegnazione dei compensi segue il criterio di competenza determinato dal momento dell'incasso delle somme riscosse", i ricorrenti lamentavano la mancata considerazione del "limite" temporale del 1 gennaio 2015 di cui all'art. 9 d.l. n. 90/2014, in quanto i compensi professionali maturati e non ancora liquidati, relativi ad annualità pregresse all'entrata in

vigore della disciplina di cui all'art. 9 cit., dovevano incontrare il solo limite temporale del decorso del termine prescrizionale.

Sul punto il Collegio concorda, in quanto era necessario escludere espressamente le spese relative ai giudizi conclusi prima della suddetta data di efficacia delle disposizioni di cui all'art. 9 cit., altrimenti dandosi luogo a una illogica e ingiustificata diseguaglianza con gli altri legali, il cui diritto al compenso è azionabile nei termini di prescrizione secondo il titolo giudiziale da cui deriva. Anche tale disposizione deve quindi essere annullata.

Era contestato anche l'art. 15, comma 1, per cui: "In tutti i casi di pronunciata compensazione integrale o parziale delle spese di giudizio, escluso il caso di compensazione parziale per reciproca soccombenza, compresi i casi di soluzione conciliative, transattive, anche stragiudiziali comunque favorevole all'Ente, i compensi professionali sono corrisposti agli Avvocati Civici incaricati della difesa con deliberazione di Giunta Municipale o determinazione dirigenziale, nella misura dei medi tariffari di cui al Decreto del Ministro della Giustizia n.55/2014 ed al DM n.37/2018, ridotti del 50%".

Sostengono i ricorrenti che la disposizione, unita a quella dei due contratti decentrati sottoscritti, contrasta con i Contratti collettivi nazionali di cui ai CCNL 14.9.2000, art. 27 e 37, risultando riservata alla sede decentrata la sola correlazione tra i compensi professionali e la retribuzione di risultato, senza autorizzare alcuna decurtazione dei compensi.

La censura merita condivisione nel senso che si va a precisare.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione (Sez. lav. , 7.10.21 , n. 27316) rileva che la liquidazione dei compensi agli avvocati interni agli enti locali, è regolata dall'art. 27 del CCNL Comparto delle Regioni e delle autonomie locali del 14 settembre 2000, il quale "...si interpreta in base al tenore letterale della clausola collettiva nel senso che è lasciato ampio spazio al potere degli enti, provvisti di avvocatura, di disciplinare la corresponsione dei compensi professionali dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente, fermo il rispetto dei principi, e non già della puntuale disciplina, del r.d.l. n. 1578 del 1933, rimanendo affidata alla contrattazione collettiva decentrata la sola materia del coordinamento tra le due voci retributive accessorie (i compensi professionali e la retribuzione di risultato)".

E' stato anche stabilito che è illegittima una norma regolamentare in tale materia, nella parte in cui stabilisce un tetto alla corresponsione dei compensi per il caso di sentenza favorevole con compensazione delle spese; infatti, una volta accertato che la disposizioni di cui all'art. 9 d.l. 90/14 non possono operare nei confronti del personale dell'Avvocatura se non attraverso la mediazione di una contrattazione integrativa, resta evidente che la previsione di un tetto alle retribuzioni non può

che passare per il tramite della contrattazione collettiva, per cui, in difetto, nessuna norma di tale tenore poteva essere introdotta (TAR Liguria, Sez. II, 26.7.16, n. 847).

Ferma restando l'ampia potestà organizzativa dell'ente locale in siffatta materia, non può ritenersi coerente con la normativa vigente, pur tenuto conto delle facoltà riconosciute all'Amministrazione datoriale dall'art 9 del d.l. n. 90/2014, una disposizione regolamentare che introduca un limite fisso alla corresponsione ai legali interni dell'Avvocatura dell'Ente all'esito di una lite vittoriosa, pari ad una quota fissa, senza la previa intermediazione della contrattazione collettiva.

Ogni eventuale limite alla erogazione ai professionisti legali dell'Ente deve essere stabilito in contrattazione collettiva, trattandosi di un aspetto che incide sulla quantificazione della retribuzione individuale e dovendo tale limite risultare commisurato alla qualità e quantità del servizio reso, che dunque osta, anche sotto questo profilo, alla previsione regolamentare – adottata senza previa contrattazione collettiva – di una soglia fissa.

Sul punto, il motivo è quindi fondato nei limiti che si sono indicati e pertanto deve annullarsi l'art. 15, comma 1, del Regolamento impugnato, nella parte in cui recita: “ridotti del 50%” anziché “ridotti nella misura stabilita dalla contrattazione collettiva”.

In contestazione era anche il comma 5 dell'art. 15, secondo cui “L'assegnazione dei compensi segue il criterio di competenza determinata dalla data di deposito della sentenza”. Il riferimento dei ricorrenti era alle annualità pregresse all'1.1.2015, che incontravano – per loro – il solo limite temporale del decorso del termine prescrizione.

Sul punto il Collegio rileva che per le annualità pregresse in questione non si ravvede in tale norma contestata alcun limite nel senso rappresentato dai ricorrenti, fermo restando che è la data di pubblicazione quella che pone nell'ordinamento giuridico l'esistenza della sentenza.

Riguardo all'art. 16, per cui “A decorrere dal 01/01/2019, in caso di pluralità di liti, indipendentemente dall'anno di riferimento, aventi il medesimo oggetto ovvero identità di questioni giuridiche trattate (cd liti seriali), definite con sentenza favorevole e compensazione delle spese di giudizio, è dovuto l'importo dei compensi calcolati secondo le previsioni del precedente articolo 15 del presente regolamento con i seguenti aumenti...”, i ricorrenti lamentavano la decorrenza retroattiva della previsione, potendo il Regolamento, una volta passato per il vaglio del Consiglio Comunale, disporre solo per il futuro.

In effetti, sul punto, il Collegio non rileva la logicità della previsione di ancorare la disposizione al 1 gennaio 2019 e non all'entrata in vigore del Regolamento o altra in riferimento all'art. 9 d.l. cit.

Anche tale norma, pertanto, deve essere annullata nella parte in cui fa riferimento alla data del 1 gennaio 2019.

Contestato era infine l'art. 17, comma 2, secondo cui "I compensi da assegnare agli Avvocati Funzionari saranno liquidati dal Dirigente del Servizio Gestione e Sviluppo del Personale e dell'Organizzazione, su visto del Dirigente Coordinatore", perché era così rimessa al Coordinatore dell'Avvocatura Comunale una non consentita attività di amministrazione attiva.

In realtà, la mera apposizione di un "visto" da parte del Coordinatore non appare attività di amministrazione attiva ma mera conferma formale di regolarità, come accade in tutte le occasioni in cui è usata l'espressione "visto". Sul successivo comma 3, poi, si richiama quanto sopra illustrato sulla sopravvenuta carenza di interesse, solo genericamente contestata dai ricorrenti.

Passando all'esame dei motivi aggiunti e dell'eccezione processuale sollevata dal Comune, sopra riportata in narrativa, il Collegio rileva che, se una volta radicato il contraddittorio nei confronti dell'Amministrazione ed una volta che questa si sia costituita in giudizio a mezzo di difensore con elezione di domicilio, i motivi aggiunti devono essere notificati presso il difensore stesso nel domicilio eletto, configurandosi tale rimedio come mezzo di ampliamento del giudizio in corso e, quindi, come atto del giudizio medesimo, la conseguente declaratoria di inammissibilità, per non essersi perfezionato il contraddittorio nei confronti delle parti costituite, non si pronuncia se si sostanzia una sanatoria per effetto del deposito di memoria ad opera del difensore della parte non correttamente evocata in giudizio, che accetta implicitamente il contraddittorio, (Tar Em-Ro-, Bo, Sez. I, 13.10.14, n. 963).

Né vale il richiamo nelle difese del Comune all'esposizione delle sue tesi di merito per mero "tuziorismo", dato che, essendo finalità tipica della notificazione quella di far conoscere alla parte chiamata in giudizio l'avvio della controversia, affinché detta parte possa predisporre le proprie difese, con la costituzione si realizza lo scopo cui la notifica stessa era preordinata, di modo che gli eventuali vizi di quest'ultima non possono più portare ad una declaratoria di nullità, anche ove la parte costituita lo richieda o dichiari di intervenire in giudizio a tale esclusivo scopo, escludendosi la sanatoria processuale solo in caso di notificazione completamente omessa o inesistente, circostanze, queste, non ravvisabili nel caso di specie (Cons. Stato, Sez. VI, 15.7.19, n. 4979 e TAR Calabria, Cz, Sez. I, 12.6.19, n. 1182).

Premesso ciò, per quanto riguarda l'illegittimità derivata, non può che farsi riferimento a quanto in precedenza illustrato e rilevarne la parziale fondatezza.

In relazione al secondo e al terzo motivo aggiunto, sulla Consulta Giuridica e sulla competenza del Consiglio Comunale si è già detto nel corso dell'esposizione di diritto sui motivi del ricorso introduttivo e ad essa si rimanda.

Per quanto riguarda il quarto motivo aggiunto, il Collegio non rileva la necessità della previa adozione di un “contrarius actus”, come illustrato dai ricorrenti, in quanto emerge evidente la volontà di rinnovare e sostituire il precedente Regolamento ma non di riscontrare illegittimità in esso che avrebbero reso necessaria l’adozione di un procedimento di autotutela.

Per quanto riguarda, infine, l’istanza istruttoria di cui ai motivi aggiunti, il Collegio la ritiene inammissibile, perché non rilevante sul contenzioso ai sensi dell’art. 65 c.p.a., già arricchito da copiosa documentazione di entrambe le parti, fermo restando che il Comune di Latina ha depositato in atti due dinieghi espressi su relative istanze di accesso che non risultano impugnati.

Alla luce di quanto illustrato, pertanto, il ricorso introduttivo deve trovare parziale accoglimento mentre i motivi aggiunto devono essere accolti parzialmente per quanto riguarda il motivo di illegittimità derivata e respinti per il resto.

La complessità e novità della fattispecie e la soccombenza reciproca comportano la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti:

- accoglie in parte e nei limiti di cui in motivazione il ricorso introduttivo e, per l’effetto, annulla le norme del Regolamento impugnato ivi indicate;
- accoglie il primo motivo aggiunto nei sensi di cui in motivazione e respinge gli ulteriori.

Spese compensate.

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

Così deciso in Latina nella camera di consiglio del 25 maggio 2022 con l’intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Ivo Correale, Consigliere, Estensore

Valerio Torano, Primo Referendario

IL SEGRETARIO