

N. 01274/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00913/2014 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 913 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Loretta Checchinato, rappresentata e difesa dall'avv. Paola Checchinato, con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. Veneto in Venezia, Cannaregio 2277/2278;

contro

Comune di Vicenza, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Luisa Miazzi e Paola Rossi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Abram Rallo in Venezia - Mestre, Galleria Matteotti, 9;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:  
Unione Nazionale degli Avvocati degli Enti Pubblici, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Attilio De Martin, con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. Veneto in Venezia, Cannaregio 2277/2278;

per l'annullamento

A) quanto al ricorso introduttivo:

- della deliberazione n. 49/2014 adottata dalla Giunta comunale in data 18 marzo 2014, recante "Modifiche al regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei servizi/trasferimento dell'ufficio avvocatura all'interno degli uffici di Staff del Sindaco";

B) quanto ai motivi aggiunti:

- della deliberazione n. 132/2014 adottata dalla Giunta Comunale in data 4 luglio 2014 avente ad oggetto "Approvazione del nuovo regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi" nella parte relativa all'avvocatura comunale.

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Vicenza;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 novembre 2015 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

Il Comune di Vicenza con deliberazione della Giunta n. 49 del 18 marzo 2014, ha modificato il regolamento dell'ordinamento degli uffici e dei servizi collocando l'Avvocatura civica all'interno degli uffici di staff del Sindaco, sottoponendolo alla direzione del dirigente amministrativo del "settore risorse umane, segreteria generale e organizzazione".

Tale deliberazione è impugnata con il ricorso introduttivo dall'avv. Loretta Checchinato che, in qualità di funzionario inquadrato con la qualifica D3/D6 "Avvocato", presta la propria attività professionale come responsabile dell'Avvocatura civica, per le seguenti censure:

I) violazione dell'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, ingiustizia manifesta, illogicità e contraddittorietà perché l'Avvocatura civica è stata disciplinata non come un'unità organizzativa autonoma in posizione di indipendenza dai settori previsti nella struttura organizzativa, ma in posizione di subordinazione gerarchica di un dirigente amministrativo;

II) travisamento, erronea interpretazione dei fatti, contraddittorietà ed illogicità perché la deliberazione impugnata nell'oggetto afferma di trasferire l'Avvocatura all'interno degli uffici di staff del Sindaco, mentre nel deliberato, contraddittoriamente, non riconosce alcuna autonomia ponendo la struttura come componente ulteriore dell'ufficio denominato "staff del Sindaco";

III) violazione degli artt. 13 e 14 del regolamento dell'ordinamento degli uffici e servizi, perché l'art. 14 prevede che alla direzione dell'ufficio staff del Sindaco possa essere preposto un dirigente, senza porre un obbligo in tal senso, e pertanto l'Avvocatura, in ragione delle sue peculiarità funzionali, non avrebbe dovuto essere affidata alla direzione del dirigente del settore risorse umane.

Successivamente la Giunta comunale con deliberazione n. 132 del 4 luglio 2014, recante "approvazione del nuovo regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi" ha apportato modifiche alla precedente deliberazione impugnata con il ricorso introduttivo. Il nuovo regolamento all'art. 11 prevede l'Avvocatura come uno degli uffici di staff del Sindaco sottoposto, al pari degli altri uffici di

staff (la segreteria del Sindaco, l'ufficio stampa e l'ufficio relazioni con il pubblico) alla responsabilità di gestione del direttore delle risorse umane.

Tale deliberazione è impugnata con motivi aggiunti per le seguenti censure:

I) violazione e falsa applicazione dell'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, ingiustizia manifesta, illogicità e contraddittorietà perché l'Avvocatura civica è stata disciplinata non come un'unità organizzativa autonoma in posizione di indipendenza dai settori previsti nella struttura organizzativa, ma in posizione di subordinazione gerarchica di un dirigente amministrativo;

II) contraddittorietà ed illogicità perché vi è l'affermazione che l'Avvocatura è costituita secondo le disposizioni di legge e del contratto collettivo, che invece vengono disattese;

III) travisamento perché l'Avvocatura non è ricompresa tra le strutture dirigenziali, ma alla stessa è preposto un dirigente, senza alcuna considerazione delle sue peculiarità funzionali.

A sostegno dei motivi di ricorso è intervenuta ad adiuvandum l'Unione nazionale degli avvocati degli enti pubblici UNAEF.

Si è costituito in giudizio il Comune di Vicenza eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, in quanto la controversia afferisce ad un rapporto di pubblico impiego privatizzato, e concludendo per la sua reiezione.

Alla pubblica udienza del 5 novembre 2015, la causa è stata trattenuta in decisione.

L'eccezione di difetto di giurisdizione è infondata.

Infatti, contrariamente a quanto sostiene il Comune di Vicenza, non sono oggetto di impugnazione profili afferenti al rapporto di lavoro, ma atti di macro-organizzazione del Comune, direttamente ed autonomamente lesivi della posizione giuridica della ricorrente per i quali sussiste pertanto la giurisdizione del giudice amministrativo (ex pluribus cfr. Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 16 febbraio 2015 n. 486; Consiglio di Stato, Sez. III, 30 aprile 2014, n. 2280; Tar Molise, 23 maggio 2014, n. 322).

Il ricorso introduttivo deve invece essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, perché l'atto originariamente impugnato è stato sostituito da quello impugnato con i motivi aggiunti, e pertanto da un eventuale annullamento della prima deliberazione la ricorrente non potrebbe trarre alcun vantaggio.

Nel merito il ricorso è fondato e deve essere accolto per le assorbenti censure di violazione dell'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, contenute nel primo dei motivi aggiunti.

Il Comune sostiene che l'assetto organizzativo nel quale ha inserito l'Avvocatura civica rientra nell'ambito della sua discrezionalità, perché gli avvocati degli uffici legali degli enti pubblici devono godere di specifiche garanzie di autonomia ed indipendenza per la parte tecnica di loro competenza, ma possono essere funzionalmente dipendenti da settori amministrativi, e sostiene altresì che i molteplici atti, quali gli ordini di missione, le comunicazioni di servizio, la corrispondenza intercorsa tra altre strutture dell'Ente e il direttore delle risorse umane per questioni legali pertinenti all'attività propria dell'Avvocatura civica depositati in giudizio dalla ricorrente, non denotano la mancanza di autonomia dell'Avvocatura, e possono tutt'al più rappresentare degli atti di microorganizzazione eventualmente censurabili unicamente avanti al giudice del lavoro.

Le tesi del Comune non sono condivisibili e non tengono conto delle più recenti modifiche apportate in materia dall'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

In realtà già in base all'art. 3 R.D.L. 27 novembre 1933 n. 1578, erano stati enucleati dalla giurisprudenza del Consiglio Nazionale Forense, competente ad esprimersi avverso le decisioni dei Consigli dell'Ordine e, in grado definitivo, delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, una serie di principi secondo i quali le avanguardie degli enti pubblici devono essere costituite in un apposito ufficio dotato di adeguata stabilità ed autonomia organizzativa nonché distinzione dagli altri uffici di gestione amministrativa al quale devono essere preposti avvocati addetti in via esclusiva alle cause e agli affari legali con esclusione dello svolgimento di "attività di gestione" (cfr. Cassazione civile, Sez. Un. 18 aprile 2002 n. 5559; id. 25 novembre 2008, n. 28049; id. 19 ottobre 1998 n. 10367; id. 19 ottobre 1998, n. 10367; Cass. Sez. Un. 10 maggio 1993 n. 5331).

Tali regole costituiscono l'applicazione ai professionisti legali degli enti pubblici, che sono soggetti agli obblighi deontologici e alla vigilanza degli ordini forensi di appartenenza, dei principi che caratterizzano la professione legale che deve essere svolta senza condizionamenti che potrebbero comprometterne l'indipendenza.

L'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nel dettare la nuova disciplina dell'ordinamento forense, ha chiarito e meglio delineato i requisiti di tale autonomia precisando che deve essere garantita anche sul piano organizzativo.

Ha infatti previsto che agli avvocati degli uffici legali specificamente istituiti presso gli enti pubblici deve essere 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, e che la responsabilità dell'ufficio deve essere affidata "ad un avvocato iscritto nell'elenco speciale che esercita i suoi poteri in conformità con i principi della legge professionale".

Nel caso di specie poiché l'Avvocatura civica non è stata organizzata come una struttura autonoma ma come una struttura subordinata ad un dirigente amministrativo peraltro non iscritto alla sezione speciale dell'albo degli avvocati, tali requisiti non sono rispettati, e viene meno quella netta separazione dall'apparato amministrativo richiesta dalla normativa sopra richiamata (ex pluribus cfr. Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 16 febbraio 2015 n. 486; Tar Basilicata, Sez. I, 8 luglio 2013, n. 405; Tar Sardegna, Sez. II, 14 gennaio 2008 n. 7).

Peraltro la quantità e la tipologia di atti depositati in giudizio dalla ricorrente (ordini di missione, comunicazioni di servizio, corrispondenza intercorsa tra altre strutture dell'Ente e il dirigente amministrativo per questioni legali pertinenti all'attività propria dell'Avvocatura civica: cfr. docc. da 3 a 11 allegati al ricorso), e il parere predisposto dal Segretario generale e dal direttore del settore risorse umane per la redazione della deliberazione impugnata con il ricorso introduttivo (cfr. doc. 2 allegato alle difese del Comune di Vicenza nel quale si afferma che l'Avvocato deve riferire ad un dirigente per quanto riguarda l'assegnazione degli affari, che spetta al dirigente amministrativo la scelta di un avvocato esterno e la liquidazione di diritti, e che l'Avvocato deve sottostare alle indicazioni strategiche del dirigente sulla gestione della lite), sono chiaramente sintomatici dell'esistenza di sistematiche interferenze nell'attività svolta dall'Avvocatura civica e dell'inidoneità dell'assetto organizzativo previsto dalla deliberazione impugnata ad assicurare la necessaria autonomia e distinzione dagli altri uffici di gestione amministrativa.

In definitiva deve essere dichiarata l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso introduttivo, mentre devono essere accolte le censure, che hanno carattere assorbente, di cui al primo

dei motivi aggiunti, con conseguente annullamento, nei limiti di interesse della ricorrente, della deliberazione di Giunta comunale n. 132 del 4 luglio 2014.

Tenuto conto della non univocità degli orientamenti giurisprudenziali riferiti alla normativa antecedente alla legge 31 dicembre 2012, n. 247, le spese di giudizio possono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, dichiara l'improcedibilità del ricorso introduttivo e accoglie i motivi aggiunti nel senso precisato in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 5 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Nicola Fenicia, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/11/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)