

Publicato il 20/09/2023

N. 05139/2023 REG.PROV.COLL.
N. 03164/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 3164 del 2023, proposto da Loredana Di Spirito, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Perrino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Sant'Antimo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Russo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Cesario Console 3;

per l'annullamento

della delibera n. 2 del 29.06.2023, denominata "Modifica alla deliberazione di G.M. n. 27 del 31.03.2023 – Riorganizzazione dei Settori dell'Ente".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Sant'Antimo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 settembre 2023 la dott.ssa Mariagiovanna Amorizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

La ricorrente è funzionario-avvocato con qualifica D 3 presso il Comune di Sant'Antimo.

A seguito del commissariamento del Comune dovuto al suo dissesto finanziario, il commissario prefettizio, nominato ai sensi dell'art. 141 T.U.E.L. ha adottato la Delibera n. 2 del 29.06.2023 (avente per oggetto *“Modifica alla deliberazione di G.M. n. 27 del 31.03.2023 – Riorganizzazione dei Settori dell’Ente”*), con la quale ha provveduto alla riorganizzazione dell'assetto organizzativo dell'Ente, precedentemente impresso con la delibera del 31 marzo 2023. Nel nuovo assetto, oggetto di contestazione con il ricorso all'esame, l'Ufficio Avvocatura Municipale, precedentemente istituito quale autonomo settore, viene accorpato al Settore n. I *“Affari Generali ed Istituzionali”*, mentre viene istituito il nuovo Settore IV (*“Politiche Sociali”*), scorporando talune delle competenze precedentemente assegnate al Settore VI.

La ricorrente, ritenendo la delibera lesiva della propria autonomia professionale, è impugnata con il ricorso all'esame per i seguenti motivi:

1. violazione dell'art. 23 della Legge 31 dicembre 2012, n. 247, ingiustizia manifesta, illogicità e contraddittorietà per violazione del principio di autonomia ed indipendenza che deve essere assicurato all'Avvocatura Civica, dovendo l'ufficio essere collocato come un'unità organizzativa autonoma in posizione di indipendenza dai settori previsti nella struttura organizzativa e non in posizione di subordinazione gerarchica di un responsabile amministrativo (peraltro di medesima categoria funzionale);
2. eccesso di potere nella figura sintomatica dello sviamento, insussistenza dei presupposti, manifesta illogicità e contraddittorietà, violazione dell'art. 3 della L. 241/90, travisamento, erronea interpretazione dei fatti, contraddittorietà ed

illogicità. La deliberazione sarebbe manifestamente illogica poichè: a - incrementa e non riduce i Settori in cui si articola l'ente (che da 7 passano ad 8), così tradendo gli enunciati obiettivi di riduzione della spesa; b - elimina il Servizio Avvocatura Comunale quale ufficio autonomo ed indipendente che nessuna incidenza aveva determinato in termini di costi; c - accorpa il Servizio Avvocatura al Settore Affari Generali declassificandolo ad ufficio contenzioso, così arrecando vulnus ai principi di autonomia ed indipendenza che connotano la funzione.

Si è costituito il Comune di Sant'Antimo, contestando le avverse censure.

All'udienza camerale del 7 settembre 2023, dato l'avviso di possibile definizione della controversia con sentenza in forma semplificata, la causa è stata trattenuta in decisione.

E' fondato il primo motivo, con il quale la ricorrente lamenta che l'assetto organizzativo impresso dalla delibera impugnata - che ha declassato l'Avvocatura Municipale ad articolazione interna al Settore Affari Generali al quale è preposto un dirigente non iscritto all'elenco speciale dell'albo professionale - non è conforme al paradigma legale definito dall'art. 23 L. 247/2012.

Ed, infatti, come evidenziato da condivisibile orientamento, *“Già in base all'art. 3 R.D.L. 27 novembre 1933 n. 1578, la 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 - aveva ritenuto che le avvocature 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 assegnati 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" (T.A.R. Veneto, Sez. II, 27 novembre 2015, n. 1274).

Se è vero, dunque, che rientra nella discrezionalità dell'ente pubblico la scelta di istituire o meno un ufficio legale, nel quale siano incardinati funzionari avvocati, ai quali sia affidata la difesa e la rappresentanza in giudizio dell'ente (e, più in generale, le attività riservate ai professionisti iscritti all'Albo degli avvocati previste dall'art. 2 L. 247/2012), laddove l'ente si determini per tale scelta, è tenuto, non soltanto ad istituire un ufficio apposito dedicato alla trattazione dei suddetti affari, ma anche ad attribuirne la responsabilità ad un dipendente iscritto alla sezione speciale dell'albo degli avvocati ed a garantire che agli avvocati ad esso addetti non siano assegnati compiti di gestione.

Nel caso di specie il Comune ha istituito un ufficio contenzioso, mantenendo in capo al funzionario-avvocato ad esso assegnato – stando a quanto riporta la stessa delibera – le attività di "consulenza legale nei diversi ambiti giuridico-amministrativi, e di gestione del contenzioso di competenza dell'ente, con la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio dell'Ente", nonché quelle di "istruttoria di ogni provvedimento amministrativo, preordinato, connesso e consequenziale all'attività legale". L'ufficio in questione, dunque, non è organizzato come struttura alla quale siano affidati in via esclusiva attività riservate agli avvocati ai sensi dell'art. 2 L. 247/2012. Inoltre, essendo incardinato all'interno del Settore Affari Generali, non è garantito che ad esso sia preposto un funzionario iscritto alla sezione speciale dell'albo degli avvocati. Tale assetto non è conforme allo schema legale e non è idoneo

a garantire 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, T.A.R. Veneto, Sez. II, 27/11/2015, n. 1274).

2. Il secondo motivo non è, invece, fondato. Le valutazioni dell'ente circa l'assetto organizzativo dei vari settori in cui esso si articola, in difetto di norme che lo definiscano in modo puntuale, sono espressione di ampia discrezionalità, suscettibile di sindacato giurisdizionale solo nel caso in cui siano riscontrabili vizi di manifesta irragionevolezza ed illogicità, che, nella specie, nei limiti in cui sono stati dedotti, non sono ravvisabili. Non è, infatti, fondato in punto di fatto l'assunto di parte ricorrente secondo, cui la delibera impugnata, in spregio alle finalità espresse, avrebbe aumentato (da 7 a 8) i settori in cui si articola l'organigramma dell'ente, con relativo incremento delle posizioni organizzative. Tale assunto non trova fondamento negli atti prodotti in giudizio, atteso che anche nel precedente assetto organizzativo, definito dalla delibera del 31.3.2023, erano già individuabili otto settori, tra i quali era da annoverarsi l'Avvocatura Municipale.

3. In conclusione il ricorso è fondato e la delibera va annullata nella parte in cui attribuendo all'ufficio contenzioso competenze rientranti nelle attività riservate agli avvocati iscritti all'albo, ai sensi di quanto previsto dagli artt. 2 e 23 L. 247/2012, non ha adottato modalità organizzative idonee ad attribuirne la responsabilità ad un avvocato iscritto all'elenco speciale dell'albo professionale e non ha garantito che dai compiti assegnati agli avvocati addetti all'ufficio restino escluse le "*attività di gestione*".

4. Le spese di lite, tenuto conto della complessità delle questioni esaminate, sono integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo

accoglie e per l'effetto annulla la deliberazione impugnata nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 7 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Corciulo, Presidente

Maria Laura Maddalena, Consigliere

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Mariagiovanna Amorizzo

IL PRESIDENTE
Paolo Corciulo

IL SEGRETARIO