



CoPA

COMUNE DI LEONFORTE
Provincia di Enna
Settore Legale e Contenzioso

Prot. N. 22254

del 26/11/14

Risposta a nota n.

del

~~PROT~~ INT N° 313/14

Ai Responsabili di Settore

e, p.c. Al Sig. Sindaco

LORO SEDI

Oggetto: Nota circolare sulle procedure previste dal nuovo Ordinamento dell'Avvocatura Comunale ai fini dell'avvio del contenzioso.

L'attuale "ORDINAMENTO DELL'AVVOCATURA COMUNALE E REGOLAMENTO PER IL FUNZIONAMENTO DEL SETTORE LEGALE E CONTENZIOSO", approvato con deliberazione di G. M. n. 79 del 13.06.2014, ha profondamente innovato le procedure per l'attivazione delle competenze del Settore Legale e Contenzioso da parte degli altri Settori ed Organi di Amministrazione.

Per questo motivo, nonostante l'argomento sia stato già discusso nel corso di diverse riunioni, con la presente s'intendono richiamare i fondamentali adempimenti che le SS.LL. – in relazione alle rispettive competenze e responsabilità procedurali – sono chiamati ad adottare per ottenere il patrocinio legale dell'Avvocatura Comunale.

Nello specifico, occorre innanzitutto ribadire come, ai fini di ciascuna costituzione in giudizio, è necessario che l'iniziativa sia tempestivamente avviata dal Responsabile di Settore competente per materia. Si tratta di un'espressa previsione regolamentare volta, da un lato, a rispettare l'autonomia gestionale dei singoli incaricati di funzioni dirigenziali e, dall'altro, a far sì che la scelta contenziosa venga assunta in maniera pienamente responsabile da parte del competente organo amministrativo.

Quanto all'Avvocatura, ne consegue che alla stessa è preclusa qualsiasi iniziativa ai fini dell'avvio del contenzioso. La stessa, però, potrà ovviamente partecipare al procedimento sotto forma di consulenza ed assistenza legale nei termini già indicati con la

circolare n. 240/18191 del 24/9/2014 (disponibile anche sul sito istituzionale nelle pagine dell'avvocatura interna).

Appare superfluo sottolineare come quanto sopra specificato valga sia nei casi in cui il Comune debba assumere la veste di attore (come nel tipico esempio delle cause volte a recuperare crediti), sia in quelli in cui debba resistere (come convenuto) in un giudizio instaurato nei suoi confronti. In entrambi i casi, quindi, è necessario che il responsabile del procedimento amministrativo proponga alla Giunta Comunale l'apposito atto deliberativo per la costituzione in giudizio dell'Ente.

Per quanto riguarda la necessità della deliberazione di Giunta, si evidenzia che essa è stata prevista dall'art. 4 del regolamento sul funzionamento del Settore Legale, in considerazione della necessità di contemperare previsioni di normative di rango superiore, non sempre oggetto di univoca interpretazione giurisprudenziale.

Da un lato, infatti, la I Sezione della Cassazione – discostandosi anche da difformi pronunciamenti delle Sezioni Unite – ha ripetutamente (e convincentemente, secondo il sommo parere di chi scrive) sostenuto che *“l'autorizzazione del consiglio prima e della giunta poi, se trovava ragione in un assetto in cui il sindaco era eletto dal consiglio e la giunta costituiva espressione del consiglio stesso, non ha più ragione di esistere in un sistema nel quale il medesimo trae direttamente la propria investitura dal corpo elettorale e costituisce egli stesso la fonte di legittimazione degli assessori che compongono la giunta, cui l'art. 48 del testo unico cit. affida il compito di collaborare con il sindaco”* (Cass. civ. Sez. I, 8-06-2006, n. 13412 ma, nello stesso senso, Cass. civ. Sez. I, 18-05-2006, n. 11740 e, da ultimo, TAR Sicilia – Catania, Sez. III n. 1348/2012).

D'altra parte, altra giurisprudenza della Cassazione (da ultimo III Sez. n. 4212/2007, la quale si rifà ad un precedente orientamento delle SS.UU. risalente al 2001) continua a ritenere assolutamente necessaria, come condizione di legittimazione processuale, l'autorizzazione da parte della Giunta Municipale.

Ad ogni modo, per quanto riguarda il nostro Comune, la questione è superata dall'espressa previsione dell'art. 39 dello Statuto Comunale, la quale attribuisce comunque alla competenza della Giunta Comunale l'atto di autorizzazione dei *“dirigenti (sic) a stare in giudizio come attore o come convenuto”*.

Nel nuovo sistema delle fonti di diritto conseguente alla modifica del titolo 5^o Cost. e della successiva legge 131 del 2003, infatti, lo Statuto costituisce *“atto normativo atipico con caratteristiche di rango paraprimary o subprimary”* e, nello specifico, norma fondamentale relativamente all'assetto (e all'esercizio) delle competenze nell'ambito dell'Ente anche in difformità rispetto a quanto eventualmente previsto dalle leggi statali o regionali. Su ciò, infatti, si è pure espressa la stessa Cass. Civ. Sez. I, 8-06-2006, n. 13412: *“salva restando la*

possibilità per lo statuto comunale - competente a stabilire i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio (T.U. leggi sull'ordinamento delle autonomie locali, approvato con il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, "ex" art. 6, comma 2) - di prevedere l'autorizzazione della giunta, ovvero di richiedere una preventiva determinazione del competente dirigente (ovvero, ancora, di postulare l'uno o l'altro intervento in relazione alla natura o all'oggetto della controversia)".

Tornando quindi alla nostra disposizione statutaria, a parte la necessità di evitare la confusione tra il riferimento alla capacità dei dirigenti di stare in giudizio per l'Ente e la rappresentanza legale dell'Ente, la quale continua ad appartenere al Sindaco (art. 14, comma 4), resta la necessità della deliberazione autorizzativa di competenza della Giunta Municipale.

A proposito di questa deliberazione, occorre sottolineare come la proposta vada supportata da una motivazione (in fatto e diritto) rispettosa di tutti i canoni imposti dall'art. 3 della L.R. 10/1991. In particolare, in linea con il principio di separazione tra l'attività politica e quella gestionale e con la necessità di consentire all'organo collegiale di governo dell'Ente di deliberare in modo consapevole, è necessario che la motivazione riporti una puntuale motivazione in punto di fatto e di diritto delle ragioni per le quali, nella contrapposizione insorta con la controparte processuale, non sia stato possibile accogliere le ragioni della controparte (nel caso che quella sia attrice) o sia necessario procedere per vie legali nei suoi confronti (nel caso opposto). Si ricorda, infatti, che la scelta di adire le vie legali in caso di lite incauta o temeraria potrebbe costituire fonte di danno erariale per l'eventuale condanna alle spese.

Nel caso in cui ciò sia imposto da ragioni di riservatezza o dalla necessità di non sacrificare eventuali future strategie processuali, il Responsabile di settore proponente potrà trasmettere ulteriore e più ampia relazione al Capo dell'Amministrazione e al Settore Legale.

In ogni caso, giusta quanto previsto dall'art. 14 del regolamento citato, allo stesso Settore Legale andranno contestualmente trasmessi (in plico riservato) tutti gli atti e i documenti necessari per lo studio della causa e la successiva predisposizione dei necessari atti processuali. Secondo quanto previsto dal Regolamento, tale documentazione dovrà essere fornita all'Ufficio Legale sia in formato cartaceo che digitale (pdf) in tempo utile per la predisposizione degli atti processuali di competenza dell'avvocatura.

Quanto alla tempestività della predisposizione della proposta di deliberazione di autorizzazione all'avvio del contenzioso e della trasmissione della documentazione sopra citata, appare elementare che tali atti debbano essere effettuati senza indugio e con assoluta priorità rispetto a qualsivoglia altro adempimento d'ufficio, senza fare affidamento ai

termini delle scadenze processuali. A parte la possibilità che gli uffici amministrativi possano non avere adeguata conoscenza dei termini processuali (e che quindi sia opportuno attenersi a principi di prudenza), bisogna anche considerare le necessità dell'Avvocatura di studiare adeguatamente la controversia e di rispettare le scadenze già programmate.

Effettuare una richiesta di impugnazione o di costituzione in giudizio nell'imminenza della scadenza del termine processuale, quindi, oltre che essere indice di grave negligenza amministrativa, risulta controproducente rispetto alla buona gestione del contenzioso per il quale si chiede il patrocinio dell'avvocatura interna.

Pare peraltro opportuno sottolineare il fatto che le superiori considerazioni hanno valenza generale e, pertanto, esse riguardano anche l'attività di recupero crediti, per la quale, in passato, era invalsa la prassi di trasmettere allo scrivente Settore le richieste di avvio dell'azione legale senza la preventiva autorizzazione della competente Giunta Municipale.

Pertanto, nel rispetto delle reciproche sfere di competenza ed allo scopo di avviare azioni che potrebbero essere giudicate prive di un presupposto di legittimazione processuale, si invitano tutti i Settori in indirizzo a rivedere tutte le richieste di recupero crediti precedentemente trasmesse, attivandosi per la formalizzazione della necessaria proposta di deliberazione alla Giunta Municipale. A tale riguardo, appare utile ricordare che la disposizione regolamentare in discussione obbliga a far precedere la proposta di deliberazione dal preventivo esperimento di ogni utile tentativo di recupero in via amministrativa e, in particolare, dall'attivazione delle procedure a disposizione per la formazione di un titolo esecutivo in via amministrativa (ingiunzione fiscale, ruolo esattoriale, etc.). Ciò allo scopo di evitare il ricorso alle ben più lunghe e dispendiose procedure giurisdizionali di accertamento e condanna.

Con riferimento alle attività di recupero crediti, quindi, lo scrivente Settore resta in attesa delle delibere di incarico anche per tutte le pratiche già ricevute nei mesi scorsi.

Conclusivamente, nel sottolineare come il successo delle iniziative legali che si vogliono intraprendere dipenda fondamentalmente dal grado di collaborazione che si riuscirà a raggiungere tra l'Avvocatura ed i Settori Amministrativamente responsabili, si coglie l'occasione per porgere i più distinti saluti.

Il Capo Settore
(Avv. Claudio Scarpulla)



Il Segretario Generale
(dr.ssa Anna Giunta)

