

Pubblicato il 07/02/2020

N. 00100/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00156/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 156 del 2017, proposto da Maria Laura Allasia, Andrea Bozzini, Maria Rita Bracuto, Laura Burlando, Giovanni Chiappe, Caterina Chiesa, Luca De Paoli, Anna Morielli, Raffaella M. Parodi, Maria Paola Pessagno, rappresentati e difesi dagli avvocati Domenico Iaria e Silvia Santinelli, con domicilio digitale come da PEC registri di giustizia;

contro

Comune di Genova, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Pugliese, con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via XX Settembre 8/16;

nei confronti

Edda Odone non costituito in giudizio;

per l'annullamento

in parte qua della delibera di Giunta Comunale del Comune di Genova n. 319 adottata nella seduta del 22.12.2016 e pubblicata all'albo pretorio comunale dal 29.12.2016 al 13.1.2017, recante “modifiche ed integrazioni al vigente regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, ai sensi dell'art. 48, comma 3°, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267”, che ha modificato il Titolo IX del predetto regolamento, intitolato “incentivi professionali per gli Avvocati della civica Avvocatura”, nonché dell'atto prot. n. 44271 dell'8.2.2016 assunto di concerto fra il Direttore dell'Avvocatura ed il Direttore del Personale del Comune di Genova, recante approvazione delle schede per la

valutazione del rendimento degli Avvocati ai fini della liquidazione dei compensi professionali e delle relative schede allegate e di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e conseguente ancorché non conosciuto e, comunque, lesivo della posizione dei ricorrenti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2020 il dott. Paolo Nasini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il d.l. n. 90 del 2014, convertito in l. 11 agosto 2014 n. 114, ha dettato i criteri per la riforma dei compensi professionali degli Avvocati degli Enti pubblici (oltre che dell'Avvocatura dello Stato).

Con la delibera di Giunta Comunale adottata nella seduta del 22.12.2016 e pubblicata nell'albo pretorio comunale dal 29.12.2016 al 13.1.2017, il Comune di Genova ha modificato il titolo IX, del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, relativo a "incentivi professionali per gli Avvocati della Civica Avvocatura", in applicazione dell'art. 9, l. n. 114 del 2014.

Con successivo atto, adottato in data 8 febbraio 2017 di concerto tra il Direttore dell'Avvocatura ed il Direttore del Personale, secondo quanto previsto dall'art. 123 del Regolamento, sono state approvate le schede per la valutazione del rendimento degli Avvocati.

Avverso i predetti provvedimenti i ricorrenti hanno proposto impugnazione deducendo i seguenti vizi:

1) violazione artt. 3, 53 e 97 Cost; violazione e/o falsa applicazione art. 9, d.l. 24.6.2014, convertito in l. 11.08.2014, n. 114; violazione e/o falsa applicazione artt. 2 e 3, d.lgs. 15.12.1997, n. 446; violazione e/o falsa applicazione art. 1, commi 192 e 209, l. n. 266/2005; violazione e/o falsa applicazione art. 27 CCNL 14.09.2000 personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali e artt. 4, 26 e 37 CCNL 23.12.1999 dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali; violazione e/o falsa applicazione artt. 2, 24, 40 e 45 d.lgs. 30.03.2001, n. 165 ed art. 23 L. 31.12.2012 n. 247; eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto dei presupposti; difetto di istruttoria e carenza di motivazione; illogicità e contraddittorietà manifeste: secondo i ricorrenti, l'art. 121 del regolamento, laddove prevede, al comma 1, lett. a) che <<il fondo per il finanziamento dei compensi professionali dovuti a seguito di sentenze favorevoli è finanziato: a) dalla totalità dei compensi recuperati dalle controparti, depurato dagli esborsi e dalle spese generali ove liquidate

separatamente ed effettivamente recuperate, nonché depurato dagli oneri riflessi e dall'IRAP in sede di liquidazione dei compensi ai singoli avvocati da parte della Direzione Personale ...>>, e l'art. 123, comma 6, laddove dispone che <<il provvedimento di ripartizione verrà inviato alla Direzione competente in materia di personale che entro i successivi 30 giorni provvederà a liquidare i compensi ai singoli Avvocati, previa detrazione degli oneri riflessi e dell'IRAP>>, sarebbero illegittimi in quanto ingiustificatamente pongono a carico degli avvocati dipendenti l'Irap, mediante trattenuta di una quota delle spese legali recuperate dalle controparti;

2) violazione artt. 3 e 97 Cost; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, art. 9, d.l. 24.6.2014, convertito in l. 11.08.2014, n. 114; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, art. 27 CCNL 14.09.2000 personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali e art. 4, 26 e 37 CCNL 23.12.1999 dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, art. 23, l. 31.12.2012, n. 247; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, artt. 2, 24, 40 e 45, d.lgs. 30.03.2001, n. 165; eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto dei presupposti; difetto di istruttoria e carenza di motivazione; illogicità e contraddittorietà manifeste: secondo parte ricorrente, l'art. 121 del regolamento sarebbe, altresì, illegittimo laddove prevede che <<1. Il fondo per il finanziamento dei compensi professionali dovuti a seguito di sentenze favorevoli è finanziato...b) da un'integrazione annuale da parte dell'Amministrazione, finalizzata alla corresponsione dei compensi professionali dovuti a seguito di sentenze favorevoli con compensazione delle spese di lite rispettando l'obbligo di non superare, complessivamente, lo stanziamento relativo all'anno 2013, oltre oneri riflessi ed IRAP>>, in quanto il limite di stanziamento dell'anno 2013, in forza della l. n. 114 del 2004, costituirebbe esclusivamente il limite della corresponsione dei compensi relativi alle cause conclusesi con compensazione delle spese;

3) violazione artt. 3 e 97 Cost.; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 9 del d.l. 24.06.2014, convertito in l. 11.8.2014, n. 114; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, art. 27 CCNL 14.09.2000 del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali e art. 4, 26 e 37 CCNL 23.12.1999 della dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, art. 23 l. 31 dicembre 2012, n. 247; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, artt. 2, 24, 40 e 45 d.lgs. 30.03.2001, n. 165; eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto dei presupposti; difetto di istruttoria e carenza di motivazione; illogicità e contraddittorietà manifeste: secondo parte ricorrente, la decurtazione prevista dall'art. 122, comma 1 lett. b) del regolamento sempre in misura massima, in modo generalizzato, automatico e inderogabile, deve ritenersi irragionevole e contraria tanto ai criteri e principi previsti dal d.m. n. 55 del 2014, quanto al principio di pari dignità degli avvocati dipendenti

pubblici rispetto a quelli del libero foro, nonché al decoro ed il prestigio dell'attività svolta dai primi;

4) violazione artt. 3 e 97 della Costituzione; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 9 del d.l. 24.6.2014, convertito in l. 11.8.2014, n. 114; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, art. 27 CCNL 14.9.2000 del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali e art. 4, 26 e 37 CCNL 23.12.1999 della dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali, violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, art. 23 l. 31.12.2012, n. 247; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, artt. 2, 24, 40 e 45 d.lgs. 30.3.2001, n. 165; eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto dei presupposti; difetto di istruttoria e carenza di motivazione; illogicità e contraddittorietà manifeste: secondo parte ricorrente, anche l'art. 122, comma 1, lett. d) del regolamento si risolve in una limitazione irragionevole dei compensi degli avvocati dipendenti determinando una doppia decurtazione non giustificabile perché non troverebbe alcun fondamento né logico, né normativo, ponendosi in contrasto con il decoro e il prestigio connessi alla professione intellettuale svolta anche dagli avvocati degli Enti Pubblici; inoltre la previsione sarebbe irragionevole anche perché ricollega l'erogazione dei compensi soltanto al caso di transazione a seguito di "sentenza favorevole con liquidazione delle spese a carico della controparte", escludendo dal riconoscimento degli stessi le transazioni a seguito di sentenza favorevole con compensazione delle spese di lite;

5) violazione artt. 3 e 97 Cost.; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, art. 9, d.l. 24.6.2014, convertito in l. 11.8.2014, n. 114; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, art. 27 CCNL 14.9.2000 del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali e art. 4, 26 e 37 CCNL 23.12.1999 della dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, art. 23 l. 31.12.2012, n. 247; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo artt. 2, 24, 40 e 45 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto dei presupposti; difetto di istruttoria e carenza di motivazione; illogicità e contraddittorietà manifeste: secondo parte ricorrente, l'art. 122, comma secondo, del Regolamento impugnato, laddove prevede che <<nel caso in cui l'attività di assistenza, difesa e rappresentanza sia svolta congiuntamente da un Avvocato esterno e da un Civico Avvocato, dalla notula dell'Avvocato interno dovrà essere detratta la somma corrisposta e/o spettante all'Avvocato esterno a titolo di compenso professionale>>, si dimostrerebbe irragionevole ponendo in correlazione due voci che nulla avrebbero a che vedere tra loro (anche sotto il profilo meramente contabile, prima ancora dal punto di vista logico);

6) violazione artt. 3 e 97 della Costituzione; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 9, d.l. 24.6.2014, convertito in l. 11.8.2014, n. 114; violazione e/o falsa applicazione, sotto

altro profilo, art. 27 CCNL 14.9.2000 del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali e art. 4, 26 e 37 CCNL 23.12.1999 della dirigenza del comparto Regioni ed Autonomie Locali, violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, art. 23 l. 31.12.2012, n. 247; violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, artt. 2, 24, 40 e 45 d.lgs. 30.3.2001, n. 165; eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto dei presupposti; difetto di istruttoria e carenza di motivazione; illogicità e contraddittorietà manifeste; incompetenza; illegittimità derivata: secondo parte ricorrente, l'art. 123 del Regolamento impugnato sarebbe illegittimo, per violazione dell'art. 9, d.l. n. 24.6.2014, laddove, per la valutazione del rendimento individuale, al comma terzo, non stabilisce precisi ed oggettivi criteri, ma attribuisce al Direttore Avvocato e al Dirigente Avvocato di riferimento per gli Avvocati non dirigenti il relativo potere determinativo; pertanto, secondo parte ricorrente anche l'atto n. 44271 del 8.2.2016 assunto di concerto dal Direttore e dal Dirigente suddetti e le schede ad esso allegate devono ritenersi viziati in via derivata nonché per incompetenza, essendo adottati da organi diversi dalla Giunta Comunale ex art. 9, comma 5, l. n. 114 del 2014; inoltre, secondo parte ricorrente, tenuto conto delle conseguenze che le schede ricollegano al mancato raggiungimento di un punteggio particolarmente elevato, sarebbe evidente come una tale disciplina non potesse essere assunta con un mero atto di concertazione tra il Direttore dell'Avvocatura e il Direttore del Personale in quanto la misura dei trattamenti economici nel pubblico impiego è rimessa alla contrattazione collettiva nazionale; infine le suddette schede sarebbero illogiche e contraddittorie nella misura in cui non esplicitano chiaramente le modalità applicative dell'eventuale abbattimento percentuale all'esito della valutazione, non risultando chiaro se gli abbattimenti correlati allo scarso rendimento vengano operati prima o dopo l'applicazione delle altre riduzioni percentuali, né è specificato se essi riguardino la sola quota indifferenziata o anche la percentuale differenziata dell'interessato.

Si è costituito in giudizio il Comune di Genova contestando l'ammissibilità e fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Le parti hanno depositato memorie difensive.

All'esito dell'udienza del 29.1.2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via pregiudiziale: in punto giurisdizione.

Secondo l'Amministrazione il *petitum* sostanziale della domanda giudiziale formulata dai ricorrenti non sarebbe l'annullamento *in parte qua* del regolamento comunale, bensì l'ottenimento di maggiori compensi a titolo di propine: da ciò ne conseguirebbe il difetto di Giurisdizione del G.A. in favore del Giudice del lavoro.

Trattandosi di eccezione rilevabile d'ufficio, in ogni caso l'eventuale tardività delle memoria conclusiva di parte resistente non fa venir meno la necessità di esaminare la contestazione in oggetto.

Al riguardo, occorre distinguere il c.d. *petitum* sostanziale della domanda con l'interesse ad impugnare che giustifica l'instaurazione del presente giudizio.

Con l'azione in questa sede esperita i ricorrenti hanno inteso impugnare le previsioni del regolamento comunale, citato nella parte "in fatto" della presente sentenza, in quanto ritenute, in sostanza, eccessivamente e ingiustificatamente restrittive del trattamento economico complessivo che le norme di rango primario riconoscerebbero in loro favore.

In questo senso il *petitum* sostanziale concerne strettamente l'annullamento "*in parte qua*" del regolamento al fine di impedire la produzione dei relativi effetti per un potenzialmente indeterminato numero di volte nel tempo.

Quanto eccepito da parte resistente individua, invece, l'elemento che giustifica la sussistenza di un interesse attuale e diretto ad impugnare il suddetto provvedimento da parte dei ricorrenti, perché nella loro qualità di avvocati dipendenti del Comune di Genova lamentano di subire, in conseguenza dell'applicazione del suddetto regolamento, una riduzione dei compensi che spetterebbero loro in assenza delle contestate limitazioni.

In considerazione di quanto sopra deve ritenersi rientrare nella giurisdizione del giudice amministrativo, ex art. 63, d.lgs. n. 165 del 2001, la controversia avente ad oggetto la cognizione degli atti di macro-organizzazione delle Pubbliche amministrazioni, in quanto nell'emanazione di atti organizzativi di carattere generale viene esercitato un potere di natura autoritativa e non gestionale, cosicché non trova applicazione la riserva di giurisdizione del giudice ordinario (*ex plurimis*, T.A.R. Molise, sez. I, 04/01/2019, n. 2).

Poiché il regolamento in contestazione costituisce un atto di macro-organizzazione nel senso sopra inteso, l'eccezione deve essere respinta.

2. Nel merito.

Ai sensi dell'art. 9, commi 2, 3 e 4, d. l. n. 90 del 2014, convertito in l. 11 agosto 2014 n. 114, <<sono abrogati il comma 457 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e il terzo comma dell'articolo 21 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611. L'abrogazione del citato terzo comma ha efficacia relativamente alle sentenze depositate successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto>>, <<nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, le somme recuperate sono ripartite tra gli avvocati dipendenti delle amministrazioni di cui al comma 1, esclusi gli avvocati e i procuratori dello Stato, nella misura e con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla

contrattazione collettiva ai sensi del comma 5 e comunque nel rispetto dei limiti di cui al comma 7. La parte rimanente delle suddette somme è riversata nel bilancio dell'amministrazione>>.

Ai sensi del comma 5, <<i regolamenti degli altri enti pubblici e i contratti collettivi prevedono criteri di riparto delle somme di cui al primo periodo del comma 3 e al primo periodo del comma 4 in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali. I suddetti regolamenti e contratti collettivi definiscono altresì i criteri di assegnazione degli affari consultivi e contenziosi, da operare ove possibile attraverso sistemi informatici, secondo principi di parità di trattamento e di specializzazione professionale>>.

Ancora, ai sensi del comma 6, <<in tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, ai dipendenti, ad esclusione del personale dell'Avvocatura dello Stato, sono corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti e nei limiti dello stanziamento previsto, il quale non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013. Nei giudizi di cui all'articolo 152 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, possono essere corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali delle relative amministrazioni e nei limiti dello stanziamento previsto. Il suddetto stanziamento non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013>>.

Quindi, il comma 7 stabilisce un limite secondo cui <<i compensi professionali di cui al comma 3 e al primo periodo del comma 6 possono essere corrisposti in modo da attribuire a ciascun avvocato una somma non superiore al suo trattamento economico complessivo>>.

E', poi, previsto al comma 9 che <<dall'attuazione del presente articolo non devono derivare minori risparmi rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente >>.

Le disposizioni richiamate, interpretate sistematicamente tra loro e in particolare in considerazione della norma di chiusura di cui al comma 9 appena citato, sono evidentemente rivolte a consentire un adeguato bilanciamento tra, da una parte, i diritti degli Avvocati dipendenti di Enti pubblici che pur essendo, appunto, dipendenti, partecipano in certo modo dell'autonomia e delle prerogative dei "colleghi" del libero foro, e, dall'altra parte, tanto le esigenze di bilancio dell'Amministrazione di riferimento, quanto la circostanza per cui gli avvocati dipendenti, rispetto ai colleghi del libero foro, non devono sopportare in proprio né i costi tipici conseguenti all'autonomia lavorativa (sia in termini di imposizione tributaria che di costi fissi di gestione), né gli elementi aleatori tipicamente connessi alla professione (come reperire e mantenere la clientela, ricevere il corrispettivo delle proprie prestazioni) potendo contare, comunque, sulla retribuzione "fissa" quali dipendenti pubblici.

A questo proposito, infatti, è necessario sottolineare che la normativa “secondaria” in questa sede in contestazione e la relativa disciplina legislativa di cui all’art. 9, d.l. n. 90 del 2014 sopra richiamata, concernono proprio ed esclusivamente la regolamentazione delle c.d. “propine”, ovvero i c.d. compensi variabili degli avvocati dipendenti delle pubbliche amministrazioni, per le prestazioni professionali rese nel difendere in giudizio le amministrazioni di riferimento.

Il trattamento economico degli avvocati dipendenti, infatti, è costituito da una prima voce, quella retributiva fissa, costituita dallo stipendio tabellare, e da un'altra componente, quella modificata dal censurato art. 9, relativa ai compensi maturati in ragione dell'attività difensiva svolta in giudizio, di natura variabile perché dipendenti dalla sorte del contenzioso.

Con riferimento agli avvocati dipendenti diversi dagli Avvocati dello Stato, la nuova disciplina, in caso di sentenza con spese a carico della controparte non introduce, rispetto alla normativa precedente, limitazioni di sorta, rimandando la fonte primaria, quanto a misura e modalità della ripartizione, alle disposizioni dei regolamenti dei singoli enti di riferimento e alle indicazioni di disciplina offerte dalla contrattazione collettiva.

Ciò che, però, rileva è che per le ragioni di bilanciamento sopra dette, la normativa in questione non fissa tanto un limite “minimo” per le propine, quanto, al contrario, un limite massimo, atteso che le relative prospettive retributive devono, comunque, mantenersi all'interno delle soglie massime imposte in linea generale dal comma 1 del richiamato art. 9 (il tetto imposto dall'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2001) e, in linea individuale, dal comma 7 dello stesso art. 9 (riferito allo specifico trattamento economico complessivo maturato di anno in anno).

Del pari, quanto all’ipotesi delle spese compensate o della causa transatta senza spese a carico della controparte, la norma primaria, pur non mettendo in discussione il relativo diritto, lo lega, nella misura, al contenuto delle previsioni dei regolamenti e della contrattazione collettiva di riferimento attualmente vigenti. Fermi i vincoli imposti dai commi 1 e 7 dello stesso art. 9, si prevede, inoltre, che la relativa spesa non potrà superare quanto già stanziato per il medesimo titolo per l'anno 2013 dalle singole amministrazioni.

In questo senso, quindi, tanto il regolamento quanto la contrattazione collettiva, in attuazione dei regolamenti previsti dalla norma, non vanno ad impingere elementi retributivi fissi, cosicché non viene in gioco il rischio di incidere sul trattamento retributivo minimo riconoscibile in favore degli avvocati dipendenti, la ratio legislativa (e, quindi, in via derivata dei regolamenti e della contrattazione collettiva) essendo finalizzata alla fissazione di limiti al riconoscimento dei suddetti compensi accessori.

Come rilevato dalla Corte Costituzionale, infatti, con sentenza n. 10/11/2017, n.236 <<la novella tiene conto della crisi economico-finanziaria presente al momento dell'emanazione e persegue,

come reso palese dalla relazione illustrativa predisposta dal Governo, la finalità di una revisione della spesa pubblica in uno dei settori di maggiore rilievo della stessa, quello inerente al costo per il personale della pubblica amministrazione, obiettivo ancor più compiutamente realizzato attraverso il coerente riferimento ai criteri di rendimento, di cui al comma 5 dell'articolo 9 in disamina, introdotto in sede di conversione.....Le norme in esame influiscono sulle prospettive reddituali della categoria interessata e, tuttavia, incidono, senza peraltro neutralizzarla integralmente, soltanto sulla parte variabile del trattamento economico, senza intaccare lo stipendio tabellare, che costituisce il nucleo del relativo profilo retributivo>>>.

Tale ultimo aspetto aiuta a comprendere la specialità della normativa predisposta dal d.l. n. 90 del 2014 come convertito, e, quindi, sia l'estensione dei poteri riconosciuti all'Amministrazione competente ad emanare il relativo regolamento, sia la funzione e le caratteristiche della contrattazione collettiva richiamata dalle disposizioni dell'art. 9 citato.

Al riguardo, l'art. 9 demanda al "regolamento" "e" ai "contratti collettivi" di stabilire misura e modalità di ripartizione delle spese "recuperate" dalla controparte condannata, i criteri di corresponsione dei compensi professionali in caso di compensazione delle spese, nonché i criteri "oggettivamente misurabili" sulla base dei quali ripartire le somme recuperate che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali. I suddetti regolamenti e contratti collettivi definiscono altresì i criteri di assegnazione degli affari consultivi e contenziosi, da operare ove possibile attraverso sistemi informatici, secondo principi di parità di trattamento e di specializzazione professionale.

La natura speciale della disciplina in esame e l'ontologica diversità delle Amministrazioni di riferimento (è certamente differente la situazione, prima di tutto contabile e finanziaria, di un Comune di grandi dimensioni, rispetto ad uno di piccola-media grandezza) come rende difficile l'adozione di una normativa "nazionale" puntuale valida in generale (diversamente sarebbe stata disposta direttamente dal legislatore), allo stesso modo impedisce l'imposizione necessaria della contrattazione collettiva nazionale, in tal senso derogando implicitamente alle previsioni generali dell'art. 40, d.lgs. n. 165 del 2001, demandando certamente anche solo alla contrattazione decentrata c.d. integrativa la possibilità di concorrere, unitamente al potere regolamentare, alla definizione della disciplina applicativa delle previsioni di cui all'art. 9, d.l. n. 90 del 2014 come convertito.

Ne consegue, pertanto, la validità ed efficacia della contrattazione collettiva decentrata, anche in assenza della contrattazione nazionale o di una specifica disciplina in quest'ultima contenuta (non presente al riguardo nel pur vigente CCNL del 14.9.2000 del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie Locali, né nel CCNL del 23.12.1999 relativo all'area della dirigenza delle

Regioni e delle Autonomie Locali), in deroga, quindi, alle previsioni dell'art. 40 d.lgs. n. 165 del 2001, ferma restando la necessaria rappresentatività delle sigle sindacali coinvolte.

Il fatto che l'art. 13 *bis*, d.l. n. 90 del 2014 convertito faccia riferimento specifico alla contrattazione collettiva decentrata non inficia quanto fin qui detto, né sotto il profilo teleologico (per le ragioni sopra dette), né sotto quello logico-sistematico (perché le altre norme nel fare riferimento alla contrattazione collettiva in generale pur non imponendo la contrattazione decentrata, ne legittimano comunque la libera esplicazione nel caso in cui manchi la puntuale disciplina contenuta nella contrattazione collettiva nazionale).

Parimenti, la sentenza dell'intestato TAR n. 847 del 2016 non ha espressamente negato che la contrattazione collettiva decentrata possa approntare una disciplina derogatoria, avendo la relativa controversia ad oggetto una fattispecie in cui erano venuti a mancare gli accordi anche solo in sede locale.

L'integrazione tra potere regolamentare e contrattazione collettiva è evidentemente funzionale all'adozione, nell'ambito dell'atto normativo, di regole eventualmente derogatorie di norme di natura "dispositiva", suscettibili cioè di deroga solo sull'accordo delle parti e non direttamente dal potere regolamentare suddetto.

Nel caso di specie è documentale che in data 14.12.2016 tra la Civica Avvocatura, le sigle "datoriali" e le sigle dei lavoratori Cisl Funzioni pubbliche e UIL FPL è stato sottoscritto un accordo con il quale le parti hanno dato il consenso all'emanazione delle norme regolamentari in questa sede impugnate, allegato all'accordo con una tavola sinottica (comparando cioè la previsione anteriore e quelle oggetto di modifica): nell'accordo, infatti, è specificamente previsto che <<le parti concordano ed approvano gli articoli del regolamento allegati al presente verbale>>.

Il fatto che formalmente il documento sia denominato verbale, non toglie che, sostanzialmente, lo stesso integri un vero e proprio accordo collettivo decentrato.

Per quanto concerne la questione dell'"opponibilità" di tale accordo nei confronti degli odierni ricorrenti, ferma restando l'evidente rappresentatività delle sigle intervenute, a prescindere dal fatto che questi ultimi siano o meno ad esse direttamente associati, è dirimente la circostanza per cui essi sono associati all'UNAEP (unione nazionale avvocati pubblici), sindacato che, al momento dell'accordo risultava già essere affiliato all'UIL, come emerge dal testo della lettera inviata dai ricorrenti in data 1.6.2016 al capo del personale e all'Assessore competente.

In considerazione di ciò, peraltro, deve ritenersi infondato l'assunto di parte ricorrente secondo il quale il non aver coinvolto specificamente l'UNAEP nell'ambito della procedura finalizzata all'adozione del regolamento oggi impugnato e, quindi, dell'accordo ad esso antecedente e sopra richiamato, avrebbe determinato, comunque, l'illegittimità del regolamento medesimo.

Peraltro, anche qualora il comportamento tenuto dal Comune fosse ritenuto scorretto, esso sarebbe censurabile esclusivamente sotto il profilo del possibile carattere antisindacale della condotta, per la cui tutela la giurisdizione spetta al Giudice del lavoro, ma ciò non rifluirebbe comunque sulla legittimità ed efficacia del regolamento in esame.

L'accordo in esame, quindi, deve ritenersi valido ed efficace e idoneo ad integrare le previsioni di cui all'art. 9, d.l. n. 90 del 2014.

Veniamo, quindi, alle singole previsioni contestate da parte ricorrente.

Per quanto concerne la disposizione che prevede la sostanziale "traslazione economica" dell'Irap, le censure sollevate dai ricorrenti non sono fondate proprio in considerazione dell'intervenuto accordo negoziale di cui si è detto.

Infatti, come anche sottolineato dall'intestato TAR nella sentenza n. 847 del 2016, seppure, in via generale, la "traslazione dell'Irap" a carico del lavoratore dipendente non sia ammissibile in forza di atto amministrativo o di previsione normativa secondaria, la stessa può considerarsi valida ed efficace laddove accettata convenzionalmente dal soggetto gravato degli effetti economici negativi della traslazione suddetta.

Sotto tale profilo, peraltro, l'accordo non si pone in contrasto né con l'art. 53 Cost., né con l'art. 3 della Costituzione, *sub specie* del principio di ragionevolezza.

Un conto, infatti, è il rapporto obbligatorio tributario in sé e per sé che, in mancanza di previsione legislativa, non può essere inciso convenzionalmente, altro conto è la mera traslazione dell'effetto economico dell'imposizione su altro soggetto, fattispecie, invece, pacificamente ammissibile laddove la traslazione medesima trovi una sua ragionevole giustificazione.

Nel caso di specie, fermo restando che l'Irap non può essere pagata che dall'Ente Pubblico, perché soggetto passivo dell'imposta, d'altronde, il costo correlato al concreto esborso economico, essendo generato dall'attività dei dipendenti i quali ricevono un compenso dall'Amministrazione tanto in caso di compensazione delle spese di giudizio, quanto in caso di recupero delle spese poste a carico della controparte, non è irragionevolmente posto "in compensazione" con il compenso medesimo.

Il costo dell'Irap, in altre parole, viene a gravare non sullo stipendio tabellare, ma sul fondo per i compensi "accessori" degli avvocati, in quanto è proprio dall'attività sostanzialmente professionale esercitata da questi ultimi, cui sono ricollegati i predetti compensi, che sorge l'obbligazione tributaria a carico dell'Amministrazione.

Si consideri che la Corte dei Conti ha sottolineato che «l'espansione dell'i.r.a.p. determinata dall'incremento della retribuzione accessoria spettante agli avvocati deve trovare copertura nell'ambito delle risorse quantificate e disponibili, corrispondenti agli accantonamenti realizzati dall'ente datore di lavoro attraverso l'incameramento di somme acquisite a titolo di diritti e onorari;

detti accantonamenti rappresentano, infatti, la misura massima da cui attingere sia le risorse da corrispondere agli avvocati interni, sia quelle per far fronte a tutti gli oneri connessi all'erogazione e gravanti sull'ente datore di lavoro>> (Corte Conti, Sardegna, sez. reg. contr., 28/10/2010, n. 87; sostanzialmente nello stesso senso anche Corte Conti Liguria, parere n. 38 del 2014).

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 30.10.2017, n. 4970 nel confermare, correttamente, l'illegittimità di una unilaterale traslazione da parte dell'Amministrazione degli effetti dell'imposta, non ha, d'altronde, escluso la deroga convenzionale, in quanto accettata in sede di contrattazione collettiva, dai soggetti sui quali il costo finisce per gravare in concreto.

Pertanto, attesa la validità ed efficacia della previsione regolamentare contestata, in quanto approvata convenzionalmente, il primo motivo di ricorso deve essere respinto.

Con riguardo, poi, al limite imposto relativamente alla ripartizione delle somme recuperate (secondo motivo di ricorso), come più sopra visto, l'art. 9, d.l. n. 90 del 2014 convertito, non pone dei limiti minimi al potere regolamentare e soprattutto alla contrattazione collettiva, ma solo limiti massimi, l'unico limite "negativo" essendo il completo "azzeramento" dei compensi accessori.

La norma di legge, ancorchè non imponga un limite (lo stanziamento 2013) come per il caso di spese compensate, non vieta che la discrezionalità dell'Amministrazione unitamente alla libertà negoziale delle parti possano applicare il medesimo limite anche alla fattispecie relativa alle somme recuperate.

Laddove, peraltro, come nel caso di specie, la previsione trovi conferma nell'accordo collettivo decentrato, nessuna violazione è riscontrabile, posto che tale norma non determina di per se stessa in via generale (cioè sempre e comunque) l'azzeramento dei compensi accessori.

Stante la legittimità della norma, anche il secondo motivo di ricorso deve essere respinto.

In merito al terzo motivo di ricorso, relativo al riferimento, per i casi di compensazione delle spese, al valore medio delle tabelle professionali diminuito delle percentuali massime, deve ritenersi che la norma regolamentare, in quanto integrata dall'accordo collettivo decentrato, sia legittima e altresì non irragionevole o contrastante con le previsioni e la *ratio* dell'art. 9, d.l. n. 90 del 2014, attesi i principi e le finalità sottese alla normativa suddetta come sopra esplicitate (in particolare il contenimento della spesa pubblica) e in considerazione del fatto, già sottolineato, che gli avvocati pubblici dipendenti, a differenza dei colleghi del libero foro, godono dello stipendio tabellare e non sopportano i rischi del lavoro autonomo sul mercato.

Pertanto, anche tale motivo di ricorso deve essere respinto.

Per quanto concerne, poi, la contestazione di cui al quarto motivo di ricorso, relativa all'applicazione della disciplina della "compensazione delle spese" alla fattispecie di transazione a seguito di vittoria con liquidazione delle spese, assumendo come parametro la liquidazione operata

dal giudice, si tratta di soluzione non vietata dalla l. n. 90 del 2014 né esplicitamente, né implicitamente, come tale pienamente accoglibile, laddove, come nel caso di specie, il potere regolamentare sia stato integrato dall'accordo negoziale collettivo.

Nello stesso senso, anche il quinto motivo di ricorso deve essere respinto, perché la previsione che stabilisce che <<nel caso in cui l'attività di assistenza, difesa e rappresentanza sia svolta congiuntamente da un Avvocato esterno e da un Civico Avvocato, dalla notula dell'Avvocato interno dovrà essere detratta la somma corrisposta e/o spettante all'Avvocato esterno a titolo di compenso professionale>>, oltre a non essere contrastante con le previsioni dell'art. 9 citato, è stata approvata dall'accordo collettivo e, peraltro, non può dirsi irragionevole.

Infatti, occorre sempre rammentare che l'Avvocato dipendente dell'Ente può godere dello stipendio tabellare, e che laddove, in eccezionali casi, l'Ente debba affidarsi a soggetto esterno ciò può accadere o per motivi "logistici" (necessità di un domiciliatario) o "tecnici" (occorrono particolari o specialistiche competenze non rientranti tra quelle disponibili nell'Avvocatura civica). Anche in tal caso, quindi, il costo di tale ulteriore prestazione non è irragionevole sia traslato a carico di quei compensi che attengono in via diretta (nel secondo caso) o indiretta (nel primo caso) alla prestazione professionale "contenziosa"; ciò sempre tenuto conto della finalità della normativa primaria di contenimento della spesa pubblica, e il fatto che gli avvocati dipendenti non soffrono i rischi del mercato concorrenziale.

Pertanto, anche tale motivo di impugnazione deve essere respinto.

Con riguardo, invece, al sesto motivo di impugnazione, occorre sottolineare che l'art. 9, comma 5 <<i regolamenti dell'Avvocatura dello Stato e degli altri enti pubblici e i contratti collettivi prevedono criteri di riparto delle somme di cui al primo periodo del comma 3 e al primo periodo del comma 4 in base al rendimento individuale, secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali...>>.

L'art. 123, comma 3 del regolamento impugnato, prevede che <<il Direttore prende in considerazione i seguenti parametri: a) puntualità negli adempimenti; b) apporto professionale quali - quantitativo. La valutazione dei predetti parametri verrà condotta dal Direttore Avvocato per gli Avvocati Dirigenti e dal Dirigente Avvocato di riferimento per gli Avvocati non Dirigenti attraverso compilazione di apposite schede adottate con atto datoriale di concerto fra la Direzione Avvocatura e la Direzione competente in materia di personale. 4. Entro venti giorni dalle singole scadenze semestrali il Direttore o il Dirigente di riferimento procede alla verifica del rendimento individuale secondo quanto previsto dai precedenti commi. Nell'ipotesi in cui vengano rilevati elementi negativi di valutazione, il valutatore richiede al valutato adeguati chiarimenti, da rendersi entro 7 giorni dalla richiesta attraverso apposito colloquio. All'esito del contraddittorio di cui sopra,

la scheda di valutazione verrà formalizzata dal valutatore e contribuirà alla quantificazione del compenso individuale>>.

Il “sistema” adottato dal regolamento si pone in contrasto con le previsioni legislative e con i principi di certezza e trasparenza dell’azione amministrativa, in quanto non individua in modo sufficientemente preciso i criteri di valutazione, che sono demandati e, infatti, sono stati specificamente determinati dalle schede di valutazione, laddove avrebbero dovuto essere oggetto di previsione normativa o contrattuale.

La norma regolamentare nell’indicare esclusivamente a) puntualità negli adempimenti; b) apporto professionale quali – quantitativo a ben vedere ha indicato solo dei parametri generici, laddove la norma primaria richiedeva evidentemente che il regolamento esplicitasse criteri precisi e puntuali (“oggettivamente misurabili” ex art. 9) e non che questo demandasse ad atti amministrativi successivi l’esplicitazione degli stessi.

In tal senso, quindi, ed entro questi limiti, la norma risulta illegittima e tali, in via derivata, sono anche le schede applicative in questa sede impugnate.

Pertanto, il ricorso deve essere accolto solo parzialmente nei limiti appena sopra esposti di tal che la delibera di Giunta Comunale del Comune di Genova n. 319 adottata nella seduta del 22.12.2016 e pubblicata all'albo pretorio comunale dal 29.12.2016 al 13.1.2017, recante “modifiche ed integrazioni al vigente regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, ai sensi dell'art. 48, comma 3°, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267”, che ha modificato il Titolo IX del predetto regolamento, intitolato “incentivi professionali per gli Avvocati della civica Avvocatura”, deve essere annullata limitatamente alla previsione contenuta nell’art. 123, comma 3 del regolamento, in forza della quale <<il Direttore prende in considerazione i seguenti parametri: a) puntualità negli adempimenti; b) apporto professionale quali - quantitativo. La valutazione dei predetti parametri verrà condotta dal Direttore Avvocato per gli Avvocati Dirigenti e dal Dirigente Avvocato di riferimento per gli Avvocati non Dirigenti attraverso compilazione di apposite schede adottate con atto datoriale di concerto fra la Direzione Avvocatura e la Direzione competente in materia di personale>>, dovendo il Comune, in applicazione dell’art. 9, d.l. n. 90 del 2014, rideterminare in modo sufficientemente puntuale e specifico i criteri di valutazione, oggettivamente misurabili, che tengano conto tra l'altro della puntualità negli adempimenti processuali, del rendimento individuale, nonché le modalità applicative delle eventuali decurtazioni conseguenti alla valutazione; in conseguenza, deve anche essere annullato l’atto prot. n. 44271 dell'8.2.2016 assunto di concerto fra il Direttore dell'Avvocatura ed il Direttore del Personale del Comune di Genova, recante approvazione delle schede per la valutazione del rendimento degli Avvocati ai fini della liquidazione dei compensi professionali e le relative schede allegate.

3. Attesa la complessità e particolarità della vertenza, nonché il solo parziale accoglimento del ricorso, le spese di lite devono essere integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente nei limiti e per le ragioni indicate in parte motiva e, per l'effetto:

annulla la delibera di Giunta Comunale del Comune di Genova n. 319 adottata nella seduta del 22.12.2016 e pubblicata all'albo pretorio comunale dal 29.12.2016 al 13.1.2017, recante “modifiche ed integrazioni al vigente regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, ai sensi dell'art. 48, comma 3°, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267”, che ha modificato il Titolo IX del predetto regolamento, intitolato “incentivi professionali per gli Avvocati della civica Avvocatura”, limitatamente alla previsione contenuta nell'art. 123, comma 3 del regolamento, in forza della quale <<il Direttore prende in considerazione i seguenti parametri: a) puntualità negli adempimenti; b) apporto professionale quali - quantitativo. La valutazione dei predetti parametri verrà condotta dal Direttore Avvocato per gli Avvocati Dirigenti e dal Dirigente Avvocato di riferimento per gli Avvocati non Dirigenti attraverso compilazione di apposite schede adottate con atto datoriale di concerto fra la Direzione Avvocatura e la Direzione competente in materia di personale>>;

annulla l'atto prot. n. 44271 dell'8.2.2016 assunto di concerto fra il Direttore dell'Avvocatura ed il Direttore del Personale del Comune di Genova, recante approvazione delle schede per la valutazione del rendimento degli Avvocati ai fini della liquidazione dei compensi professionali e le relative schede allegate;

respinge per il resto il ricorso;

compensa integralmente le spese di lite.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Richard Goso, Consigliere

Paolo Nasini, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Paolo Nasini

IL PRESIDENTE
Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO

