

Publicato il 17/06/2024

N. 05380/2024REG.PROV.COLL.
N. 03745/2022 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 3745 del 2022, proposto da (omissis), rappresentato e difeso dall'avvocato Anna Maria Ciardo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di San Pietro Vernotico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Vetrò, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Luigi Bellotti Bon, 10;

Unione Nazionale Avvocati Enti Pubblici - U.N.A.E.P., non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia sezione staccata di Lecce (Sezione Seconda) n. 1468/2021, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di San Pietro Vernotico;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 maggio 2024 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Ciardo e Colavecchio, in sostituzione dell'Avv. Vetrò;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. (omissis), dipendente del Comune di San Pietro Vernotico (BR) con funzioni di avvocato incardinato presso l'Ufficio dell'avvocatura comunale, iscritto nell'elenco speciale dell'albo degli avvocati degli enti pubblici, impugnava in primo grado il nuovo regolamento dell'avvocatura comunale approvato dal Comune giusta delibera di Giunta n. 237 del 30 dicembre 2020. Deduceva il ricorrente, in sintesi, l'illegittima espunzione della previsione per cui i compensi dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente si considerano utili ai fini del Tfr e del trattamento di quiescenza: si tratterebbe di un'espunzione immotivata e illegittima, considerato che i suddetti compensi costituiscono una vera e propria componente del trattamento retributivo dell'avvocato di un ente pubblico.

Parimenti illegittima doveva ritenersi, poi, la previsione per cui l'importo dei suddetti compensi era erogabile quale elemento della retribuzione accessoria, da ricondurre alla contrattazione decentrata integrativa, e quindi al fondo per il salario accessorio, mentre si trattava in realtà di retribuzione a tutti gli effetti, né la relativa corresponsione poteva essere subordinata alla sottoscrizione del contratto decentrato e alla costituzione e ripartizione del relativo fondo.

Allo stesso modo, era da ritenere illegittima la previsione per cui la corresponsione dei compensi dovesse avvenire al lordo degli oneri riflessi.

Illegittima era anche la disposizione che limitava all'80% delle spese recuperate il compenso in favore dell'avvocato in caso di sentenza favorevole definitiva con recupero delle spese legali a carico della controparte, con

illegittimità, appunto, sia del presupposto della definitività della sentenza, sia della limitazione degli importi all'80% del recuperato.

Parimenti illegittima era poi la previsione che assoggettava le somme al trattamento previsto per i giudizi definiti con spese compensate in ipotesi di documentata impossibilità di recuperare il credito nei confronti della controparte, così come quella che ne prevedeva la corresponsione sulla base del piano di rateizzazione, nel caso in cui richiesto dalla parte soccombente.

Del pari illegittima era la nozione di "sentenza favorevole" accolta dal regolamento, con esclusione di alcune tipologie di decisioni e limitazione a quelle che definiscono la vertenza in maniera definitiva.

Illegittima era anche la mancata previsione dei tempi di erogazione dei compensi in relazione alla retribuzione ordinaria.

Il ricorrente censurava poi le disposizioni che regolavano il regime dell'accesso, deducendo che le stesse ledevano l'autonomia dell'avvocatura comunale nello svolgimento delle sue funzioni e ponevano l'obbligo di comunicare fatti anche penalmente rilevanti coperti da "secretazione".

Illegittima era da ritenersi anche la disposizione finale, che prevedeva l'applicazione del nuovo regolamento a tutte le somme non liquidate alla data di suo ingresso in vigore, incidendo anche su diritti quesiti.

Con distinto motivo il ricorrente deduceva poi la carenza di motivazione del regolamento.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza del Comune di San Pietro Vernotico, del Segretario generale e del Responsabile del servizio finanziario del medesimo Comune, e con intervento *ad adiuvandum* dell'Unione Nazionale Avvocati Enti Pubblici - U.N.A.E.P., previa estromissione del Segretario generale e del Responsabile del servizio finanziario, respingeva il ricorso.

Riteneva il Tar, in sintesi: che non spettasse al regolamento comunale (che infatti non si era pronunciato in merito) stabilire quali emolumenti fossero computabili ai fini del Tfr e del trattamento pensionistico; che non fosse illegittima la prevista subordinazione dei compensi professionali alla

sottoscrizione della contrattazione integrativa decentrata, trattandosi di componenti della retribuzione accessoria, come tali ben oggetto della suddetta contrattazione; che era legittima anche la prevista corresponsione dei compensi al lordo degli oneri riflessi, atteso che l'accollo contributivo posto a integrale carico del lavoratore riguarda soltanto la parte relativa ai compensi professionali e non è in sé illegittimo o discriminatorio; del pari illegittima, in quanto in linea con l'art. 9 d.l. n. 90 del 2014, era la previsione che subordinava i compensi da sentenza favorevole con condanna della controparte all'effettivo recupero delle somme, così come quella della decurtazione del 20% delle spese da corrispondere, in quanto coerente con la logica di contenimento della spesa pubblica; il che parimenti valeva per l'ancoraggio dell'erogazione del compenso alla rateizzazione del debito (se adottata) in capo alla controparte soccombente; non arbitraria né contraria alle previsioni di legge era pure la disposizione che subordinava alla definitività della sentenza l'erogazione dei compensi.

Il Tar reputava altresì infondata la doglianza sulle disposizioni regolamentari in materia d'accesso, atteso che le stesse contenevano delle mere previsioni di massima, di per sé non illegittime, e da declinare caso per caso a fronte delle disposizioni sovraordinate e dei principi generali in materia.

Infondata era anche la doglianza sulla portata retroattiva del regolamento, considerato che la disposizione non faceva altro che ripetere quanto stabilito dall'art. 9, comma 8, d.l. n. 90 del 2014, e cioè il divieto di corresponsione dei compensi in assenza di adeguamento regolamentare a decorrere dal 1° gennaio 2015, né il ricorrente precisava quali fossero i diritti quesiti incisi da tale disposizione.

Parimenti infondata era la doglianza di cui al secondo motivo di ricorso sulla dedotta carenza di motivazione, considerato che questa non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello il (omissis) deducendo:

- I) difetto e contraddittorietà della motivazione della sentenza; violazione ed errata applicazione di legge: violazione del d.l. n. 90 del 2014; l. n. 241 del 1990; contraddittorietà della motivazione anche rispetto all'omessa valutazione della contraddittorietà di determinazioni provenienti dalla medesima amministrazione;
- II) illogicità e travisamento del fatto;
- III) difetto e contraddittorietà della motivazione della sentenza; violazione ed errata applicazione di legge: violazione della legge n. 335 del 1995, della l. n. 266 del 2005, della l. n. 241 del 1990; disparità di trattamento;
- IV) illogicità e travisamento del fatto sotto altro profilo;
- V) difetto e contraddittorietà della motivazione della sentenza; violazione ed errata applicazione di legge: violazione del d.l. n. 90 del 2014 e del d.lgs. n. 446 del 1997;
- VI) illogicità e travisamento del fatto sotto ulteriore profilo;
- VII) difetto e contraddittorietà della motivazione della sentenza;
- VIII) illogicità e travisamento del fatto sotto altro profilo;
- IX) difetto e contraddittorietà della motivazione della sentenza; violazione ed errata applicazione di legge: violazione del d.l. n. 90 del 2014, dell'art. 27 del CCNL, della legge n. 241 del 1990;
- X) illogicità e travisamento del fatto sotto ulteriore profilo;
- XI) difetto e contraddittorietà della motivazione della sentenza; violazione ed errata applicazione di legge: violazione della legge n. 241 del 1990;
- XII) illogicità anche per contraddittorietà tra determinazioni della medesima amministrazione;
- XIII) difetto e contraddittorietà della motivazione della sentenza; violazione ed errata applicazione di legge: violazione del d.l. n. 90 del 2014 e della legge n. 241 del 1990;
- XIV) illogicità anche per contraddittorietà tra determinazioni della medesima amministrazione;

XV) difetto e contraddittorietà della motivazione della sentenza; violazione ed errata applicazione di legge: violazione della legge n. 241 del 1990;

XVI) illogicità anche per contraddittorietà tra determinazioni della medesima amministrazione, sotto altro profilo.

4. Resiste al gravame il Comune di San Pietro Vernotico, chiedendone la reiezione, mentre non s'è costituita in giudizio l'intimata U.N.A.E.P.

5. All'udienza pubblica del 30 maggio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Col primo e il secondo motivo di gravame l'appellante si duole, sotto un primo profilo, dell'errore commesso dal giudice di primo grado nel non accogliere la censura relativa alla soppressione dell'art. 12, comma 2, del precedente regolamento, che prevedeva l'utilità dei compensi professionali ai fini della determinazione del Tfr e dal trattamento di quiescenza, e deduce al riguardo che il censurato effetto di sottrazione scaturirebbe dalla non corretta qualificazione di tali compensi quale voce retributiva "accessoria" piuttosto che "ordinaria".

Sotto altro concorrente profilo, tali compensi costituirebbero una componente propria della retribuzione e non sarebbero qualificabili come "incentivo"; il che precluderebbe di subordinarne l'erogazione all'approvazione di contratto integrativo decentrato.

Né potrebbe assumere rilievo a tal fine l'art. 9, comma 6, d.l. n. 90 del 2014, che non consente di subordinare il compenso alla detta contrattazione, né in ogni caso riguarda i compensi posti a carico di terzi.

1.1. I motivi non possono essere accolti.

1.1.1. Non è suscettibile di favorevole apprezzamento il primo profilo di censura, con cui l'appellante deduce l'illegittima sottrazione della componente retributiva controversa al trattamento di quiescenza e alla determinazione del Tfr.

Anzitutto, occorre precisare al riguardo come il regolamento impugnato non si occupi di suo del regime a fini di quiescenza e Tfr delle prestazioni controverse, limitandosi a disciplinare i compensi in sé.

D'altra parte i detti compensi (e il loro titolo) sono univocamente ricondotti da tale regolamento (art. 27, comma 1) al disposto dell'art. 27 del pertinente CCNL e dell'art. 9 d.l. n. 90 del 2014, sicché chiara ne è la qualificazione e natura, con le conseguenze che vi derivano in ordine al trattamento.

Né, in tale contesto, può ritenersi censurabile la sola descrizione dei trattamenti quali “*accessori*”, in linea con le loro caratteristiche e connotazioni nei sensi chiariti dalla più recente giurisprudenza costituzionale, e non intaccando o comunque immutando perciò solo la loro riconducibilità, ad ogni effetto e trattamento, alla fattispecie e regime di cui ai citati art. 9 d.l. n. 90 del 2009 e art. 27 CCNL (cfr. Corte cost., 26 aprile 2024, n. 73, spec. par. 7.3.4.2, che richiama la natura premiale dei compensi, anche a mente del regime di contabilità pubblica di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 e dell'art. 27 CCNL cit., e par. 7.6, il quale pone in risalto - trattando a fini comparativi delle propine degli avvocati e procuratori dello stato - come queste “*non differiscono [...] sotto il profilo morfologico e funzionale, dalle competenze maturate dai dipendenti delle altre avvocature pubbliche in ragione dell'attività difensiva svolta in giudizio, trattandosi pur sempre di una retribuzione accessoria che si aggiunge allo stipendio tabellare e rinvia almeno parte della provvista nelle spese di lite rifuse all'amministrazione in caso di vittoria in giudizio*”, con richiamo anche a Corte cost., 26 maggio 2022, n. 128 sulla natura variabile e premiale di tali compensi, e Id., 10 novembre 2017, n. 236, sul loro non intaccare lo stipendio tabellare, “*che costituisce il nucleo del profilo retributivo della categoria interessata*”; su alcuni dei suddetti profili, cfr. anche, di recente, Cons. Stato, V, 21 maggio 2024, n. 4489; 2 febbraio 2024, n. 1079; 7 luglio 2023, n. 6646).

1.1.2. Neanche la doglianza relativa alla richiesta previa sottoscrizione di contratto decentrato ai fini dell'erogazione dei compensi controversi è condivisibile.

Occorre premettere che l'art. 9, comma 3, d.l. n. 90 del 2014 prevede al riguardo che, nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, le somme recuperate siano ripartite tra gli avvocati dipendenti delle amministrazioni di cui al comma 1 (fra cui, per quanto di rilievo, gli enti locali, come richiamati dall'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001) *«nella misura e con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla contrattazione collettiva ai sensi del comma 5 [...]»* (a tenore del quale *«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»*); allo stesso modo, il successivo comma 6 prevede che, 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 *«sono corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti e nei limiti dello stanziamento previsto [...]»*.

In tale prospettiva, in relazione al diritto al compenso assumono rilievo, da un lato, le norme regolamentari, dall'altro quelle contrattuali (Corte cost., n. 236 del 2017, cit.; cfr. anche Cons. Stato, III, 3 agosto 2018, n. 4814; Id., n. 4489 del 2024, cit.).

Nella specie, è del resto lo stesso art. 27, comma 1, CCNL 14 settembre 2000 a prevedere che gli enti provvisti di avvocatura costituita secondo i rispettivi ordinamenti disciplinano la corresponsione dei compensi professionali, dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente *«secondo i principi di cui al regio decreto legge 27.11.1933 n. 1578»* e *«disciplinano, altresì, in sede di contrattazione decentrata integrativa la correlazione tra tali compensi professionali e la retribuzione di risultato di cui all'art. 10 del CCNL del 31.3.1999 [...]»*.

La disciplina di tali corrispettivi rimessa dunque dalla legge alla regolamentazione del singolo ente e alla contrattazione collettiva, e da quest'ultima a sua volta alla contrattazione decentrata nei termini suesposti,

risulta tale da rendere di suo non illegittima la previsione regolamentare che a sua volta richiede la previa sottoscrizione di un contratto decentrato ai fini della corresponsione dei compensi: il che, infatti, non si pone di suo in contrasto con le previsioni primarie, che alla regolamentazione e contrattazione (quest'ultima a sua volta richiamante la contrattazione integrativa decentrata) rimandano.

Di qui il rigetto della censura formulata dall'appellante.

2. Col terzo e quarto motivo l'appellante si duole del rigetto della censura con cui aveva dedotto in primo grado l'illegittimità della previsione per cui i compensi dovessero essere erogati al lordo degli oneri riflessi.

Nella specie, la motivazione della sentenza sarebbe erronea in quanto fondata sulla non corretta qualificazione dei compensi professionali (di cui il Tar negherebbe la natura di "retribuzione"), con conseguente (altrettanto erronea) ripartizione differenziata degli oneri previdenziali e attribuzione dell'intero carico contributivo in capo al lavoratore su tale componente dei compensi, quando lo stesso dovrebbe gravare tanto sul lavoratore quanto sul datore di lavoro.

Il che troverebbe conferma anche nel regime sulla conformazione dei bilanci pubblici al riguardo, per i quali non è previsto alcun prelievo per oneri contributivi in capo al lavoratore, né un suo assoggettamento per intero al carico contributivo e previdenziale.

In tale contesto, la sentenza ometterebbe anche di distinguere l'ipotesi di compensi professionali derivanti da condanna della controparte da quella connotata da compensazione delle spese, con manifesta irragionevolezza (e contrarietà alla CEDU, oltretutto agli artt. 117 e 23 Cost.) del regime che pone a carico del dipendente anche gli oneri riflessi rispetto ai quali sia intervenuta condanna della controparte, e sua discriminatorietà rispetto agli altri dipendenti e avvocati.

2.1. I motivi non sono condivisibili.

2.1.1. L'art. 27, comma 3, del regolamento prevede che *“La corresponsione dei compensi avviene al lordo degli oneri riflessi dovuti per legge e dalle ritenute previste dalle disposizioni vigenti [...]”*.

La disposizione è in sé conforme a quanto stabilito dall'art. 1, comma 208, l. n. 266 del 2005 (*«Le somme finalizzate alla corresponsione di compensi professionali comunque dovuti al personale dell'avvocatura interna delle amministrazioni pubbliche sulla base di specifiche disposizioni contrattuali sono da considerare comprensive degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro»*), su cui si è già pronunciata la Corte costituzionale, respingendo i sollevati dubbi di costituzionalità (Corte cost., 6 febbraio 2009, n. 33).

In tale contesto, la Corte ha posto in risalto, fra l'altro, che *“l'accollo contributivo posto ad integrale carico del lavoratore riguarda soltanto la parte relativa ai compensi professionali e non l'intera retribuzione complessiva”*, ciò da cui non si discosta la previsione regolamentare censurata, e che *“Non ricorre alcuna violazione neppure dell'art. 3 Cost. sotto entrambi i profili enunciati. Con riferimento alla parità di trattamento, il personale dell'avvocatura interna delle pubbliche amministrazioni è il solo che percepisce i suddetti compensi, sicché manca un tertium comparationis su cui operare il raffronto con il trattamento economico riservato agli altri dipendenti dell'amministrazione. Né sussiste la manifesta irragionevolezza che si assume desunta dalla sottoposizione alla medesima imposizione di compensi di diversa natura e funzione, perché - nell'ottica della traslazione degli oneri previdenziali - è del tutto irrilevante la derivazione di quei compensi dalla condanna di controparte alle spese del giudizio, piuttosto che dalla loro compensazione tra le parti [...]”*.

La condivisibile lettura in tal senso offerta dalla Corte costituzionale vale a superare la censura sollevata.

3. Col quinto e sesto motivo di gravame l'appellante deduce che del pari erronea sarebbe la sentenza laddove non ha accolto (omettendo di esaminarla) la doglianza con cui il ricorrente aveva dedotto in primo grado l'illegittimità della previsione per cui la sentenza favorevole all'ente debba

essere definitiva - ai fini della corresponsione dei compensi professionali agli avvocati - anche allorquando si tratti di compensi a carico di terzi.

Ancora, l'appellante censura la sentenza laddove trascura che la destinazione in misura del 20% delle somme recuperate (con decurtazione del compenso ripartibile) sia finalizzata al recupero di altri crediti e alla corresponsione dell'Irap: da un lato la destinazione così impressa sarebbe generica e aspecifica, dall'altro comunque obbligato al pagamento dell'Irap sarebbe l'ente comunale in proprio, che non potrebbe dunque operare trattenute al riguardo. L'operata decurtazione, a ben vedere, richiederebbe una destinazione delle somme per finalità congruenti con l'ufficio interessato e a beneficio dello stesso.

Parimenti illegittima sarebbe la disposizione che prevede, in caso d'impossibilità di recuperare il credito dalla controparte, il trattamento e la liquidazione dello stesso quale relativo a giudizi "con spese compensate", così incidendo sulla sua effettiva possibilità di soddisfazione a fronte del limite annuo stabilito.

3.1. Neanche tali motivi sono fondati.

3.1.1. Occorre premettere che l'art. 27, comma 5, del regolamento prevede, nella prima parte, che *"Nelle ipotesi di cui all'art. 9 comma 3 del D.L. 24/06/2014 n. 90 [...] di sentenza favorevole definitiva con recupero delle spese legali a carico delle controparti, [al]l'Avvocato incaricato competono le somme recuperate nel limite dell'80%. Il restante 20% recuperato sarà inserito in un fondo dal quale si attingerà per affrontare le spese necessarie per recupero crediti delle parti condannate ed Irap"*.

Al riguardo, non può ritenersi illegittima la previsione per cui la sentenza favorevole debba essere "definitiva", questo essendo il regime generale per la ripartizione dei compensi previsto per l'avvocatura erariale (cfr. l'art. 21, comma 2, r.d. n. 1611 del 1933, a tenore del quale *«La ripartizione ha luogo dopo che i titoli, in base ai quali le somme sono state riscosse, siano divenuti irrevocabili: le sentenze per passaggio in giudicato, le rinunce per accettazione e le transazioni per approvazione»*; cfr. al riguardo, ad es., Cons. Stato, V, 26 agosto 2020, n. 5220), e

che si ritiene applicabile anche agli enti locali (cfr. Corte conti, sez. contr. Abruzzo, 6 maggio 2021, n. 166/2021/PAR).

In tale contesto, d'altra parte, non potrebbe essere ritenuta illegittima od irragionevole una siffatta previsione nel quadro degli spazi discrezionali rimessi all'amministrazione in ordine, fra l'altro, alle «modalità» di ripartizione dei compensi (art. 9, comma 3, cit.).

3.1.2. Analoghe considerazioni valgono per la prevista decurtazione del 20%, di cui l'appellante critica la destinazione: al di là della sollevata eccezione di carenza d'interesse a una siffatta doglianza, è assorbente rilevare come la disposizione sia di suo in linea con le previsioni di legge e ben rientri negli spazi discrezionali riconosciuti all'amministrazione in ordine alla «misura e [...] modalità» di ripartizione delle somme recuperate.

È la stessa disposizione di legge, peraltro, a prevedere al riguardo che «*La parte rimanente delle suddette somme è riversata nel bilancio dell'amministrazione*», così come il successivo comma 4 prevede, in relazione all'avvocatura erariale, che il 25% delle somme recuperate sia «*destinato al Fondo per la riduzione della pressione fiscale*»: se ne ricava che le critiche circa la destinazione impressa alle somme decurtate sono in sé non giustificate, e anzi smentite dalla norma di legge, che non pone al riguardo vincoli e limiti quali invocati dall'appellante.

Né rileva, in proposito, la richiamata giurisprudenza relativa al rapporto tra la soggettività passiva all'Irap e la (inammissibile) decurtazione a tal fine dei compensi all'avvocato: ben diversa è infatti la prospettiva che qui viene in rilievo, ove si ha, da un lato, una (generalizzata) riduzione percentuale dei compensi ripartibili, e dall'altro la (distinta e successiva) regolazione delle entrate così acquisite.

3.1.3. La terza disposizione criticata è quella in cui si prevede che «*In caso di accertata e documentata impossibilità di recuperare il credito nei confronti della parte soccombente, il compenso verrà trattato e liquidato, inserendo il giudizio nel novero di quelli definiti con spese compensate, sino al tetto di riconoscimento dettato dalla normativa*».

Neanche le censure mosse avverso tale disposizione sono suscettibili di favorevole apprezzamento, atteso che il presupposto dell'applicazione della norma è quello per cui vi sia una *“accertata e documentata impossibilità di recuperare il credito”*, in un contesto in cui la stessa legge (e il conforme regolamento) prevede la ripartizione di *«somme recuperate»*, di guisa che il loro mancato recupero ne precluderebbe l'attribuzione.

In tale prospettiva, la disposizione non è in sé illegittima, regolando appunto l'ipotesi in cui non possa aver luogo il “recupero” presupposto ai sensi del comma 3, né del resto l'appellante muove al riguardo altre censure in relazione ai requisiti applicativi della stessa o altri correlati profili.

4. Col settimo e ottavo motivo l'appellante di duole del rigetto della censura con cui aveva dedotto in primo grado l'illegittimità della previsione che ancora la corresponsione delle somme, in caso di richiesta di rateizzazione del pagamento proveniente dalla controparte, alla relativa riscossione.

4.1. I motivi non sono condivisibili.

4.1.1. La disposizione censurata prevede: *“Nell'ipotesi in cui la parte soccombente dovesse richiedere una rateizzazione del pagamento, ferma restando l'applicazione del Regolamento approvato con deliberazione di Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio Comunale n. 2/2018, saranno erogate all'Avvocato incaricato le somme riscosse sulla base del piano di rateizzazione concesso secondo la percentuale definitiva dal presente comma”*.

Si tratta di norma in sé non illegittima in quanto in linea con le previsioni di legge, che ammettono la ripartizione dei compensi professionali in favore dei dipendenti in relazione alle *«somme recuperate»*, e tali non possono essere - in caso di approvata rateizzazione - che (solo) quelle via via riscosse in attuazione del piano.

Non conducenti sono, al riguardo, i rilievi inerenti all'estraneità del dipendente all'accordo sulla rateizzazione e alle possibili vicende attuative del piano dilatorio: posto infatti che la regola trova applicazione in caso di *“piano di rateizzazione concesso”* (secondo le modalità e il regime proprio di

quest'ultimo, evidentemente), va da sé che in relazione a siffatta - di suo non inammissibile - modalità di "recupero" del credito per le spese legali opzionata dall'ente, del tutto legittima è la previsione che ancori la ripartizione a beneficio degli avvocati (che, per definizione, deve avere a oggetto spese "recuperate") alla intervenuta riscossione.

In tale prospettiva, la previsione altro non costituisce che una (legittima) «modalità» di riparto delle somme, rientrante negli spazi della regolamentazione ai sensi dell'art. 9, comma 3, d.l. n. 90 del 2014.

5. Col nono e decimo motivo di gravame, l'appellante si duole del rigetto della doglianza con cui aveva dedotto in primo grado l'illegittima subordinazione della ripartizione dei compensi, ai sensi dei commi 6 e 7 dell'art. 27 del regolamento, alla definitività della sentenza favorevole all'ente, così introducendo un requisito ulteriore e diverso da quelli previsti dalla legge e dal pertinente CCNL.

5.1. I motivi non sono suscettibili di favorevole considerazione.

5.1.1. Dalla lettura dell'art. 27 impugnato, emerge anzitutto che solo in relazione ai compensi da sentenze favorevoli con recupero delle spese dalla controparte (le "ipotesi di cui all'art. 9 comma 3 del D.L. 24/06/2014 n. 90") si fa riferimento a "sentenza favorevole definitiva".

Per converso, i successivi commi 6 e 7 non trattano il tema in esame, e il primo dei due, peraltro, nel richiamare i provvedimenti "pronunciati da qualunque autorità investita di poteri decisori idonei a definire la vertenza in via definitiva" (tra l'altro in termini analoghi all'art. 13, comma 2, del previgente regolamento, *in parte qua*), descrive semplicemente la tipologia delle autorità incluse, successivamente curando anche di specificarle (*i.e.*, "giudice civile, penale, amministrativo, tributario, collegi arbitrali, Presidenze della Repubblica, e altre").

Per questo, non si ha in relazione alle sentenze favorevoli con compensazione delle spese di lite un richiamo al regime della definitività (cfr. peraltro, in tal senso, anche la relazione del Presidente della Giunta comunale del 13 marzo 2021, in atti).

Ciò in un contesto in cui comunque, come già posto in risalto con argomenti e statuizioni che vanno qui ribadite (*retro, sub § 3 ss.*), non può essere ritenuta illegittima la previsione di definitività della sentenza quale condizione alla ripartizione dei compensi nel quadro del regime generale a tal fine previsto, oltretutto degli spazi discrezionali all'uopo rimessi all'amministrazione.

Va ribadito per il resto, in relazione alle sentenze favorevoli all'ente con condanna della controparte alle spese legali, quanto già sopra osservato in relazione ai precedenti motivi di censura in argomento (*retro, sub § 3 ss., cit.*).

6. Coi motivi undicesimo e dodicesimo, l'appellante si duole del rigetto delle censure con cui aveva impugnato in primo grado le disposizioni regolamentari in materia di accesso agli atti, e in specie quelle che consentono l'accesso al sindaco e al segretario generale anche di atti secretati.

Sarebbe incorso in errore il giudice di primo grado nel ritenere che il regolamento fornisca in proposito delle mere indicazioni di massima, quando è contemplata invece una vera e propria possibilità espressa di dar corso ad accesso su atti secretati, con conseguenti potenziali correlate responsabilità in capo all'avvocatura comunale.

In tale contesto, il regolamento dovrebbe attenersi al regime di legge, che esclude dall'accesso alcuni atti, mentre l'apertura in favore del sindaco e del segretario generale all'uopo prevista si porrebbe in contrasto con il suddetto regime, per il tramite di una disciplina regolamentare specifica dell'attività nei termini suindicati.

6.1. I motivi non sono suscettibili di favorevole considerazione.

6.1.1. La disposizione impugnata, di cui all'art. 8 del regolamento, prevede che *“Ai sensi dell'art. 24, comma 2 della Legge n. 241 del 7 agosto 1990, considerate il segreto professionale e l'obbligo di non divulgazione nonché la necessità di salvaguardare la riservatezza tra difensore e parte difesa, sono sottratti all'accesso, salvo che al sindaco e al Segretario generale”* una serie di atti dell'avvocatura comunale e correlati.

Come la stessa disposizione chiarisce, si tratta di una esclusione generale e preventiva all'accesso, a norma dell'art. 24, comma 2, l. n. 241 del 1990 (a

tenore del quale «*Le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1*»).

Il che significa che a tale esclusione preventiva e generalizzata sono sottratti il sindaco e il segretario generale.

Ciò, da un lato è in sé ben legittimo, trattandosi, rispettivamente, del responsabile dell'amministrazione del Comune (art. 50 d.lgs. n. 267 del 2000) e di organo di vertice del suo apparato organizzativo, e cioè di soggetti che incarnano e rappresentano il Comune, nelle rispettive competenze, e che si pongono al di fuori della categoria dei soggetti «*interessati*» *stricto sensu* all'accesso, a norma dell'art. 22, comma 1, lett. *b*), l. n. 241 del 1990 (i quali sono, per definizione, soggetti «*privati*»); dall'altro attiene, come già precisato, alla sola esenzione dall'esclusione preventiva e generale all'accesso, ferma la possibilità che vi siano altre ragioni (puntuali e concrete) ostative allo stesso, ai sensi della relativa disciplina (oltre, peraltro, all'espressa sottrazione all'accesso degli atti afferenti allo stesso sindaco o segretario generale: lett. *d*) ed *f*) del detto art. 8 del regolamento).

Di qui il rigetto delle doglianze.

7. Con i motivi tredicesimo e quattordicesimo l'appellante si duole del rigetto delle censure avverso le disposizioni finali del regolamento, le quali prevedono l'applicazione - per ciò che concerne gli aspetti economici afferenti ai compensi - a tutte le somme non liquidate con determinazione del segretario generale alla data dell'ingresso in vigore, prescindendo dall'anno cui si riferiscono.

La disposizione e la decisione confermativa del giudice di primo grado risulterebbero violative del principio del *tempus regit actum*; né rileverebbe l'art. 9, comma 8, d.l. n. 90 del 2014 che si limita a disporre il divieto di corresponsione di compensi professionali agli avvocati a far data dal'1 gennaio 2015 in caso di mancato adeguamento alla relativa disciplina, nella specie già avvenuto giusta delibera di G.C. n. 197 del 2014.

In tale contesto, l'applicazione retroattiva del regime sarebbe di pregiudizio per l'appellante, con riguardo ai diritti maturati per gli anni 2019 e 2020 (come già dedotto e documentalmente provato in primo grado) e con effetti considerevoli, già in ragione della sola decurtazione del 20% applicata alle sentenze già intervenute alla data di adozione del regolamento gravato.

7.1. Il motivo non è fondato.

7.1.1. Occorre premettere che il precedente regolamento sull'avvocatura comunale e relativi compensi è stato approvato giusta delibera di G.C. n. 125 dell'11 giugno 2014, certamente anteriore al d.l. n. 90 del 2014, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 24 giugno 2014.

In tale contesto, l'adeguamento a tale decreto legge è dunque avvenuto con la prima modifica utile successiva, di cui appunto alla delibera n. 237 del 30 dicembre 2020 qui impugnata, che infatti dà conto, fra l'altro, delle *“modifiche rese necessarie dall'attuale assetto normativo”*.

Non rileva in senso contrario la precedente delibera di Giunta n. 197 del 17 ottobre 2014: benché questa deliberasse formalmente di *“di prendere atto e recepire integralmente il contenuto dell'art. 9 del D.L. n. 90/2014, così come modificato dal Senato della Repubblica Italiana in data 5 agosto 2014, e, definitivamente, con L. 11 agosto 2014, n. 114”*, in realtà nessuna modifica regolamentare apportava, limitandosi a dare (formalmente) atto che *“il vigente regolamento comunale per la disciplina dei compensi professionali da riconoscere e liquidare in favore dell'avvocatura comunale in caso di esito favorevole per l'Ente delle cause patrociniate dal relativo funzionario, già approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 125 dell'11.06.2014, è sostanzialmente coerente e conforme al summenzionato articolo 9 d. l. n. 90 del 2014, come modificato in sede di conversione del medesimo decreto”*, e così a confermarlo.

Nondimeno, la successiva delibera n. 237 del 2020 faceva espresso riferimento alla necessità di adottare modifiche *“rese necessarie dall'attuale assetto normativo”*, a fronte di un testo regolamentare in effetti da adeguare per poter essere in linea con le previsioni normative (cfr., ad es., l'art. 13, comma 1, lett.

a), che prevedeva la corresponsione dei compensi in caso di sentenze con spese a carico della controparte “*indipendentemente dalla relativa riscossione*”; o gli artt. 12-14, che non prevedevano tetti generali e strutturali “a regime” per la corresponsione dei compensi).

Di qui un «*adeguamento de[l] regolament[o]*», ai sensi dell’art. 9, comma 8, d.l. n. 90 del 2014 avvenuto (anche a superamento della precedente delibera di “presa d’atto”) solo con l’adozione del nuovo regolamento qui impugnato, adottato giusta D.G.C. del 30 dicembre 2020.

Alla luce di ciò, alcuna doglianza sul regime di decorrenza degli effetti previsto da tale regolamento (con applicazione, per gli aspetti economici afferenti ai compensi, a tutte le somme non liquidate alla data di suo ingresso in vigore) l’appellante - che invoca al riguardo le spettanze “maturate” negli anni 2019 e 2020 - può muovere, considerato appunto che l’art. 9, comma 8, d.l. n. 90 del 2014 dispone di suo che «*In assenza del suddetto adeguamento, a decorrere dal 1° gennaio 2015, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 non possono corrispondere compensi professionali agli avvocati dipendenti delle amministrazioni stesse, ivi incluso il personale dell’Avvocatura dello Stato*».

8. Coi motivi quindicesimo e sedicesimo l’appellante si duole dell’errore in cui il giudice di primo grado sarebbe incorso nel respingere la censura con cui il ricorrente aveva dedotto in primo grado l’inadeguata istruttoria e il *deficit* motivazionale della delibera rispetto alle modifiche “in autotutela” formulate in assenza di effettive ragioni giuridiche e amministrative ad esse sottese.

Il provvedimento sarebbe violativo anche del regime di cui agli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* l. n. 241 del 1990, giacché in assenza di effettive, motivate e palesate ragioni di pubblico interesse la nuova regolamentazione si risolverebbe una modifica *in pejus* in danno dell’appellante, fra l’altro omettendo di disciplinare il procedimento per il pagamento dei compensi e la relativa misura a livello tariffario.

8.1. Il motivo non è suscettibile di favorevole apprezzamento.

8.1.1. Come correttamente osservato dal giudice di primo grado, trattandosi di atto regolamentare, non era richiesta una specifica motivazione a tenore dell'art. 3, comma 2, l. n. 241 del 1990, in forza del quale «*La motivazione non è richiesta per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale*».

A ciò si aggiunga che - come emerge chiaramente dalle premesse della delibera approvativa - il regolamento è stato adottato per recepire “*le modifiche rese necessarie dall'attuale assetto normativo*”, nonché “*tenendo conto [...] dei principi espressi dalla Magistratura contabile*”.

Il che ben vale, di suo, a giustificare l'adozione di tale regolamento, in attuazione di quanto richiesto espressamente dall'art. 9, comma 3 ss., d.l. n. 90 del 2014, con le conseguenze di cui al comma 8.

In tale prospettiva, neppure può dunque ravvisarsi un'autotutela *stricto sensu*, quanto piuttosto un adeguamento normativo, espressamente richiesto dalla legge, e a valere comunque su un precedente atto regolamentare - non già su provvedimenti individuali - sicché non sono complessivamente suscettibili di favorevole apprezzamento le doglianze incentrate sul dedotto *deficit* istruttorio (essendo peraltro svoltesi varie trattative fra le parti sindacali prima dell'adozione del regolamento) e motivazionale, anche nella prospettiva della richiamata autotutela.

In tale contesto, gli altri profili richiamati (correlati all'omessa specifica previsione della tempistica di erogazione e determinazione precipua dei compensi) non sono tali da rendere di per sé illegittimo il regolamento - a fronte d'altra parte delle regole di legge, nonché dei principi e rimedi all'uopo applicabili in via generale ai fini del riconoscimento e soddisfazione dei crediti per i compensi all'avvocato, nel contesto suindicato - e del resto, nel siffatto contesto, la dedotta omessa specifica loro regolazione non risulta di suo immediatamente e concretamente pregiudizievole per l'appellante, in funzione dell'impugnativa del regolamento, né d'altra parte il profilo evocato assume rilevanza nella prospettiva della (dedotta) carenza motivazionale, non ravvisabile per le ragioni suindicate.

Di qui il rigetto della doglianza formulata dall'appellante.

9. In conclusione, per le suesposte ragioni, l'appello va respinto.

10. La peculiarità della fattispecie e la complessità di alcune delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge;

Compensa integralmente le spese di lite fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Marina Perrelli, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Alberto Urso

IL PRESIDENTE

Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO