

Cause riunite nn. 915 e 1005/2020 R.G.



TRIBUNALE DI CATANZARO

PRIMA SEZIONE CIVILE

Controversie di lavoro e previdenza sociale

Il tribunale di Catanzaro, in composizione monocratica, nella persona del giudice del lavoro, dottoressa Anna Maria Torchia, ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sulle istanze cautelari ex art. 700 c.p.c. avanzate con ricorso n. 915/2020 dal **Consiglio dell'ordine degli avvocati di Catanzaro e Massimo Gimigliano** (ricorrenti con gli avvocati Vincenzo Agosto e Crescenzo Santuori) contro **Regione Calabria** (resistente con l'Avvocatura distrettuale dello Stato) e **Maria Maddalena Giungato** (resistente contumace) e ricorso n. 1005/2020 da **Paolo Falduto** (ricorrente con gli avvocati Bruno e Luigia Ferrò) contro **Regione Calabria** (resistente con l'Avvocatura distrettuale dello Stato) e **Maria Maddalena Giungato** (resistente contumace), con l'intervento ai sensi dell'art. 419 c.p.c. dell'**Unione nazionale avvocati enti pubblici** (con gli avvocati Giuseppe Lullo e Maria Grazia Garofalo);

visti gli atti;

sentite le parti costituite;



a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 29 luglio 2020;

ritenuto in fatto quanto esposto dalle parti nei rispettivi atti di causa;

OSSERVA E RILEVA

che con separati ricorsi, successivamente riuniti, i ricorrenti in epigrafe hanno adito il Tribunale di Catanzaro per chiedere la sospensione dell'efficacia del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 80 del 2020, adottato il 27 maggio 2020, avente a oggetto la nomina di Maria Maddalena Giungato a Coordinatore dell'Avvocatura regionale;

che i ricorrenti hanno lamentato l'illegittimità del predetto decreto, in quanto adottato in assenza di pubblicazione del relativo avviso e senza alcuna motivazione in ordine alla scelta del predetto avvocato, tra l'altro esterno all'Avvocatura regionale;

che è intervenuta, nel giudizio n. 1005/2020, l'Unione nazionale avvocati enti pubblici, aderendo alle difese di parte ricorrente;

che Maria Maddalena Giungato, seppur regolarmente citata in entrambi i giudizi, non si è costituita e se ne dichiara la contumacia;

che si è costituita la Regione Calabria, eccependo preliminarmente il difetto di legittimazione attiva del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Catanzaro nonché il difetto d'interesse ad agire dei ricorrenti e argomentando nel merito per l'insussistenza dei presupposti per l'emissione di un provvedimento cautelare;

sulla legittimazione e sull'interesse ad agire:

che occorre preliminarmente dichiarare infondata l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del Consiglio dell'ordine degli avvocati;

che, infatti, le associazioni di settore sono legittimate a difendere in sede giurisdizionale gli interessi di categoria dei soggetti di cui hanno la rappresentanza istituzionale o di fatto quando venga invocata la violazione di norme poste a tutela dell'intera categoria, ma non quando si verta su questioni concernenti singoli iscritti ovvero su questioni capaci di dividere la categoria in posizioni contrastanti (cfr. Consiglio di Stato n. 1301/2012);



che nel caso di specie non si verte nell'ipotesi che esclude la legittimazione ad agire, in quanto la questione oggetto di giudizio non è capace di dividere la categoria in posizioni contrastanti;

che, dunque, legittima appare la proposizione del ricorso da parte del Consiglio dell'ordine degli avvocati nonché l'intervento dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici, per la quale valgono le medesime considerazioni;

che infondata appare, altresì, l'eccezione relativa al difetto di interesse ad agire in capo ai ricorrenti, avendo gli stessi interesse alla partecipazione all'avviso di selezione pubblica che invocano;

sui presupposti per l'emanazione di un provvedimento cautelare:

che nel merito il ricorso appare fondato e, pertanto, merita accoglimento, sussistendo i requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*;

che, riguardo al secondo dei predetti elementi, lo stesso appare attuale, grave, imminente e irreparabile;

che, infatti, i ricorrenti mirano a conseguire un bene di natura non patrimoniale sostanzialmente infungibile, quale il diritto alla selezione, che presuppone un avviso pubblico per il conferimento dell'incarico di Coordinatore dell'Avvocatura regionale;

che, invero, considerati i tempi di definizione di un ordinario giudizio di merito e la natura temporanea dell'incarico oggetto di causa, la tutela invocata verrebbe vanificata ove dovesse negarsi loro l'accesso al rimedio cautelare;

che sussistente appare, altresì, alla luce dell'istruttoria tipica di questa fase di giudizio, il *fumus boni iuris*, emergendo dagli atti profili di illegittimità della nomina di cui trattasi, risultando la stessa in contrasto con norme di rango costituzionale, primario e regolamentare;

che la questione dirimente è se alla nomina del Coordinatore dell'Avvocatura regionale debba pervenirsi previo avviso di selezione o se il Presidente della Giunta regionale possa provvedervi senza dover motivare le ragioni della scelta e senza comparare i *curricula* e le professionalità degli eventuali partecipanti al bando, e, dunque, se il Coordinatore dell'Avvocatura sia assimilabile, prescindendo dal *nomen*, al dirigente



regionale e quindi la nomina debba essere rispettosa delle norme previste per quella dei dirigenti;

che il quadro normativo di riferimento è costituito dagli artt. 97 della Costituzione, dall'art. 19 d.lgs. 165/2001, dall'art. 10 legge regionale 7/1996, dall'art. 3 Regolamento n. 3/2015;

che la citata norma costituzionale prevede che il fine dell'organizzazione dei pubblici uffici debba essere quello di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa e che ai pubblici impieghi si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge;

che l'art. 19 d.lgs. 165/2001 (rubricato "Incarichi di funzioni dirigenziali") stabilisce che l'amministrazione debba rendere conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica e i criteri di scelta e acquisisce le disponibilità di dirigenti interessati e le valuta (comma I *bis*), in ossequio ai principi di correttezza e buona fede;

che la predetta norma prevede, altresì, che il conferimento di incarichi dirigenziali a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale non rinvenibili nei ruoli dell'amministrazione sia possibile fornendo esplicita motivazione;

che l'art. 10 comma I della legge regionale n. 7 del 1996 stabilisce che l'Avvocatura Regionale, quale ufficio di diretta collaborazione del Presidente della Giunta, provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi della Regione e rende consultazioni al Presidente, alla Giunta regionale e, su motivata richiesta, ai dirigenti generali dei Dipartimenti della Regione;

che l'art. 10 comma II della citata norma, per come novellato dall'art. 7 comma I lett. c) L.R. n. 11 del 27 aprile 2015, statuisce: "L'efficace andamento e l'unitario svolgimento delle attività giudiziali e stragiudiziali è assicurato dal Coordinatore dell'Avvocatura regionale. L'incarico di Coordinatore è conferito dal Presidente della Giunta regionale ad un avvocato dipendente della Regione che abbia effettivamente esercitato la professione forense per almeno dieci anni e sia iscritto all'albo speciale per il patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori, ovvero ad un avvocato esterno, in possesso di



adeguata qualificazione professionale, che abbia effettivamente esercitato la professione forense per almeno venti anni”;

che ancora la medesima norma prevede che al Coordinatore dell’Avvocatura regionale è corrisposto un trattamento economico complessivo che non può superare quello previsto per i dirigenti generali della Regione;

che il comma V del predetto articolo stabilisce che il Coordinatore dell’Avvocatura Regionale valuta l’opportunità della costituzione in giudizio della Regione nelle liti attive e passive, previa consultazione con il dirigente della struttura interessata alla lite, adottando, con decreto, le relative determinazioni e acquisendo la preventiva autorizzazione della Giunta regionale solo per la costituzione di parte civile nei processi penali e per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale;

che la precedente lettera dell’art. 10 L.R. 7/1996 faceva riferimento al “direttore” dell’Avvocatura;

che l’art. 5 del regolamento regionale n. 3 del 20 marzo 2015, relativo alle modalità di conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale, statuisce: “Ai fini del conferimento degli incarichi, il Dipartimento regionale competente approva e rende pubblico sul sito istituzionale apposito avviso con l’indicazione degli incarichi da conferire, rivolto ai dirigenti del ruolo della Giunta regionale”;

che il successivo art. 10 contempla l’esclusione dell’incarico di Capo Gabinetto dall’ambito di applicazione del regolamento;

che il 24.4.2020, quindi in data antecedente all’adozione del decreto impugnato, il regolamento è stato modificato con l’introduzione dell’art. 8 *bis*, il quale prevede: “Ai fini del conferimento degli incarichi, il Dipartimento regionale competente, su richiesta della Giunta, predispone e rende pubblico sul sito istituzionale un unico avviso con l’indicazione degli incarichi da conferire, rivolto ai dirigenti interni e a soggetti esterni, fermo restando l’obbligo di procedere alla valutazione delle candidature esterne solo nel caso in cui non sia stata individuata idonea professionalità tra i candidati interni in alternativa alle procedure di evidenza di cui ai punti 5.1 e 8.1”;

che la difesa della Regione si fonda sull’asserita inapplicabilità del regolamento n. 3/2015, essendo la figura del direttore dell’Avvocatura regionale legislativamente



superata dalle modifiche apportate dalla legge regionale 11 del 27 aprile 2015 all'art. 10 della legge regionale n. 7/1996, con la previsione che l'Avvocatura regionale è ufficio di diretta collaborazione del Presidente della Giunta;

che, tuttavia, dalla lettura sistematica e cronologica del descritto quadro normativo si perviene a un giudizio di assimilabilità della figura del Coordinatore dell'Avvocatura a quella del dirigente generale, con conseguente applicabilità delle norme previste per quest'ultimo;

che, in primo luogo, occorre evidenziare come il citato art. 10 del Regolamento n. 3/2015 preveda l'esclusione dall'ambito di applicazione della norma soltanto per il Capo Gabinetto e non anche per il Coordinatore dell'Avvocatura regionale e come tale esclusione non sia stata estesa neppure con le modifiche apportate nell'ottobre 2015 (dunque successive alla legge regionale 11 del 27 aprile 2015);

che, dunque, laddove il legislatore regionale ha voluto escludere una figura dall'ambito di applicabilità della norma lo ha fatto con esplicita previsione;

che, tra l'altro, emerge dal quadro normativo, sebbene quale mero elemento indiziario, la parametrizzazione economica del Coordinatore dell'Avvocatura a quella del dirigente regionale;

che occorre, poi, distinguere tra funzioni politiche e funzioni amministrative, nell'ambito delle quali devono essere garantiti i principi di cui all'art. 97 della Costituzione;

che la circostanza che l'Avvocatura regionale venga definita dalla novella legislativa quale ufficio di diretta collaborazione del Presidente della Giunta regionale non la rende per ciò solo un organo di indirizzo politico, né che concorre a formare l'indirizzo e a perseguire fini politici;

che, infatti, l'attività svolta dall'Avvocatura e, inevitabilmente e conseguentemente, dal suo Coordinatore, è connotata da un elevato livello di professionalità e tecnica che, normativamente e deontologicamente, la sottrae, nell'esercizio della funzione difensiva dell'ente, a valutazioni di tipo squisitamente politico, non potendo ipotizzarsi nella scelta della strategia difensiva nel proporre (un) o resistere in giudizio una finalità di concorso nel perseguimento dei fini politici dell'ente;



che irrilevante appare, a tal fine, la previsione di cui all'art. 10 comma V L.R. 7/1996, non essendo le ipotesi di costituzione di parte civile e i giudizi innanzi alla Corte Costituzionale parte preponderante e qualificante dell'attività difensiva posta in essere dall'Avvocatura regionale, la quale è da individuarsi nella tutela legale dei diritti e interessi della Regione e nelle consultazioni rese agli organi della stessa;

che, in merito, occorre valorizzare al contrario la prima parte dell'art. 10 comma V della predetta legge regionale, nella parte in cui prevede che il Coordinatore dell'Avvocatura valuta l'opportunità della costituzione in giudizio della Regione nelle liti attive e passive, previa consultazione con il dirigente della struttura interessata alla lite, adottando, con decreto, le relative determinazioni;

che, dunque, viene confermata la rilevanza della natura tecnico-specialistica della valutazione di opportunità della costituzione in giudizio dell'ente, essendo infatti prevista la consultazione col dirigente della struttura interessata alla lite, in grado quindi di fornire informazioni utili per la valutazione dell'opportunità e della strategia difensiva;

che, di contro, non si rinvergono elementi normativi che depongano nel senso del contributo politico fornito dalla figura in esame;

che, ancora, si deve evidenziare la lettera della norma che indica ciò che il Coordinatore deve garantire: l'efficace andamento e l'unitario svolgimento delle attività giudiziali e stragiudiziali;

che, quindi, si tratta – inevitabilmente se sol si consideri l'autonomia intellettuale dell'attività forense - di funzioni di mero coordinamento e non già di direzione di una struttura gerarchicamente organizzata;

che, sempre sul punto, rilevante appare l'esperienza richiesta per la nomina a Coordinatore dell'Avvocatura (dieci anni di effettivo esercizio della professione forense per i soggetti interni e venti per gli esterni), la quale presuppone un'alta professionalità, dunque correlata a preparazione e valutazioni tecnico-giuridiche più che di indirizzo politico;



che, pur spettando al Presidente della Giunta regionale, la scelta del Coordinatore dell'Avvocatura dell'ente non può, quindi, prescindere da un pubblico avviso e da una valutazione comparativa;

che, infatti, non può non evidenziarsi la lettera dell'art. 10 comma II legge regionale 7/1996 nella parte in cui prevede che l'incarico possa essere conferito ad avvocato esterno in possesso di adeguata qualificazione professionale, in quanto l'aggettivo sottolineato presuppone una necessariamente ponderata valutazione della qualificazione professionale rispetto all'incarico da conferire e consequenzialmente - in ossequio ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione, nonché di correttezza e buona fede - anche di una valutazione comparativa per la scelta del soggetto maggiormente idoneo a ricoprire l'incarico, che presuppone quindi l'ipotetica presenza di più d'un candidato, alla quale non può pervenirsi che per mezzo di pubblico avviso e successiva comparazione;

che, comunque, per mera completezza, pur a voler prescindere dalla natura della figura del Coordinatore, non si può non tener conto dei principi espressi dalla Corte costituzionale, la quale ha affermato, in tema di incarichi temporanei a soggetti esterni all'amministrazione, il principio in base al quale la Regione può derogare ai criteri statali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001, a condizione che preveda, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti di cui si avvale e ad assicurare che la scelta dei collaboratori esterni avvenga secondo i canoni della buona amministrazione e ha sempre escluso che la selezione di personale esterno di diretta collaborazione possa avvenire soltanto in base a un rapporto fiduciario (cfr. Corte costituzionale sentenza n. 53 del 2012), per come è invece avvenuto nel caso di specie;

che, alla luce delle suesposte considerazioni, occorre concludere per l'illegittimità della nomina del Coordinatore dell'Avvocatura regionale per come disposta nel decreto oggetto di giudizio, non avendo la Regione Calabria pubblicato il relativo avviso e non avendo la stessa motivato né in ordine alla necessità di individuare il professionista cui conferire l'incarico tra soggetti esterni all'Amministrazione, né in relazione alla scelta dello specifico soggetto individuato;



che, quindi, ricorrono i presupposti per il riconoscimento dell'invocata tutela cautelare, con sospensione dell'efficacia del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 80 del 27 maggio 2020 - che inficia il conseguente contratto stipulato in data 3 giugno 2020 (rep. 6878) -, con condanna della Regione Calabria a provvedere alla pubblicazione dell'avviso pubblico per il conferimento dell'incarico oggetto di causa; che le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo;

P.Q.M.

Visti gli artt. 700, 669 *bis* e ss.;

- accoglie i ricorsi riuniti e, per l'effetto, sospende l'efficacia del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 80 del 27 maggio 2020;
- ordina alla Regione Calabria di conferire l'incarico di Coordinatore dell'Avvocatura regionale con le modalità previste dall'art. 19 d.lgs. 165/2001 e dal Regolamento regionale n. 3/2015;
- condanna la Regione Calabria a rifondere alle parti ricorrenti e al terzo intervenuto le spese di lite, che liquida – per ciascuna delle due parti ricorrenti - in complessivi € 2.759,00, di cui € 259,00 per spese ed € 2.500,00 per onorari, oltre accessori di legge (con distrazione a favore dei procuratori antistatari relativamente al ricorrente Paolo Falduto), e in complessivi € 2.500,00 per onorari, oltre accessori di legge, per il terzo intervenuto.

Si comunichi.

Catanzaro, li 14 agosto 2020

Il giudice del lavoro
Anna Maria Torchia

