Proposta di modifica statutaria per il riordino delle funzioni e delle competenze in materia di tutela giudiziale dell'ente

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il sistema, delineato dal vigente Statuto, che ad oggi disciplina le funzioni dei vari organi in materia di tutela giudiziale dell'ente prevede che:

1. il Comune intervenga nei procedimenti giudiziari che lo riguardano nella persona del dirigente competente nella materia oggetto di contenzioso (articolo 34 comma 4);
2. la promozione di una lite o la resistenza ad essa sia previamente autorizzata dal Direttore Generale, con proprio provvedimento (articolo 33 comma 3), nei confronti del dirigente competente per materia.

L'attuale meccanismo, tuttavia, nel corso della sua applicazione concreta, ha evidenziato alcune criticità.

In primo luogo, la competenza a rilasciare l'autorizzazione a promuovere o a resistere a una lite mal si concilia con le funzioni e le attribuzioni, normativamente previste, del Direttore Generale, al quale sono attribuiti compiti di "alta gestione", finalizzati ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo.

Peraltro, occorre tenere presente che la valutazione circa l'ingresso in un contenzioso o la sua attivazione presuppone necessariamente una competenza di tipo legale, che il Direttore Generale, per le sue caratteristiche, non necessariamente possiede.

Secondariamente, il processo che, attualmente, porta al rilascio o meno dell'autorizzazione, proprio a causa della formulazione statutaria, risulta poco lineare, senza contare il fatto che, a causa dell'entità del contenzioso, questa competenza incide in maniera significativa sulle attività della Direzione Generale.

Per ultimo, ma non ultimo, occorre ricordare che le più recenti normative in materia di ordinamento degli enti locali hanno soppresso la figura del Direttore Generale a far data dal primo rinnovo del Consiglio e del Sindaco; con la concreta conseguenza che, nel 2013, a seguito della tornata elettorale, il Direttore Generale non potrà più essere presente nell'organizzazione del Comune (salvo, ovviamente, il caso di ulteriori e diverse modifiche future).

Per tutti questi motivi appare necessario procedere ad una modifica dello Statuto Comunale, nel senso di sottrarre al Direttore Generale la competenza al rilascio delle autorizzazioni a stare in giudizio.

Per individuare la soluzione più confacente all'organizzazione del Comune di Pisa, è, tuttavia, indispensabile fare una premessa.

A partire dall'anno 2005 (Cass.SS.UU. n. 12868/2005), la giurisprudenza, sia civile che amministrativa, sulla legittimazione processuale e l'autorizzazione alla lite ha consolidato il proprio orientamento su due principi base:

1. in base al combinato dell'articolo 50 del TUEL e del comma 3 dell'articolo 75 del cpc, titolare della rappresentanza processuale del Comune è, per legge, il Sindaco, in quanto rappresentante legale dell'ente. Di conseguenza, la

rappresentanza processuale dell'ente, con il relativo potere di decidere se promuovere o resistere a una lite e conferire mandato al difensore, è attribuita automaticamente, per legge, al Sindaco, il quale, per esercitare detto potere, non necessita del preventivo assenso di alcuno (nel regime previgente al 1993, l'autorizzazione del Consiglio, prima, e della Giunta, poi, trovava la sua ragione in un assetto istituzionale nel quale il Sindaco era eletto dal Consiglio e la Giunta costituiva espressione del Consiglio stesso. Con l'elezione diretta del Sindaco, questa impostazione non trova più la sua ragione di essere in un assetto, nel quale il Sindaco trae la propria legittimazione direttamente dal corpo elettorale e costituisce egli stesso la fonte di legittimazione degli assessori che compongono la Giunta);

2. tuttavia, lo statuto comunale, in quanto espressione dell'autonomia del Comune, diretto a fissare le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e a porre i criteri generali del suo funzionamento, può legittimamente prevedere una diversa disciplina, sia per quanto riguarda il regime delle autorizzazioni a stare in giudizio, sia in relazione all'individuazione del soggetto dotato di rappresentanza. Infatti, l'articolo 6 comma 2 del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali attribuisce all'autonomia statutaria sia il potere di disciplinare il regime dell'autorizzazione alle liti che quello di individuare il soggetto investito del potere di rappresentanza processuale (in generale o in relazione a determinate categorie di controversie).

Da questi principi discende, quindi, che:

- in assenza di una diversa disciplina statutaria, il potere di decidere se promuovere o resistere a una lite, conferire mandato al difensore e comparire in giudizio spetta solo ed esclusivamente al Sindaco, che non ha necessità di acquisire assensi preventivi, di nessuna natura;
- lo Statuto Comunale è del tutto libero di individuare una diversa organizzazione dell'autorizzazione alle liti e della rappresentanza processuale, che risulti più confacente alla propria struttura e ai propri bisogni.

La modifica statutaria proposta, quindi, avvalendosi del potere di autonomia statutaria, costituzionalmente riconosciuto al Comune, intende riorganizzare il sistema della tutela in giudizio dell'ente, ripristinando il corretto assetto delle competenze (con la sottrazione al Direttore Generale del potere di autorizzare il coinvolgimento del Comune in un contenzioso) e affidando le valutazioni circa l'opportunità e la convenienza della lite alla struttura comunale professionalmente dedicata alla tutela in giudizio dell'ente, l'Avvocatura Civica.

La modifica consiste:

1. nell'abrogazione del comma 3 dell'articolo 33 dello Statuto, che attribuisce al Direttore Generale il potere di autorizzare a stare in giudizio;
2. nell'abrogazione del comma 4 dell'articolo 34 dello Statuto, che disciplina la rappresentanza in giudizio dell'ente;
3. nell'introduzione dell'articolo 34bis, dedicato interamente ed esclusivamente alla disciplina della tutela giudiziale dell'ente, che riorganizza e disciplina completamente la materia nel senso indicato.

In particolare, il nuovo articolo 34bis distingue la rappresentanza in giudizio dell'ente dal sistema di autorizzazione alle liti.

La rappresentanza in giudizio (che si sostanzia nel conferimento del mandato al difensore e nella eventuale comparizione in giudizio) è affidata al dirigente competente per materia. A favore di questa soluzione militano argomentazioni di ordine più squisitamente pratico che giuridico. In ambito processuale, infatti, le parti possono essere chiamate a particolari adempimenti (per esempio, a prestare interrogatorio formale); adempimenti che, comunque, presuppongono un elevato grado di competenza tecnica nella materia oggetto di contenzioso e di conoscenza pratica in ordine alle vicende che tale contenzioso hanno originato.

Nel caso in cui sorgano dubbi in ordine all'individuazione del dirigente competente, tale individuazione viene operata dal Segretario Generale con proprio provvedimento (si veda il richiamo all'articolo 9, comma 1).

L'autorizzazione alle liti, invece, che presuppone una valutazione di ordine tecnico professionale circa l'opportunità e la convenienza di attivare o resistere a un contenzioso, è affidata al Dirigente dell'Avvocatura Civica, il quale autorizza, con proprio provvedimento, il dirigente competente per materia a costituirsi in giudizio.

Il vantaggio di questa soluzione è di tutta evidenza, e consiste nell'attribuire tale valutazione all'organo tecnico – burocratico dotato “per definizione” della professionalità necessaria per compierla, sia in ordine agli aspetti sostanziali della vicenda che relativamente alle migliori strategie processuali praticabili.

A questo, che rappresenta il regime “normale” per la gestione delle liti, la proposta di modifica statutaria affianca un correttivo nel caso in cui la lite, da promuovere o alla quale resistere, presenti aspetti e caratteristiche che presuppongono una valutazione di tipo politico.

Di conseguenza, nel caso in cui il contenzioso:

- coinvolga direttamente gli organi politici dell'ente o i singoli componenti degli organi politici;
- sia originato da atti di indirizzo politico o da atti e provvedimenti che costituiscono mera esecuzione di atti di indirizzo politico;
- comporti valutazioni di ordine esclusivamente politico;

lo Statuto riattiva la competenza sindacale al rilascio dell'autorizzazione.

La competenza sindacale permane anche nel caso in cui le caratteristiche della vicenda giudiziaria che coinvolge il Comune non permettano di identificare con certezza il soggetto competente (Sindaco, appunto, o dirigente dell'Avvocatura Civica) al rilascio dell'autorizzazione.

Ufficio del Segretario Generale
Il Funzionario
Dott.ssa Monica Spilli