

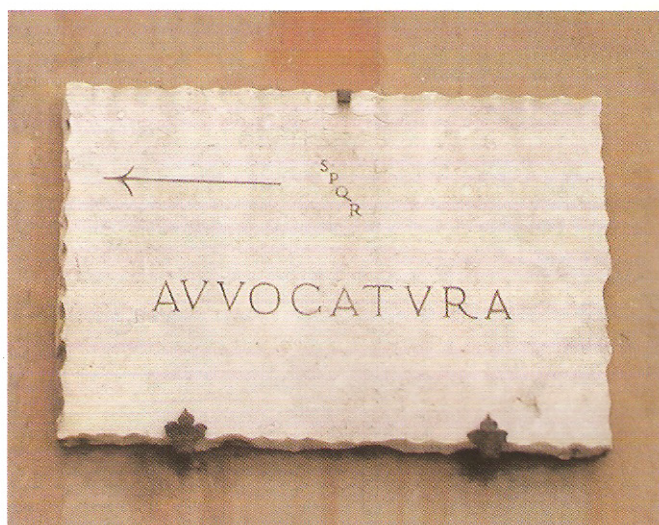
GLI AVVOCATI DEL COMUNE IERI E OGGI

di Rodolfo Murra

Succede ancor oggi di sentirsi chiedere da alcuni dipendenti del Comune di Roma cosa sia e quale funzione svolga l'Avvocatura capitolina, evidente segnale del fatto che non tutti i colleghi percepiscono il ruolo di uno degli Uffici più antichi e più importanti della stessa Amministrazione.

Va innanzitutto ricordato che l'Ufficio legale costituisce una struttura da sempre esistita, atteso che se è vero, da un lato, che il primo provvedimento approvato per dare un assetto stabile a questo organismo è del 21 giugno 1901, dall'altro lato la carica di "giureconsulto" comunale la si ritrova già all'indomani della raggiunta unità d'Italia. Il giureconsulto capitolino era in verità un avvocato del libero foro, abilitato quindi a svolgere la professione forense non solo in favore del Comune ma anche di privati cittadini, che aveva il proprio studio nella città. Si occupava in prevalenza di assumere la difesa del Comune nelle sedi giudiziarie e non anche, almeno all'inizio, di svolgere attività di consulenza: a quest'ultima, infatti, era solito dedicarsi il segretario comunale. All'epoca, almeno sino alla fine del secolo diciannovesimo, il Comune era impegnato, in media, in una trentina di cause all'anno e non di più. Quindi non si avvertiva l'esigenza di dotare l'Amministrazione di un ufficio legale stabile ed organico. In effetti l'originario Ufficio 3° del neonato Comune comprendeva in sé le "branche dell'amministrazione, dell'economia e delle trattazioni legali". Per le cause di una certa rilevanza l'Ente si avvaleva, a quel tempo, delle prestazioni professionali di emeriti giuristi (come, ad esempio, Pasquale Stanislao Mancini, celebre per aver difeso il Comune nel giudizio contro Don Marcantonio Borghese per la proprietà dell'omonima Villa), i quali però, proprio per la loro sporadica attività, non assunsero mai la carica di giureconsulto comunale.

E' solo negli anni a venire che l'Ufficio legale acquista la dignità di una struttura autonoma, indipendente dall'apparato amministrativo, dotata di un proprio assetto interno e di un particolare regolamento. Con deliberazione del Governatore n. 2472 del 2 maggio 1933 si determinò una vera e propria svolta: venne riconosciuta la necessità non solo di distaccare l'Ufficio legale dal Segretariato, ma



anche "di fondere nel Capo dell'Avvocatura le funzioni di ordinamento professionale e quelle di carattere amministrativo, facendone un vero e proprio funzionario dell'Amministrazione, a servizio esclusivo ed assoluto della medesima". Da quel momento, quindi, agli avvocati comunali veniva inibito l'esercizio di qualsiasi altra attività professionale nell'interesse di terzi.

In quegli anni, ma soprattutto quelli immediatamente successivi al ritorno dei Sindaci dopo l'esperienza del Governatorato (durante la quale l'Ufficio era tornato alle "dipendenze" del Segretario), hanno segnato momenti irripetibili per la storia e l'importanza dell'Avvocatura capitolina, diretta da Adolfo Mario Bentivoglio (un ex magistrato della Corte di cassazione, chiamato proprio per far "risorgere" l'Ufficio legale). Egli fu a capo dell'Avvocatura per quasi vent'anni, dirigendola in maniera esemplare dal punto di vista professionale. Oggi le funzioni dell'Avvocatura sono disciplinate dall'art. 13 del Regolamento degli Uffici e Servizi. Al primo comma si afferma che "nel rispetto dei principi stabiliti dalla normativa sulla professione forense, l'Avvocatura comunale tutela l'Amministrazione in tutte le sedi di giustizia ed in sede stragiudiziale. Svolge attività di consulenza giuridico-legale in favore dell'Amministrazione".

Due, pertanto, sono i compiti rimessi all'attività dell'Avvocatura: assicurare la difesa nelle controversie giurisdizionali e stragiudiziali, e garantire l'alta consulenza legale agli Uffici. Da ciò deriva che i dipendenti comunali, ancorché direttamente citati in giudizio per ragione di atti del proprio



ufficio, non possono essere difesi dai legali capitolini, che debbono limitarsi a "tutelare l'Amministrazione", non già i suoi singoli componenti. Quindi, se un dipendente comunale fosse coinvolto, per ragioni d'ufficio, in una controversia giudiziaria (ad esempio di natura penale) dovrebbe farsi assistere da un avvocato di propria fiducia. L'Amministrazione, a fine processo, rimborserà gli oneri economici sopportati per la difesa, a condizione che il dipendente esca vittorioso dal giudizio (e non sia dimostrata, pertanto, la sussistenza di una posizione di incompatibilità con gli interessi dell'Amministrazione).

Per quanto riguarda l'attività consultiva è bene chiarire che solo i dirigenti degli uffici (oltre, ovviamente, gli appartenenti agli organismi di rappresentanza ed agli organi politici) possono richiedere l'ausilio ed il conforto giuridico-legale dell'Avvocatura: ciò in quanto a quest'ultima è affidata "l'alta consulenza" professionale. I problemi minuti di interpretazione di norme possono e debbono essere risolti in seno agli uffici medesimi. Proprio per meglio rispondere alle esigenze che provengono dagli uffici, l'Avvocatura è oggi organizzata in settori per gruppi omogenei di materie, coordinati ognuno da un legale. Oggi i settori sono nove: I (Risorse umane, cultura e sport, polizia e sicurezza, elezioni e costituzione organi); II (Bilancio, entrate patrimoniali e tributarie, imposte); III (Patrimonio, Espropri ed occupazioni); IV (Salute, ambiente, servizi sociali, infanzia); V (Urbanistica ed edilizia); VI (Mobilità, parcheggi, trasporto, disciplina del traffico); VII (Commercio, affissioni e pubblicità); VIII (Appalti servizi e forniture); IX (Lavori pubblici).

Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 13 del Regolamento Uffici e Servizi gli avvocati, seppur coordinati dal Capo dell'Avvocatura e, nell'ambito del settore di appartenenza, dal Responsabile del settore, nell'esercizio delle funzioni proprie della professione forense non sono ordinati gerarchicamente: ciò vuol dire che ogni avvocato risponde personalmente della gestione delle cause a lui direttamente assegnate.

Non sembra superfluo ricordare, allora, qual è il normale carico di lavoro che viene affidato, in media, annualmente all'Avvocatura. Nel 2003, ad esempio, le nuove cause sono state 7435 totali (in tale numero sono ricomprese le 702 cause affidate

a legali esterni, relative a domande risarcitorie per sinistri, le 1274 di opposizione a sanzioni amministrative, gestite direttamente da funzionari abilitati, e le 359 in materia di invalidità civile). Queste cause nuove (che attengono alle materie più disparate: commercio, urbanistica, edilizia, tributi, responsabilità civile, contratti, gare, lavori pubblici, servizi sociali, ambiente, pubblico impiego, mobilità, patrimonio, espropri, elezioni, ecc.) vanno ovviamente ad aggiungersi a quelle degli anni precedenti, non ancora concluse. I fascicoli consultivi aperti, sempre nel 2003, sono stati, invece, 1339 (tra pareri chiesti, convocazione di commissioni stabili, incarichi di studio e di docenza, ecc.): i pareri giuridico-legali resi sono stati 339. Si tratta di un carico di lavoro enorme, considerando che gli avvocati in servizio sono attualmente 27.

Val la pena di ricordare che tra le tante attività svolte dall'Avvocatura v'è anche quella della formazione di giovani tirocinanti, che svolgono il prescritto biennio di pratica forense prima di poter sostenere l'esame da avvocato, presso l'Ufficio legale del Comune. Anche grazie a loro l'Avvocatura organizza periodici seminari di studio e di approfondimento su temi giuridici (aperti ovviamente anche ai dirigenti ed ai dipendenti comunali, che hanno mostrato di gradire l'iniziativa), e pubblica la Rivista bimestrale "Tempio di Giove" (distribuita in ogni Ufficio capitolino ed accessibile tramite intranet attraverso il portale Marco Aurelio) dove sono edite le sentenze ed i pareri di maggior rilevanza. □

Campidoglio e attività giudiziaria

Dall'incontro del Sindaco con i rappresentanti dell'Ordine degli Avvocati di Roma, è nato l'accordo su una serie di iniziative che l'Amministrazione comunale può attivare, nella sfera delle sue competenze, per far fronte ad alcuni problemi legati alla giustizia romana.

L'obiettivo è trovare le migliori soluzioni per i cittadini nell'ambito di quel servizio fondamentale che è l'attività giudiziaria.

Tra le iniziative già in corso:

lo Sportello di conciliazione e la Porta del diritto.