



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA

I COMMISSIONE PERMANENTE AFFARI ISTITUZIONALI

Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea
Autonomie Locali e Piccoli Comuni - Affari Generali - Sicurezza delle Città
Risorse Umane - Ordinamento della Regione

RESOCONTO INTEGRALE N.15/4 DELLA SEDUTA DI I COMMISSIONE CONSILIARE DEL 30 MAGGIO 2013

Indice dell'argomento: Ricorso al TAR Campania avverso la Delibera di Giunta regionale n.478 del 10 settembre 2012 degli avvocati dell'avvocatura regionale

Sono presenti i consiglieri: Polverino Angelo (P.d.L.), Oliviero Gennaro (P.S.E.), Sala Anita (I.d.V.).

Sono presenti gli Avvocati dell'Avvocatura Regionale: Alessandro Biamonte, Michele Cioffi, Maria Laura Consolazio, Alba Di Lascio, Maria Imparato, Angelo Marzocchella, Rosaria Palma.

Presidenza del Presidente Angelo Polverino.

Inizio lavori ore 11.00

PRESIDENTE: Dichiaro aperta la seduta che mi è stata sollecitata dall'Assessore Martusciello, trattasi di un ricorso al Tar avverso la delibera di Giunta regionale n. 478 del 10.09.2012, nonché l'Assessore regionale agli affari generali Sommese, in merito a questa delibera vogliamo ascoltare i componenti dell'Avvocatura regionale per, poi, magari, ascoltare proposte, controproposte e, magari, sollecitare la Giunta a cambiare indirizzo.

MARZOCHELLA , Avvocatura regionale settore "Contenzioso amministrativo e tributario": Devo premettere, innanzitutto, un ringraziamento al Consiglio regionale e in particolare alle autorità politiche che, nel recente passato, in particolare l'Assessore Martusciello, ma anche altri componenti del Consiglio regionale che hanno preso in considerazione le istanze dei funzionari, soprattutto dell'Avvocatura, ma, in generale, dell'Avvocatura ai fini dell'adeguamento dell'ordinamento interno a quelli che sono i principi generali della legge che regola l'esercizio della professione che, come noto, di recente, è stata riformulata dal Parlamento con la legge 247/2012.

Fatto questo debito ringraziamento, devo, altresì, precisare che per un fatto istituzionale abbiamo informato il nostro coordinatore d'area, stamattina, della convocazione che ci era stata fatta dalla Commissione, ci è stato fatto presente che ci sarebbe un divieto di carattere istituzionale, perché avremmo dovuto chiedere il permesso all'Ufficio di Gabinetto, peraltro, ci è stata anche paventata l'eventualità di essere sottoposti ad un procedimento disciplinare, il che ci dispiace molto, perché non è nostra intenzione né arrecare nocumento all'amministrazione né mancare di rispetto alla Commissione, per cui, abbiamo ritenuto, in questo momento,



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA

I COMMISSIONE PERMANENTE AFFARI ISTITUZIONALI

Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea
Autonomie Locali e Piccoli Comuni - Affari Generali - Sicurezza delle Città
Risorse Umane - Ordinamento della Regione

indispensabile presentarci all'autorevole consesso che ci ha convocato, riteniamo anche nell'interesse dell'amministrazione ribadire quelle che sono state delle critiche costruttive che sono state mosse, non critiche demolitive o fughe in avanti da parte di noi Avvocati, perché riteniamo che con i nostri ultimi provvedimenti che il Consiglio regionale e in particolare la Giunta, quindi, parliamo del Regolamento n. 12 del 2011, ma in particolare il Consiglio con la legge n. 4/2011 dove all'articolo 1 comma 43 è stato istituito il ruolo professionale degli Avvocati, hanno evidenziato l'importanza, nell'ambito dell'ordinamento interno dell'Amministrazione regionale di quelli che sono i principi pubblicistici dettati dalla legge professionale forense, d'altra parte, credo sia noto agli autorevoli esponenti del Consiglio qui presenti, ma, in generale all'Amministrazione regionale, i risultati che l'Avvocatura ha avuto nell'interesse dell'Amministrazione negli ultimi 10 anni, il che va a lode indiretta dei nostri dirigenti i quali hanno saputo espletare molto bene le loro funzioni di coordinamento e, in realtà, noi nel ricorso abbiamo dovuto, per forza di cose, mettere in evidenza delle criticità che nascevano e nascono dalla delibera 478 la quale si poneva e si pone, come obiettivo, quello di attuare il Regolamento 12/2011 e la legge professionale nostra che ha istituito il nostro ruolo professionale, la 4/2011, però, nei fatti, poi, crea dei problemi organizzativi pratici, in particolare nell'allegato B, era questo l'elemento che, più che altro, ci premeva rappresentare e che abbiamo rappresentato anche internamente, cioè, le nostre istanze, al di là di quello che è stato il ricorso formale, perché non c'era nessuna intenzione di andare a scontro, né internamente né esternamente, ma c'era solo l'esigenza di rappresentare, ai vertici istituzionali dell'amministrazione, che questa delibera poteva essere corretta nell'allegato B, perché l'allegato B crea dei problemi di carattere istituzionale e organizzativo, perché basta fare una riflessione molto semplice: la precedente legge 11/91 che era la legge che stabiliva quale fosse l'organizzazione interna dell'Avvocatura, dividendo l'Avvocatura in tre settori, era una legge, per certi versi, molto avanti con i tempi, assolutamente rispettosa di quelli che sono i principi di autonomia e indipendenza insiti nella legge professionale forense che, come noto, è stata, poi, ribadita nel 2012, in particolare, la normativa del '91 attribuiva tutte le funzioni, sia quelle di rappresentanza che quelle di consulenza, quindi, nell'espressione dei pareri e quanto altro, a tutti gli Avvocati, ho il testo con me, se la Commissione lo vorrà acquisire, lo possiamo depositare, era questa una cosa molto importante, perché conferiva responsabilità, ma anche dignità professionale a tutti gli Avvocati, indistintamente, fossero essi funzionari, fossero essi dirigenti, perché all'interno del nostro ufficio abbiamo un problema molto particolare: siamo, gran parte funzionari e alcuni nostri colleghi sono dirigenti.

L'esercito deve essere fatto da un numero adeguato di generali, ma altrettanto adeguato di militari di gruppo, altrimenti, coloro che portano avanti l'attività ordinaria siamo noi funzionari, se vengono, eccessivamente, compromessi o limitati, nella loro autonomia, vengono mortificati nella loro professionalità, quindi, viene meno quella che è la forza, la volontà di fare la propria attività con quello spirito che ci ha sempre caratterizzato, innanzitutto per seguire l'interesse pubblico e poi per produrre il miglior risultato per la nostra amministrazione.



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA

I COMMISSIONE PERMANENTE AFFARI ISTITUZIONALI

**Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea
Autonomie Locali e Piccoli Comuni - Affari Generali - Sicurezza delle Città
Risorse Umane - Ordinamento della Regione**

Posto questo e tornando al discorso che facevo prima, il nuovo ordinamento, nell'allegato B, si pone in antitesi con i principi della legge professionale forense, basti pensare ad un rilievo testuale.

La vecchia norma stabiliva la facoltà, per tutti gli Avvocati, di formulare pareri nei confronti dell'amministrazione, spesso abbiamo formulato pareri anche per il Consiglio regionale su tematiche molto delicate, i pareri vengono firmati da un estensore e da un funzionario, poi da dirigenti che sono: "il coordinatore dell'Avvocatura e il Dirigente del settore consulenza".

Con il nuovo ordinamento, paradossalmente, questo non c'è più perché il nuovo ordinamento all'allegato B prevede che il parere deve essere controfirmato dal dirigente DOD controfirmato dall'Avvocato capo e poi ci sono i funzionari, non si dice nulla.

La legge che ha istituito il ruolo professionale, che si pone come antesignana nell'ambito del panorama nazionale, in questo la Regione Campania ha avuto un merito straordinario, in particolare il Consiglio che è stato attentissimo a questa esigenza di tradurre i principi della legge professionale nell'ambito del nostro ordinamento interno, stabiliva e stabilisce che la Giunta, su delega del Consiglio, debba disciplinare l'attività di tutti gli Avvocati, quindi, oggi, nel momento in cui ci troviamo di fronte ad un'attuazione del Regolamento 1211 fatto con la delibera 478, che stabilisce che i pareri sono controfirmati dall'Avvocato capo e dal Coordinatore DOD, la controfirma è elemento di ratifica, di riscontro, quindi, già dal punto di vista testuale questo allegato è intrinsecamente contraddittorio perché non si possono apporre due controfirme, qualcuno lo dovrà pur firmare questo atto e assumersene la responsabilità, in questo caso, in questo allegato, testualmente, si dice che le due controfirme, il n. 5 dell'allegato B dice che sono controfirmati dall'Avvocato capo, controfirmate dal Coordinatore DOD, ma, poi, i funzionari che fino ad ora hanno assunto la responsabilità di firmare gli atti che fanno? Non fanno più nulla! Sostanzialmente non hanno più ragione di essere! Se si va a vedere il numero 6 di questo allegato B, si può leggere che i dirigenti DOD formulano pareri preventivi in ordine agli appelli, in ordine alla resistenza in primo grado, in ordine alle liti attive e passive, ovverossia, fanno tutto, per cui si arriva al paradosso che noi che siamo investiti della rappresentanza dell'amministrazione, come fino ad ora avveniva, che eravamo tenuti a valutare se si dovesse o meno svolgere una determinata attività difensiva o una lite attiva, portandolo all'attenzione dei dirigenti con cui ci si confrontava e ci si è sempre confrontati liberamente in questo tipo di attività, ci siamo messi nella condizione che, evidentemente, non abbiamo alcun ruolo nel processo decisionale determinante ai fini, addirittura, di proporre un appello ad una sentenza di primo grado dove siamo stati difensori.

Se seguo un processo durante il primo grado di giudizio chi è che deve valutare se appellare o meno? Certamente chi ha seguito la causa in primo grado, invece, in base a questo allegato, la funzione del difensore non c'è più ed è il dirigente che deve formulare il parere, quindi, formulare il parere significa che deve valutare tutto ciò che attiene a quel processo, di conseguenza, noi, come funzionari, dovremmo, meramente attenerci alle indicazioni, fossero anche illegittime o anche



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA

I COMMISSIONE PERMANENTE AFFARI ISTITUZIONALI

Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea
Autonomie Locali e Piccoli Comuni - Affari Generali - Sicurezza delle Città
Risorse Umane - Ordinamento della Regione

controproducenti per l'amministrazione, dei nostri dirigenti, noi questo abbiamo cercato di evidenziare, perché, evidentemente, questo aspetto contrasta con i principi generali della legge professionale forense, quindi, non abbiamo cercato di mettere in discussione i principi di autorganizzazione della pubblica amministrazione che conosciamo benissimo e né vogliamo creare problemi alla macchina amministrativa nel suo complesso, ma abbiamo cercato di trovare una soluzione facendo sì che in qualche modo la Giunta rivedesse, quantomeno, questo allegato B e quantomeno attuasse il ruolo professionale che il Consiglio ci ha riconosciuto nel 2011 facendo una delibera ad hoc per l'Avvocatura perché noi questo abbiamo sottolineato nel ricorso.

In realtà è un problema procedimentale; l'articolo 6 del regolamento 12 del 2011 fa un'eccezione per l'avvocatura, sostiene giustamente, che per l'avvocatura occorra una disciplina a parte rispetto agli altri settori dell'amministrazione attiva o uffici dell'amministrazione. E' la logica del sistema che vuole questo. E' la logica del complesso, i principi stabiliti dalla legge nazionale, dalla legge regionale sull'istituzione del ruolo professionale e dallo stesso regolamento che, evidentemente, non voleva che fossero applicati e non poteva volere che fossero applicati all'avvocatura gli stessi istituti di carattere burocratico amministrativo che sono, chiaramente, stati stabiliti correttamente per i settori dell'amministrazione attiva. Questa è una fondamentale differenza, se non ci fosse questa differenza, evidentemente, non ci potrebbe essere l'autonomia e l'indipendenza dell'ufficio dell'avvocatura.

C'è anche un'altra criticità che va richiamata, cioè, pur essendo, alcuni di noi, cassazionisti siamo messi nella condizione di subire delle direttive da parte di taluni colleghi dirigenti che sono, sicuramente inquadrati, per effetti di un concorso in maniera diversa da noi, ma che non sono cassazionisti, quindi, non hanno l'esperienza professionale necessaria per poter dire, a noi funzionari che lo siamo, di fare o non fare un ricorso al Consiglio di Stato in cassazione che sono magistrature superiori.

Credo di aver detto quanto necessario.

BIAMONTE: Ringrazio la Commissione per aver inteso interloquire con noi. Dal punto di vista contenutistico credo che le problematiche siano state ampiamente descritte dal collega Marzocchella, ovviamente, dal punto di vista processuale, non sta a me dire quali saranno le successive strategie, ovviamente, con la massima disponibilità a riflettere sulle criticità che si pongono in contrasto con la legge professionale, con il principio di autonomia che è assolutamente configgente con alcuni principi e con ampia gerarchizzazione.

Questi sono i caposaldi che a nostro parere sono irrinunciabili.

MARZOCHELLA: Sul ricorso che abbiamo fatto c'è stata una sentenza di primo grado la quale si è conclusa con il rigetto del ricorso, però, le motivazioni non sono esaurienti, tant'è che sull'allegato B della tematica che abbiamo esposto in questo momento la sentenza si conclude con una petizione di principio, cioè, sostanzialmente, il giudice sostiene che non avendo, al momento, casi concreti di



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA

I COMMISSIONE PERMANENTE AFFARI ISTITUZIONALI

Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea
Autonomie Locali e Piccoli Comuni - Affari Generali - Sicurezza delle Città
Risorse Umane - Ordinamento della Regione

inflitto tra i dirigenti, Avvocato capo e i singoli Avvocati funzionari su questioni sottoposte alla loro valutazione, non aveva elementi per poter valutare se queste norme fossero contrastanti con la legge professionale forense.

Per ovvi motivi abbiamo formulato la più ampia riserva di appello, non ha senso da parte dei giudici chiudere il proprio ragionamento dicendo che questa normativa è conforme alla legge professionale, a condizione che si interpreti alla stregua della legge professionale. Questa è un'affermazione tautologica perché le criticità che abbiamo evidenziato sono testuali basti pensare che per conferire un mandato ad un procuratore, cioè un funzionario di noi, su una singola causa, l'allegato B prevede un meccanismo molto farraginoso, cioè, prevede che l'Avvocato capo debba conferire l'incarico, ma a condizione che debba sentire preventivamente il coordinatore, precedentemente, con la legge 11 del '91 il coordinatore era 1, oggi sono 10 più un Avvocato capo, quindi, c'è un meccanismo dove i poteri interni possono entrare in conflitto su qualsiasi questione, questo contrasta con la legge 247 del 2012, l'ultima legge professionale, la quale parla di responsabilità quando individua la figura del coordinatore dell'avvocatura che è il primus inter pares e, addirittura, l'attuale legge professionale all'articolo 23 pone un evidente riferimento alla necessità che ci sia un unico coordinatore nell'ambito di un'avvocatura pubblica. Le dimensioni dell'ufficio sono tali per cui è possibile che ci siano più figure dirigenziali, però, se questo meccanismo policentrico determina la possibilità di conflitti che si riverberano contro l'interesse dell'amministrazione; poniamo l'ipotesi che ci siano giudizi cautelari, dove il mandato deve essere conferito rapidamente, se i dirigenti dei vari livelli entrano in conflitto sulla nomina del difensore di quel singolo processo sembra una criticità testuale evidente.

L'attuale allegato D, quello che definisce le cosiddette unità operative dirigenziali, prevede nell'ambito dell'attuale assetto dell'avvocatura un'unità operativa dirigenziale che si occupa degli affari delle A.S.L., cioè, di quel contenzioso di A.S.L. o di enti terzi che oggi non è più possibile fare perché c'è stata nella sentenza della Corte costituzionale, la numero 91 del 23 maggio 2013, su un nostro precedente ricorso, questo per testimoniare che non siamo coloro che creano problemi, ma tentiamo di svolgere una funzione di tutela degli interessi pubblici dell'amministrazione qual è quella dell'avvocatura pubblica perché l'avvocatura pubblica è chiamata a dare pareri, ma anche a dare degli indirizzi, ove possibile, laddove ci sono possibili errori. Questo deliberato ultimo, il 478, va sicuramente rivisto nella parte in cui stabilisce che c'è un'unità operativa dirigenziale per gli affari delle A.S.L. che non ha più ragione di essere alla luce della sentenza alla Corte costituzionale.

PRESIDENTE: Ringrazio per il lavoro svolto.

Nel cercare di rendere costruttivo quest'incontro vorrei che nel giro di un paio di giorni, a prescindere dal ricorso al Ministero, ci formulate una scheda da trasmettere al Presidente con le vostre richieste, soprattutto, per quanto riguarda l'allegato B.

Ritengo, in un momento di spending review, fondamentale sentire l'esperienza che è andata avanti fino ad oggi.

La seduta è tolta.

I lavori terminano alle ore 12.00