

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 LUGLIO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **FRANCESCO PAOLO SISTO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **ROBERTA AGOSTINI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del presidente del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, Giorgio Giovannini:	
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i>	3	Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i> ..	3, 7, 10, 13
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 2486 GOVERNO DI CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-LEGGE N. 90 DEL 2014 RECANTE MISURE URGENTI PER LA SEMPLIFICAZIONE E LA TRASPARENZA AMMINISTRATIVA E PER L'EFFICIENZA DEGLI UFFICI GIUDIZIARI		Fiano Emanuele (PD), <i>Relatore</i>	8, 12
		Gasparini Daniela Matilde (PD)	9
		Giovannini Giorgio, <i>Presidente del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa</i>	3, 12
		Iannuzzi Tino (PD)	8

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Libertà e Diritti-Socialisti europei (LED): Misto-LED.

	PAG.		PAG.
Kronbichler Florian (SEL)	9	Agostini Roberta, <i>Presidente</i>	17, 18, 20
Leone Antonio (NCD)	8	Cignarelli Tiziana, <i>Segretario dell'Associazione avvocati FLEPAR – INAIL</i>	18
Audizione di rappresentanti dell'Associazione unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato (AUAPS), dell'Associazione nazionale degli avvocati e procuratori dello Stato (ANAPS), dell'Associazione nazionale avvocati INPS, della Federazione legali enti parastatali (FLEPAR – INAIL) e dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici (UNAEP):		Madonia Gino, <i>Segretario nazionale dell'Associazione nazionale avvocati INPS</i>	17, 18
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i>	14	Trentini Antonella, <i>Presidente dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici (UNAEP)</i> .	19
		Zuccaro Giuseppe, <i>Segretario nazionale dell'Associazione unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato (AUAPS)</i>	14

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FRANCESCO PAOLO SISTO

La seduta comincia alle 9.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

Audizione del presidente del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, Giorgio Giovannini.

PRESIDENTE. Prima di iniziare i nostri lavori comunico che, in data 3 luglio 2014 il presidente della XI Commissione mi ha trasmesso copia della lettera da lui inviata al Presidente della Camera in relazione al conflitto di competenza deliberato dall'XI Commissione per l'assegnazione alle Commissioni riunite I e XI, in sede referente, del disegno di legge n. 2486, conversione del decreto-legge n. 90 del 2014 in materia di pubblica amministrazione.

Il Presidente della Camera, con lettera del 3 luglio 2014, mi ha comunicato la decisione di confermare l'assegnazione del disegno di legge n. 2486 alla sola Commissione affari costituzionali, evidenziando come essa appaia coerente con la prassi relativa ai provvedimenti plurisetoriali aventi carattere ordinamentale, oltre alla circostanza per cui la medesima Commissione è competente per materia su gran parte delle disposizioni che compongono il decreto legge in questione.

In pari data il presidente della XIII Commissione mi ha informato del fatto di aver chiesto al Presidente della Camera di valutare l'opportunità di assegnare anche alla Commissione agricoltura, in sede consultiva, il suddetto provvedimento, avendo rilevato che quest'ultimo contiene alcune disposizioni che appaiono d'interesse della stessa Commissione.

Il Presidente della Camera, tenuto conto dei contenuti del disegno di legge, ha disposto l'assegnazione in sede consultiva anche alla XIII Commissione.

L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata in relazione all'esame del disegno di legge C. 2486 Governo di conversione in legge del decreto legge n. 90 del 2014 recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, l'audizione del presidente del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, Giorgio Giovannini.

Ringrazio della sua presenza il presidente del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché presidente del Consiglio di Stato, dottor Giorgio Giovannini, a cui cedo molto volentieri la parola.

GIORGIO GIOVANNINI, *Presidente del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa*. Innanzitutto saluto tutti i presenti e ringrazio il presidente della Commissione per quest'audizione, che mi offre la possibilità di esporre il punto di vista del nostro organo di autogoverno sulle norme del decreto legge n. 90 che riguardano in particolare la giustizia amministrativa.

Il Consiglio di presidenza al riguardo ha approvato venerdì scorso un documento che ho già trasmesso al presidente

e a cui, in particolare, farò riferimento nella mia relazione.

Debbo dire, preliminarmente, che, in realtà, di tutte le norme del decreto-legge quella che ci preoccupa di più è la disposizione dell'articolo 18 sulla soppressione delle sezioni staccate dei TAR. È una norma che ci ha un po' sorpreso, perché l'attuale articolazione della giustizia amministrativa nelle sue sedi principali e staccate, tutto sommato, sta producendo un buon lavoro. Negli ultimi quattro o cinque anni siamo riusciti a più che dimezzare il nostro arretrato. Riusciamo a svolgere alcuni tipi di giudizi, in particolare i giudizi sugli appalti, in tempi molto stretti. Credo che siamo, sotto questo profilo, sui sette mesi, al massimo un anno. Siamo la giustizia italiana più veloce su queste materie.

Noi stiamo conducendo un lavoro per tentare di portare tutto il nostro contenzioso sotto i termini temporali che ci sono prescritti dall'Europa, vale a dire tre anni per il primo grado e due anni per il secondo. Siamo ancora un po' lontani da questo per quanto riguarda i riti ordinari, ma il progressivo abbattimento dell'arretrato ci induce a pensare che prima o poi riusciremo a raggiungere questo obiettivo.

Pertanto, un intervento così importante sulle nostre sezioni distaccate ci ha lasciati, debbo dire, un po' perplessi. Ad ogni modo, per la valutazione della Commissione e poi del Parlamento, desidero fornire in questa sede qualche dato concreto che riguarda le varie sezioni.

Come sapete, le sezioni da sopprimere sono otto. Resta fuori, ovviamente, la sezione di Bolzano, che ha una sua copertura costituzionale speciale e che risponde a esigenze del tutto particolari.

Di queste otto sezioni le più grandi sono le sezioni di Lecce e la sezione di Catania. Sia a Lecce, sia a Catania il contenzioso è superiore a quello delle rispettive sedi principali. Pertanto, hanno un numero di magistrati e di impiegati che è in parte equivalente e in parte superiore a quello della sede principale.

È importante notare, e questo avviene anche per altre sezioni staccate, che sia

Lecce, sia Catania sono anche sede di Corte d'appello. Credo che questo sia un fattore importante, perché significa che l'ordinamento valuta già il territorio, il luogo, il sito importante sotto il punto di vista giudiziario e richiedente organi giudiziari di grado elevato, quanto meno equivalente a quello del capoluogo di Regione. Questa è proprio una delle funzioni delle sezioni staccate, perché la stessa Costituzione le prevede in coadiuvazione delle sezioni principali delle varie Regioni.

Per la sezione di Lecce è importante rilevare, e credo che questo andrà valutato attentamente ai fini della verifica dei costi di questa operazione, che è situata in un immobile demaniale, come anche varie altre sezioni. Su otto sezioni cinque sezioni sono site in immobili demaniali. Questo significa che non abbiamo oneri di affitto, laddove il trasferimento nella sede principale porterà necessariamente a reperire nuovi locali, presumibilmente da assumere in affitto.

Normalmente, quando siamo in sede di rinnovo degli affitti dei locali degli organi giudiziari, noi chiediamo all'Agenzia del demanio se ha locali disponibili di carattere demaniale e, normalmente, la risposta è negativa. Anche quando ci viene data una risposta positiva, poi avviene che questi locali siano in condizioni talmente fatiscenti che, prima di renderli agibili per la funzione giudiziaria, passano anni.

La situazione di Lecce, quindi, è questa: si passerebbe da locali demaniali, sostanzialmente a costo zero, a locali presumibilmente in affitto privato e, quindi, con un costo aggiuntivo.

Per quanto riguarda le sezioni di Salerno e Brescia, il contenzioso è pari a più di un terzo di quello delle rispettive sedi principali, Napoli e Milano. Anche Salerno e Brescia sono sedi di Corte d'appello e sia la sezione di Salerno, sia quella di Brescia sono situate in immobili demaniali. La sezione di Brescia ha acquisito questo immobile demaniale recentemente, poco più di un anno fa.

Una situazione particolare è quella della sezione di Pescara, che ha un contenzioso pari alla metà di quello de

L'Aquila. I numeri non sono altissimi, ma sono piuttosto consistenti. Il problema del trasferimento da Pescara a L'Aquila è rappresentato dallo stato della città de L'Aquila, che ancora soffre delle conseguenze del terremoto.

Il TAR dell'Aquila ha una sede abbastanza ampia, che consentirebbe anche l'accorpamento con la sezione di Pescara, se non che, a seguito del terremoto, la sede del TAR de L'Aquila ospita attualmente anche le Commissioni tributarie, il giudice di pace e il Commissariato per gli usi civici. A questo punto, l'affollamento diventa, obiettivamente, eccessivo e, quindi, almeno temporaneamente, sarebbe necessario trovare locali in L'Aquila per questa ex sezione staccata, il che credo che, in questo momento, a L'Aquila non sia impresa molto semplice.

In merito chiederemmo, in ultima e subordinatissima ipotesi, un termine più lungo per il trasferimento, così come è avvenuto, del resto, per quanto riguarda gli accorpamenti delle sedi della magistratura ordinaria, in cui si è posto un termine più lungo per l'Abruzzo, appunto in relazione a questa situazione particolare.

La sezione di Reggio Calabria ha un contenzioso pari a circa la metà di quello di Catanzaro e si trova anch'essa in un immobile demaniale. Abbiamo gli stessi problemi che ho descritto prima. Catanzaro, invece, è in affitto.

Sulla soppressione della sezione di Reggio Calabria io credo che vada fatta una valutazione di merito, che è di stretta competenza e pertinenza del Parlamento e del Governo. Occorre decidere se sia opportuna la soppressione di una sede giudiziaria in un territorio che ha i problemi di legalità che tutti conosciamo.

Poi ci sono le sezioni di Latina e di Parma, che presentano un minor numero di problemi, perché il contenzioso è più contenuto e probabilmente le sedi principali potrebbero non inagevolmente assorbirle.

Gli uffici mi hanno preparato, a proposito di costi, un prospetto con cui mi hanno quantificato i vari costi derivanti da questo trasferimento: sono costi derivanti

da oneri di trasloco, necessità di reperimento di nuova sede, indennità per il personale, stoccaggio di beni. Il costo finale, sia pure, ovviamente, approssimativamente determinato, arriva alle soglie dei 2 milioni di euro.

A questi dovremo aggiungere poi, per il futuro, oneri aggiuntivi permanenti a seguito, come dicevo, della necessità di affittare locali per le sedi trasferite.

Io non vorrei affrontare il problema — credo che la Commissione ne sarà più che a conoscenza — delle questioni di costituzionalità che vengono poste da questo decreto legge. Mi limito a richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013, che è stata, come sapete, emanata in materia di soppressione delle province e che ha delineato i limiti entro cui un decreto legge può apportare modifiche ad assetti ordinamentali.

Sempre dal punto di vista della Costituzione, vorrei ricordare l'articolo 125, comma secondo, che prevede la possibilità della costituzione nelle Regioni di sezioni staccate. Naturalmente, parlando di possibilità, si afferma implicitamente che, come è possibile, così è anche non possibile creare queste sezioni staccate. Tuttavia, è ovvio che, una volta definito un dato assetto, una modifica di questo assetto, seppure possa sicuramente essere fatta, vada fatta con un'attenta valutazione di tutti gli elementi in gioco.

In conclusione, su questa norma il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa appone alcune richieste.

Se si vuole ridisegnare la mappa delle sezioni staccate, si chiede che si faccia con la via legislativa ordinaria, eventualmente attraverso una delega, sulla falsariga di quello che è stato fatto per gli accorpamenti degli organismi giudiziari della magistratura ordinaria. C'è stato un processo molto lungo, che è durato, credo, circa due anni, con interlocuzioni frequenti tra Governo, ministri e Consiglio superiore della magistratura. Questa soppressione, in realtà, è stata fatta senza che noi ne sapessimo nulla. Non è stata una vicenda molto piacevole.

In via subordinata chiediamo che comunque in sede di conversione del decreto-legge sia tenuto conto delle diverse situazioni di queste sezioni staccate e che, quindi, se a una soppressione si deve addivenire, la soppressione non sia generalizzata, ma riguardi soltanto realtà particolari.

In ultimo subordine chiediamo che i termini per l'attuazione di questa soppressione siano più larghi, perché, francamente, smantellare in due mesi organismi che sono in funzione da circa quarant'anni credo sia un'impresa piuttosto difficile e forse nemmeno tanto dignitosa. Ci vorrebbe un po' più di tempo, come ultima eventuale ipotesi.

Passo ad esaminare velocemente le altre norme.

L'articolo 39 supera i formalismi nelle gare per l'affidamento degli appalti. Su questo siamo del tutto favorevoli. Noi abbiamo molto sofferto questa situazione del Codice degli appalti, che fissa una quantità di formalismi che superano le questioni sostanziali. In sede giurisdizionale abbiamo tentato di superare i formalismi e di dare delle interpretazioni più sostanzialistiche delle varie norme, ma notoriamente in sede interpretativa si può arrivare fino a un dato punto, fino a che la lettera della norma non lo impedisca. Se il legislatore con queste norme supera questo particolare atteggiamento dell'ordinamento, sicuramente per noi è cosa auspicabile.

Ricordo che siamo alla vigilia di una riforma profonda del Codice dei contratti pubblici, perché nel febbraio scorso, se non ricordo male, sono state emanate nuove direttive europee in materia di contratti di appalto nel settore ordinario, di contratti di appalto nei settori speciali e di concessioni. Questo, quindi, imporrà una riscrittura della disciplina del settore. In quella sede questi criteri, che sono incarnati dall'articolo 39, credo sarebbe auspicabile che venissero estesi anche al resto delle norme della contrattualistica pubblica.

L'articolo 40 riguarda la velocizzazione del rito degli appalti. In merito siamo

favorevoli. Credo che qualche perplessità vi sarà sollevata, invece, dagli avvocati, perché mi hanno fatto presente che questi termini così stretti in qualche caso pongono problemi di tempi di difesa e diventano troppo stretti.

Mi riferisco soprattutto ai trenta giorni sul rinvio in caso di integrazione del contraddittorio, considerando che gli avvocati poi hanno venti giorni di tempo per il deposito dei documenti e dieci giorni per le memorie. Segnalo al riguardo un recente articolo che fa una disamina di questi problemi interessante, perché pone in luce queste difficoltà di difesa.

Sulla velocizzazione del rito degli appalti noi abbiamo una richiesta, ed è quella di inserire una norma che in qualche modo non dico costringa, ma quanto meno induca gli avvocati al rispetto del canone di sinteticità.

Questa norma dice al giudice «Devi fare presto, devi fare sentenze semplificate, devi essere veloce», ma qualche volta per noi, quando ci troviamo di fronte a ricorsi, come succede abbastanza spesso in questi appalti, di 150-180 pagine o anche di più, è particolarmente difficile riuscire a realizzare questo obiettivo. Avremmo bisogno di un provvedimento che lasci contenuta la quantità di pagine.

Ricordo che in sede europea, sia la Corte di giustizia dell'Unione europea, sia la Corte europea dei diritti umani hanno delle norme che limitano il numero delle pagine. Naturalmente, questo va fatto con l'accordo di tutti, eventualmente con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentiti gli avvocati dell'Avvocatura dello Stato e il Consiglio di Presidenza, ma è un'operazione che io credo andrebbe fatta per poter rendere praticabile questa norma.

L'articolo 41 riguarda l'abuso del processo. Su questo non abbiamo alcuna osservazione. Applicheremo la norma. Ho sentito già, però, che gli avvocati protestano su questa norma dell'articolo 41.

Gli articoli 38 e 42 riguardano la telematica. Tutto questo ci va bene. Da tempo noi abbiamo in via di implementazione un sistema informatico, che ha raggiunto un

buon livello di efficienza, anche se non manca qualche difetto e, quindi, tutto ciò che ci spinge a proseguire ci va bene. Attualmente siamo praticamente alla fase dell'implementazione della firma digitale, che credo dovrebbe avvenire a breve.

Quanto alle altre norme che ancora possono interessare la giustizia amministrativa, sull'articolo 1, che riguarda l'abolizione dell'istituto del trattenimento in servizio, volevo fornirvi soltanto un dato. Con l'applicazione di questa norma noi perdiamo, al dicembre del 2015, 61 magistrati, fra TAR e Consiglio di Stato, pari al 15 per cento, che poi si deve aggiungere alle vacanze in ruolo, che sono in numero di 70, se non sbaglio.

La preoccupazione è quella di sveltire il più possibile i concorsi. Noi abbiamo già richiesto alla Presidenza del Consiglio l'autorizzazione a provvedimenti preliminari per poter svolgere un concorso a 33 posti di referendario di TAR già da tempo. Speriamo che, in presenza di questo decreto legge e del criterio di favorire l'avvicendamento generazionale nella pubblica amministrazione e negli organi giudiziari, questo provvedimento venga presto adottato e che ci venga consentito di fare al più presto questo concorso.

L'articolo 2 riguarda la norma sull'impugnazione nei provvedimenti di conferimento e di conferma degli incarichi direttivi emanati per pertinenza del Consiglio superiore della magistratura. È una norma che nasce da qualche malumore che si è creato in Consiglio superiore della magistratura a seguito di qualche sentenza sia del TAR, sia del Consiglio di Stato resa in sede di cognizione o anche spesso in sede di ottemperanza e che non ha soddisfatto molto il Consiglio superiore.

Ovviamente, tutte le soluzioni sono possibili, ma personalmente trovo un po' strano che, di fronte a questi provvedimenti, i magistrati ordinari siano probabilmente gli unici che avranno una tutela in qualche modo attenuata. Qualsiasi cittadino, qualsiasi persona che faccia ricorso contro una pubblica amministrazione può fare ricorso invocando l'eccesso di potere ordinario. Solo il magistrato

ordinario potrà difendersi soltanto contro non l'eccesso di potere ordinario, ma l'eccesso di potere manifesto e, quindi, contro qualche cosa di aggravato. Non so se con gli articoli 23 o 24 della Costituzione siamo proprio in linea.

Aggiungo che una norma di questo tipo sposta forse la decisione finale sulle sezioni della Cassazione, perché, una volta che, per esempio, il TAR e il Consiglio di Stato decidano che c'è stato un eccesso di potere manifesto e annullino il provvedimento di promozione, l'interessato potrà andare in Cassazione e dire: « Questo non è un eccesso di potere manifesto, ma, al limite, soltanto un eccesso di potere ordinario e, quindi, l'annullamento non è possibile ».

Anche qui rispetto all'articolo 113 della Costituzione, che attribuisce la competenza ultima per quanto riguarda la verifica di legittimità al giudice amministrativo, la norma pone forse qualche problema di coordinamento e di aderenza.

L'articolo 8 riguarda il collocamento fuori ruolo per l'incarico degli uffici di diretta collaborazione. Non abbiamo problemi.

Una richiesta che fa il Consiglio di presidenza è la possibilità di estendere l'articolo 50 anche al giudice amministrativo. Questo riguarda l'ufficio per il processo e prevede la possibilità di utilizzare i ragazzi che vengono da noi per fare gli *stage* in modo da aiutare l'esercizio della giurisdizione. In base alla legge del 2012 ci sono molti ragazzi che seguono *stage* e scuole di specializzazione da noi. Sarebbe utile poterli utilizzare al meglio anche sotto questa forma.

PRESIDENTE. Comunico che la nota scritta trasmessa dal presidente Giovannini sarà inviata per posta elettronica a tutti i componenti della Commissione, in modo che possano aver contezza di tutto ciò che è stato detto di ulteriore rispetto al contenuto della relazione.

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

EMANUELE FIANO, *Relatore*. Ringrazio il Presidente Giovannini della sua relazione e sarò molto breve, perché abbiamo davanti una lunga giornata di audizioni.

Vorrei sapere se c'è un vostro commento sulle modalità di cui al comma 1, lettera c) dell'articolo 40 e se quella forma è per voi esaustiva.

Ovviamente, ho ascoltato con attenzione le ragioni che lei ha addotto a commento del comma 1 dell'articolo 18, quello che riguarda la chiusura delle sedi distaccate dei TAR. A prescindere dallo strumento con cui questa decisione del Governo viene instradata, nel merito, ovviamente, la discussione è delicata, direi soprattutto sotto il profilo della diversa natura delle sedi che qui sono citate e delle diverse caratteristiche o pesi delle istanze che vi sono presenti. Tralascio, però, questo aspetto, che è delicato.

La seconda e ultima domanda, presidente, riguarda l'articolo 39, comma 1, quando si inserisce nel decreto — legge n. 163 del 2006 il comma 2-*bis*. Mi pare, se non ho capito male, che lei abbia espresso un parere molto positivo di questa ipotesi di inserimento, che vede una diminuzione di peso degli errori meramente formali, se posso così sintetizzare, nella disciplina degli appalti.

Su questo mi piacerebbe magari che spendesse qualche parola in più, perché, in linea generale, penso che questo testo, il comma 2-*bis*, trovi molto accordo, anche se abbiamo ascoltato alcune critiche per una qualche ambiguità sulla natura esatta del tipo di mancanze o di incompletezze e sulla non indispensabilità di alcune di queste mancanze.

TINO IANNUZZI. Anch'io ringrazio il Presidente Giovannini per la relazione e saluto il consigliere Forlenza che lo accompagna. Mi soffermo solo su un punto, la *vexata quaestio* dell'articolo 18, ossia la soppressione delle sezioni staccate, che incrociano, in alcune realtà, un contenzioso estremamente rilevante: ci sono città sedi di Corte d'appello con indici di ricorso che superano abbondantemente i

3.000 ricorsi all'anno per Catania e i 2.000 ricorsi all'anno per quanto riguarda sia Salerno, sia Lecce, accanto alle altre considerazioni.

Come giudizio di sintesi complessiva, presidente — svolgo solo una battuta — il provvedimento ha nella sua discutibile e, francamente, non condivisibile *ratio* su questo punto, l'obiettivo di determinare una maggiore razionalizzazione, uno snellimento e una semplificazione della giurisdizione amministrativa attraverso la soppressione delle sezioni staccate.

Questo obiettivo, in realtà, mi pare lo si possa dire — su questo vorrei sapere il suo pensiero — è contraddetto da un provvedimento che, in termini di maggiore efficienza degli uffici giudiziari, non ha alcuna premessa per poter realizzare maggiore efficienza, anche considerando le difficoltà logistiche che lei ha indicato per la sede incorporante a tener conto del volume di affari degli uffici e delle attività della sede incorporata, nonché di situazioni di già elevato ingolfamento del contenzioso. Penso, per esempio, alla condizione della sezione del TAR di Napoli.

In secondo luogo, complessivamente, mi pare che si vada nella direzione opposta a quella della riduzione dei costi, perché è evidente che quest'operazione non solo non è a costo zero, ma realizza anche un notevole esborso di risorse finanziarie aggiuntive.

Presidente, le chiedo una sintesi finale complessiva sull'articolo 18, commi 1 e 2. La ringrazio.

ANTONIO LEONE. Molto brevemente, voglio fare una riflessione maggiore e rivolgerci proprio al Presidente — non ho ancora letto il documento che è stato depositato — una domanda in relazione alla tutela giurisdizionale. Mi riferisco al Consiglio superiore della magistratura e a quella che, secondo me, in questo decreto è una sorta di definitiva codificazione di ciò che è avvenuto di fatto nel Consiglio superiore della magistratura, nel momento in cui non si è mai, o quasi mai, ottemperato alle decisioni e, quindi, si è codificato praticamente un dato di fatto.

Le motivazioni che sottostanno possono essere elevate come concezione giuridica. Mi riferisco al fatto che il Consiglio superiore è un organo di rango costituzionale e al fatto che si sia comunque sempre tentato di tenere aperta una possibilità di arrivare a una sorta di autodichia da parte del Consiglio superiore della magistratura.

Su questo tema penso che qualche riflessione maggiore vada fatta, anzi, vi ringrazio per averlo toccato. Non so se nel documento la questione sia approfondita, ma io ritengo che una riflessione vada fatta in maniera molto più forte, anche se ho compreso qual è, più o meno, la posizione della giustizia amministrativa, almeno per quel poco che ho sentito stamattina.

Per quanto riguarda, invece, il mantenimento in servizio, mi sembra che nel documento non ci sia una proposta che, invece, potrebbe essere di aiuto. Mi riferisco al fatto che possano essere prolungati i termini, i diciassette mesi che sono previsti, e che possa eventualmente trovarsi un palliativo a quel 15 per cento in meno cui si va incontro.

Potrebbe essere possibile — non è una cosa provocatoria quella che sto dicendo, è un'idea — riprendervi tutti i giudici che sono in giro per i ministeri o in altre situazioni per rafforzare, in un momento come questo, di crisi economica, in cui i concorsi non si possono fare, l'organico? Chiedo se anche questa può essere una proposta di aiuto, in un momento come questo.

Torno a ripetere che la proposta non è provocatoria, anche se può sembrarlo. Anche su questo fronte gradirei conoscere l'opinione da parte del Presidente.

Un'ultima cosa che mi ha lasciato un po' perplesso è in ordine alla snellezza del processo legata anche alla logorrocità degli avvocati, almeno negli scritti, ma anche nelle parole, e al richiamo all'Europa per quanto riguarda la limitazione delle pagine.

Questa sì è una domanda provocatoria: secondo lei, quale potrebbe essere il numero delle pagine giuste per evitare di abusare dello scritto o della parola? Per le

pagine lo possiamo dire, per le parole dovremmo contare il tempo, naturalmente.

FLORIAN KRONBICHLER. Intervengo, ovviamente, per esprimere la soddisfazione per l'eccezione fatta per Bolzano di non sopprimere questo tribunale per le note specificità della situazione.

Vorrei, però, cogliere l'occasione per ricordare o comunque per portare l'attenzione a una specificità che spesso noi, una minoranza politica dell'Alto Adige, tendiamo a non vedere come norma positiva. Mi riferisco alla modalità delle nomine dei giudici, che rappresenta un'assoluta eccezione. Sono tutti di nomina politica, quattro da parte del Consiglio provinciale e quattro da parte del Governo.

Questa nomina politica della totalità dei giudici è un'eccezione, io penso, nell'intero ordinamento della Repubblica, dove si diventa giudici per concorso. Ciò ha fatto e fa parlare spesso di questa giustizia in termini di una giustizia domestica.

Questa è una delle norme che indeboliscono, io penso, l'immagine dell'intero nostro sistema autonomistico, a danno della popolazione e anche dei giudici, i quali spesso sono sottoposti a delle critiche di essere non giudici e di essere dipendenti dai politici sui quali devono sindacare.

DANIELA MATILDE GASPARINI. Ho una curiosità rispetto alle cose che lei ha detto, specialmente sui TAR. Alla fine ha chiesto comunque di avere un tempo giusto per gestire questo processo complesso.

Mi domandavo, rispetto alle questioni che sono poi emerse — il parere positivo sulla semplificazione dei ricorsi rispetto agli appalti, sulla riduzione del numero delle pagine e sulla gestione di un processo in maniera più efficace — se lei ritiene che, da questo punto di vista, ci sarebbe poi un calo significativo rispetto alle cause.

Io, da ex sindaco, devo dire che i ricorsi al TAR erano infiniti da parte di tutte le imprese, con tutto quello che lei sa sicuramente centomila volte meglio di me. Da questo punto di vista mi domandavo se,

nella sua valutazione sui tempi, rientrasse anche il fatto che, con tempi più lunghi e con queste norme, sarebbe possibile poi ridurre i TAR senza creare disagi ai territori.

PRESIDENTE. Ho io qualche domanda da porle, Presidente.

Prendo le mosse dalla *vexata quaestio* della soppressione per decreto legge dei TAR, che costituisce una novità sul piano metodologico — lei ha ragione — dopo che abbiamo dibattuto per anni con legge delega e decreti delegati. Ferma la novità del metodo, che c'è, io le pongo tre questioni sui criteri.

La prima riguarda la rilevanza della presenza delle Corti di appello con riferimento alle sedi distaccate dei TAR.

La seconda riguarda la rilevanza di TAR — parliamo sempre delle sedi distaccate, ovviamente — che hanno più di una sezione. Vi sono quattro TAR in particolare, Brescia, Salerno, Lecce e Catania, che hanno più di una sezione. Ne hanno due e alcune addirittura tre. Le chiedo se questo può essere un segnale di domanda di giustizia di maggior rilievo e, quindi, se può rappresentare un criterio per distinguere fra sedi distaccate con maggiore rilevanza territoriale e sedi distaccate che magari ne hanno meno e che, quindi, sono più facilmente accorpabili alle sedi principali.

Il terzo criterio è quello del carico e dei flussi, che, a mio avviso, non è un criterio neanche da sottovalutare.

Sono tre criteri che probabilmente consentirebbero di razionalizzare un taglio di tutte le distaccate e di scegliere, nel taglio, una soluzione che possa avere un qualche motivo diverso dall'identità formale fra sede principale e sede distaccata.

Io le dico subito che, se questi criteri fossero applicati, nel primo caso avremmo cinque sedi distaccate, perché le Corti di appello sono cinque; nel secondo caso ne avremmo quattro, che sarebbero Brescia, Salerno, Lecce e Catania; e nell'ultimo caso ne avremmo tre o quattro, cioè

sempre Salerno, Catania e Lecce, ma anche Brescia potrebbe avere dignità, per i flussi, di essere inclusa.

Io le chiedo se questa sia una soluzione che per questi tre criteri opportunamente « *shakerati* », possa garantire la razionalizzazione dell'intervento, che possiamo chiamare « ablativo ». Questa è la prima domanda.

Poi vorrei entrare un po' più *in medias res* per la sua competenza sui temi degli articoli 39 e 40. Le dico subito che la perplessità su queste norme è che basterà un foglio di uso bollo in cui siano elencati più o meno i requisiti per partecipare a una gara per legittimare chiunque a essere poi chiamato a integrare quella che, invece, è un'istanza che deve essere corredata, come oggi è, da una serie di requisiti. Si corre il rischio che si allarghi la platea di coloro che partecipano alle gare, con tutte le conseguenze che noi sappiamo in ordine alla macropartecipazione di più imprese a gare che magari, invece, esigono delle particolari specificità.

Io credo che — questo è il mio pensiero e le chiedo più o meno un'opinione — non si possa utilizzare un'espressione generica nell'articolo, come fa il comma 2-*bis* dell'articolo 39. Innanzitutto bisogna distinguere le irregolarità essenziali da quelle non essenziali, come nel modo di scrivere delle direttive europee: le regole devono essere chiare.

L'articolo 2 delle direttive europee è dedicato alle definizioni. Si sa quello che le norme vogliono dire. Se io dico « ogni altra irregolarità essenziale » e poi trovo più avanti il riferimento a un'irregolarità non essenziale, la prima cosa che devo capire è quali sono le irregolarità essenziali e quali quelle non essenziali. Questo, secondo me, è il primo punto.

In secondo luogo, se è tollerabile che si possa integrare una documentazione, non è tollerabile, invece, che, a fronte di una mancanza del documento, si possa presentarlo. Io dico che bisogna fare una differenza fra ciò che c'è ed è incompleto rispetto a ciò che non c'è. Una volta che noi definiamo che cosa è essenziale e che

cosa non è essenziale, la mancanza dell'elemento essenziale deve comportare necessariamente l'inammissibilità.

Oppure dobbiamo avere il coraggio di dire che non ci sono requisiti e che tutto quello che si presenta si può comunque integrare. Non c'è la possibilità di una via di mezzo sotto una forma generica. Se noi diciamo che la mancanza, l'incompletezza e ogni altra irregolarità essenziale delle dichiarazioni obbligano il concorrente al pagamento, dopodiché egli può integrare nei dieci giorni, a mio avviso, questo deve essere un rimedio soltanto per offerte ammissibili per i punti nodali, vale a dire per quello che c'è, da poter essere completate, però, ferma l'esistenza dei punti essenziali.

Sulla seconda parte, quando abbiamo definito la non essenzialità, *nulla quaestio*. Noi diciamo che non è essenziale la fotocopia, per esempio, come ha avuto modo di dire il collega Fiano. Io sono d'accordo. Se manca una fotocopia, noi dobbiamo considerare la mancanza della fotocopia un elemento non essenziale. Non c'è dubbio.

Per esempio, però, la mancanza di un progetto comporta una situazione diversa. Se manca un progetto, davvero si può consentire nei dieci giorni di integrare la mancanza del progetto o la mancanza di un'offerta economica? Noi possiamo dire che, se manca l'offerta economica, nei dieci giorni la si può presentare?

Questo a me sembra esagerato. Vi è una *par condicio* nell'ambito della partecipazione alle gare - qui c'è chi ha fatto il sindaco e lo sa - che deve comunque garantire un'offerta *chassis* o struttura, essenziale. Se poi vi è una mancanza, ferma l'essenzialità dei requisiti, è giusto allargare e consentire che per l'irregolarità da incompletezza ci possa essere integrazione.

Su questo punto io gradirei conoscere - per evitare la giungla delle partecipazioni a tutti i tipi di gara, perché tanto poi si può rimediare - il suo parere, anche in ordine all'esperienza che certamente avrà, di tipo non soltanto personale, ma anche generale.

Il secondo punto riguarda l'articolo 40. Io ho l'impressione che nei confronti della giustizia amministrativa noi dobbiamo dismettere l'atteggiamento di scoraggiarne la fruibilità, perché da una parte l'aumento dei costi della giustizia amministrativa, ora la soppressione di qualche sede e qualche altra norma che prenderemo in esame, secondo me, portano fatalmente a dismettere questo filtro, che io reputo importante, fra lo Stato e il cittadino e ad affidarsi semplicemente ai provvedimenti dello Stato.

Io trovo che questo, nel nostro assetto costituzionale, non sia giustificato, perché il ricorso al giudice amministrativo costituisce la garanzia che il cittadino ha nei confronti dei provvedimenti illegittimi della pubblica amministrazione. Sembra una banalità, ma io trovo che sia un passaggio di grande civiltà, che noi dobbiamo conservare, certo migliorandolo, velocizzando, evitando l'abuso.

Il Collegio, quando dispone le misure cautelari di cui al comma 4 dell'articolo 118, ne subordina l'efficacia alla prestazione di una cauzione. Il punto è che, se l'impresa non si può permettere la cauzione alla fideiussione, noi abbiamo denegato giustizia.

Io penso che questa sia una norma che non può trovare posto in una giustizia amministrativa fruibile. Trova posto in una giustizia amministrativa non fruibile, o per ricchi, se vogliamo usare un'espressione populista. Io trovo che non vada bene. Non può subordinare l'efficacia a questo. Ciò induce anche l'imprenditore a non ricorrere, perché tanto, se deve avere un provvedimento sospensivo, ci vuole la fideiussione che lui non ha, che non si può permettere.

Io credo che questa sia una norma di grave disparità di trattamento e il mio parere è di eliminare la subordinazione alla fideiussione.

Ancora, sempre in questo clima di scoraggiamento del ricorso alla giustizia amministrativa, c'è anche l'articolo 41, che dispone che il giudice, anche di ufficio, può condannare la parte soccombente al pagamento di una somma, quando la de-

cisione è fondata su ragioni manifeste. Il problema è che è una cosa diversa dall'articolo 96 del Codice di procedura civile, dove la lite temeraria è un concetto completamente diverso. È temeraria, ma le ragioni manifeste di diritto mi sembrano un concetto diverso.

Ancora, alla lettera *b*), il *trend* è sempre quello: scoraggiare. « In materia di appalti l'importo della sanzione pecuniaria può essere elevato fino all'1 per cento del valore del contratto, ove superiore al suddetto limite ». Se io avessi un contratto di milioni di euro, a quanto ammonterebbe l'1 per cento?. Si tratta di calibrare. Si possono trovare delle forme meno aggressive, ma, per dire che siamo d'accordo su tutto questo, io credo si debba passare attraverso l'utenza, che su questo credo non possa che non essere d'accordo.

Ho finito. Credo che lei abbia affrontato un altro tema, giustamente, quello del ricambio generazionale e, in particolare, il comma 4, che si occupa della violazione degli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione in materia di giurisdizione casalinga per quanto concerne i provvedimenti del Consiglio superiore della magistratura.

Io penso che quella sia una norma che innanzitutto inventa questo eccesso di potere manifesto — dice così, « manifesto », ricordo bene — e che mi sembra più un manifesto, ripeto, che un eccesso di potere. Ho l'impressione che anche la creatività giuridica di questo istituto meriti una profonda riflessione.

L'articolo 113 — correggetemi, me lo facevano notare — stabilisce con chiarezza che tutti i provvedimenti sono impugnabili e, quindi, ci sarebbe una disparità di trattamento nell'ambito del 113. Così come anche per il giudizio di ottemperanza, mi sembra di poter condividere le sue perplessità.

Scusi se mi sono dilungato, ma erano quesiti da porre, soprattutto sugli articoli 39 e 40, che regolano un mercato. Non si tratta di semplificare un provvedimento, ma di regolare un mercato. Credo che i suoi chiarimenti siano certamente importanti.

Do la parola al Presidente Giovannini per la replica.

GIORGIO GIOVANNINI, *Presidente del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa*. Spero di aver segnato tutto.

Per quanto riguarda l'articolo 40 e quei venti giorni fissati per la nostra pronuncia, alla lettera *c*), non mi ha scandalizzato tanto questo termine, perché attualmente noi abbiamo una norma nella legge n. 186 del 1982 che per i giudizi normali e i riti ordinari fissa in quarantacinque giorni il termine per i depositi a sentenza. Ciò significa che per questi riti speciali, che hanno i termini dimezzati, già oggi c'è la prescrizione di depositare la sentenza in ventidue giorni e mezzo. Non è molto diverso, come termine.

EMANUELE FIANO, *Relatore*. È un termine perentorio?

GIORGIO GIOVANNINI, *Presidente del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa*. No, normalmente i termini per i giudici non sono perentori. Per gli avvocati sì. Oddio, se poi il ritardo diventa consistente, si va sotto procedimento disciplinare. Almeno questo.

Poi mi è stata posta una domanda sulla genericità della questione dell'articolo 39. Io vorrei richiamare l'attenzione al fatto che l'articolo 39 non riguarda la progettualità e l'offerta, ma le dichiarazioni sostitutive di cui al comma 2.

Quando si fa la gara, si inizia presentando l'offerta economica e poi si devono allegare le dichiarazioni circa il possesso dei requisiti. Noi ci troviamo spesso in presenza di dichiarazioni che magari sono un po' claudicanti.

Per esempio, io per domani ho in adunanza plenaria la questione, per quanto riguarda i requisiti, di dichiarare di non avere pregiudizi penali. C'è stato un amministratore che ha dichiarato in blocco per tre o quattro amministratori di non avere pregiudizi penali, o perlomeno l'ha detto in prima persona e non ha esteso questa dichiarazione con chiarezza agli altri. Adesso far saltare una gara per

queste questioni, francamente, mi pare eccessivo. Qualche volta siamo stati costretti a farlo, magari con discussioni in camera di consiglio.

È chiaro che stabilire che cosa sia essenziale e che cosa non sia essenziale non è facile, ma la nostra giurisprudenza è tutta così. Noi abbiamo una quantità di norme che sono generiche. La nostra giurisprudenza poi, con fatica, magari sbagliando, a poco a poco le precisa.

Proprio in questa materia noi abbiamo il cosiddetto soccorso istruttorio, che è previsto dallo stesso Codice dei contratti. Noi abbiamo detto che il soccorso istruttorio è possibile solo se la mancanza è non essenziale e non si tratta di integrare. L'abbiamo detto e abbiamo individuato due fattispecie in via giurisprudenziale. È un po' questo il lavoro della giurisprudenza.

Per quanto riguarda la domanda su efficienza per l'utenza e riduzione dei costi, per l'utenza io credo che l'essere costretta a svolgere la sua tutela in sedi diverse magari da quella dove abita diventi una situazione più onerosa. Ritengo che per l'utenza la soppressione di sezioni staccate, perlomeno delle più grosse, sia dannosa.

Ricordiamo sempre che poi, nel caso delle Corti di appello, in genere si crea una rete di studi legali, che, se hanno anche *in loco* la sezione staccata del TAR, finiscono per avere avvocati che si suddividono tra civile, penale e amministrativo. Questo avviene con vantaggio dell'utenza, che si trova l'avvocato *in loco*, un avvocato che probabilmente costa di meno perché non è costretto a trasferire nella sede principale o in sedi diverse.

Per quanto riguarda il Consiglio superiore della Magistratura, ho già esposto il mio pensiero e, quindi, non vorrei aggiungere altro. C'è anche una diminuzione, come avete visto, dell'effettività del giudizio di ottemperanza. È un punto su cui l'Europa in genere ci sgrida, perché vuole, ovviamente, assicurare l'effettività.

Passando al trattenimento in servizio, io sono un po' imbarazzato a parlare di trattenimento in servizio, perché anch'io il

31 dicembre del 2015 andrò via. Se dicessi che vorrei un termine più lungo, sembrerebbe che lo dicessi per me.

Certo, questo va fatto, ma occorre una soluzione armonica tra le entrate e le uscite. Fare un concorso da noi sicuramente richiede almeno un anno, se non di più. Noi adesso dobbiamo fare un concorso solo per 33 posti. Poi, però, se il ruolo diminuisce di 60 posti, il legislatore non si potrà lamentare che la giustizia amministrativa va peggio, perché è chiaro che minor personale equivale a minore produttività.

Sul numero delle pagine ricordo che la Corte di giustizia dell'Unione europea, nei suoi criteri, ha fissato il tetto massimo a 50. Noi potremmo far riferimento a quello. Abbiamo un parametro che, tutto sommato, potrebbe essere utile.

Per Bolzano e i magistrati di nomina politica, naturalmente questo fa parte di un altro contesto legislativo. Debbo dire che i magistrati che sono venuti da noi in Consiglio di Stato sono degli ottimi colleghi, preparati. Per noi sono tra i migliori colleghi che abbiamo.

C'è sicuramente una tendenza allo scoraggiamento al ricorso alla giustizia amministrativa, che deriva dal continuo aumento del contributo unificato e anche da queste norme, che ovviamente pongono una serie di paletti.

Noi abbiamo un andamento un po' altalenante dei flussi dei nuovi ricorsi, che è molto legato anche al ciclo economico. Abbiamo avuto una diminuzione fino al 2012 e poi nel 2013 sono riaumentati i ricorsi. Abbiamo sperato di vedere in questo un lume per la fine della crisi. Io ho visto che anche quest'anno, dalle prime statistiche, si registra ancora un aumento. Le ragioni di diminuzione o aumento del ricorso alla giustizia amministrativa sono varie.

PRESIDENTE. Presidente, grazie. Capite bene che abbiamo voluto dare un tempo congruo, non soltanto per deferenza, ma anche per utilità, al Presidente

Giovannini, che io ringrazio per essere stato con noi e per averci fornito importanti indicazioni.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato (AUAPS), dell'Associazione nazionale degli avvocati e procuratori dello Stato (ANAPS), dell'Associazione nazionale avvocati INPS, della Federazione legali enti parastatali (FLEPAR — INAIL) e dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici (UNAEP).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame del disegno di legge C. 2486 Governo di conversione in legge del decreto legge n. 90 del 2014 recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato (AUAPS), dell'Associazione nazionale degli avvocati e procuratori dello Stato (ANAPS), dell'Associazione nazionale avvocati INPS, della Federazione legali enti parastatali (FLEPAR — INAIL) e dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici (UNAEP).

Sono convinto che, essendo tutti avvocati come me, sarete capaci in tempi europei di esprimere il vostro pensiero, che mi auguro abbiate supportato con un contributo scritto che verrà messo agli atti della Commissione e distribuito ai componenti perché possano effettivamente prenderne contezza.

Vi pregherei di contenere gli interventi in tre o quattro minuti, al massimo cinque.

Chiarisco il criterio: c'è il documento scritto e poi c'è l'esposizione orale. Il documento scritto è la base su cui noi fondiamo poi il contributo che ciascuno porta. L'esposizione orale serve a focalizzare gli elementi principali di quello che già per iscritto è stato rappresentato.

Pregherei il Presidente Agostini di volermi sostituire tra qualche minuto, in

modo che io possa adempiere a un altro impegno istituzionale.

Do la parola all'avvocato Giuseppe Zuccaro, avvocato dello Stato e segretario nazionale AUAPS. È presente anche l'avvocato Angelo Vitale dell'Associazione nazionale degli avvocati e procuratori dello Stato (ANAPS).

Vi comunico che l'emendamento che vi riguarda è stato già oggetto di ampia discussione e di ampia valutazione e che, quindi, sono ben lieto di ascoltare tutti i contributi utili per una migliore interpretazione di questa scelta che il Governo intende fare in proposito.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ROBERTA AGOSTINI

GIUSEPPE ZUCCARO, *Segretario nazionale dell'Associazione unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato (AUAPS)*. La ringrazio, presidente. Assieme al collega Angelo Vitale siamo qui in rappresentanza sia dell'AUAPS, sia dell'ANAPS. Porto i saluti dei presidenti delle due associazioni. Volevamo ringraziarla innanzitutto per la possibilità che ci offre e soprattutto per la possibilità di fornire dei contributi utili alla riforma.

L'Avvocatura dello Stato — voglio premettere questo — è un organo tecnico autonomo rispetto alla molteplicità delle amministrazioni patrocinate, che svolge una funzione fondamentale nell'ordinamento giuridico, quella di contenimento della spesa pubblica, e assolve a questo compito esercitando quotidianamente attività consultiva e contenziosa nell'interesse esclusivamente pubblico.

Se si esaminano i dati nella loro nuda oggettività, si potrà verificare agevolmente come questo assunto abbia una sua consistenza. L'Avvocatura dello Stato si compone di 340 tra avvocati e procuratori dello Stato attualmente in servizio, i quali curano in via esclusiva l'assistenza legale e la difesa dello Stato. Per difesa dello Stato si intende sia la difesa degli organi costituzionali — Presidenza della Repubblica, Camera dei deputati e Senato — ma anche

di tutte le amministrazioni statali, nonché degli enti territoriali o sostanzialmente di quegli altri soggetti che si avvalgono del patrocinio dell'Avvocatura.

Si badi bene che quest'attività viene svolta quotidianamente nell'ambito di giudizi sia nazionali, sia sovranazionali e coinvolge una miriade di controversie, che vanno da quelle civili, a quelle penali, a quelle amministrative e a quelle tributarie.

È importante sottolineare come la rilevanza di questo contenzioso sia veramente enorme. Ogni anno noi trattiamo un contenzioso stimabile in 25-26 miliardi di euro. Si tratta di stime basate su una previsione per il fatto che è ben possibile, perché è già accaduto, che un solo contenzioso in un unico anno superi di gran lunga queste cifre. È capitato, per esempio, per il contenzioso in materia di IRAP, che da solo valeva 100 miliardi di euro e che l'Avvocatura dello Stato ha vinto dinanzi alla Corte di giustizia.

Qual è il costo di questa macchina? Il costo di questa macchina — posso affermarlo tranquillamente — è di soli 150 milioni di euro. Perché dico «soli»? Perché in questi 150 milioni di euro vanno computate le retribuzioni per il personale togato e amministrativo e vanno computati, altresì, anche i cosiddetti onorari di causa, nonché tutte le spese di funzionamento dell'istituto. Si badi bene che, tradotto per ogni causa, questo costo è pari a 800 euro per tutti i gradi di giudizio. Stiamo parlando di meno di 300 euro per ogni grado di giudizio, ove, ovviamente, poi la causa arrivi in Cassazione.

Si tratta di somme di gran lunga inferiori a quelle sopportate da altri soggetti, che magari prima erano difesi dall'Avvocatura dello Stato, come Poste SpA o Ferrovie, e che oggi non si avvalgono più del patrocinio dell'Avvocatura.

Se prendiamo in esame i risultati, noi riusciamo a vincere ogni anno il 70 per cento delle cause, con un risparmio di spesa per l'Erario, o con maggiori entrate, pari a 18 miliardi di euro. Anche queste sono stime basate su previsioni che possono essere obiettivamente modificate in eccesso.

Veniamo al nodo della questione: la retribuzione degli avvocati. La retribuzione degli avvocati si compone, e io questo lo vorrei davvero sottolineare, di due elementi che sono costitutivi della retribuzione: la parte fissa e la parte variabile.

La parte variabile non è un accessorio, ma è un elemento costitutivo della fattispecie retributiva. Che cos'è questa parte variabile? È il tipico compenso che viene riconosciuto a chi fa l'avvocato e che viene corrisposto quando vi è un risultato obiettivo e vi è un merito pieno da parte dell'avvocato, vale a dire quando c'è una causa totalmente vinta, il cui esito favorevole è accertato da un giudice terzo.

Si badi bene, però, che l'avvocato dello Stato non svolge soltanto attività difensiva, per la quale è prevista la corresponsione di questa parte variabile, ma svolge anche tutta un'attività complessa consultiva di cui possiamo immaginare il valore economico. Tant'è che è tale attività stata potenziata dallo stesso legislatore in questo decreto legge, prevedendo che l'Avvocatura dello Stato debba rendere i pareri alla Società Expo 2015 SpA nei termini di dieci giorni. Si tratta di un'attività consultiva che, si comprende, può valere, in termini monetari ed economici, diversi milioni di euro o anche miliardi di euro.

Per quest'attività non è prevista la corresponsione di un compenso professionale, come non è prevista la corresponsione di compensi professionali quando l'avvocato dello Stato difende le amministrazioni davanti alla Corte costituzionale o ai giudici sovranazionali, ove non è previsto il regolamento delle spese.

Andiamo al punto della questione, al nodo, al cuore del problema: nell'Avvocatura dello Stato, per assolvere quotidianamente alla mole di lavoro, in termini di contenzioso e di attività consultiva che incombe sui nostri tavoli — considerate che vengono introitati 180.000 nuovi affari ogni anno, per una media di 500 affari nuovi *pro capite* — noi abbiamo bisogno di attrarre le migliori intelligenze, la competenza e il merito per poter fronteggiare

quotidianamente studi legali privati sempre più agguerriti, sempre più strutturati, sempre più specializzati.

Abbiamo ogni giorno di fronte un contenzioso che diventa sempre più complesso e sempre più articolato e che è strategico per l'ordinamento. Consideriamo che il contenzioso tributario è un contenzioso strategico per l'ordinamento e che l'Avvocatura dello Stato vince l'85 per cento dei ricorsi per Cassazione proposti in materia tributaria.

Davanti a questi dati sorprende davvero l'associazione di categoria che l'unica misura introdotta dal legislatore nell'articolo 9 del decreto — legge n. 90 del 2014 sia una misura di un isolato taglio lineare. Non c'è alcuna misura mirata al rafforzamento di un modello che i dati raccontano che funziona, che andrebbe potenziato e che dovrebbe essere il modello di riferimento.

Del resto, cancellare la voce variabile non può che avere degli effetti sull'Avvocatura dello Stato. Io vorrei essere chiaro sul punto: questa è una misura che cancella gli onorari per l'Avvocatura dello Stato, perché riduce il monte onorari all'1 per cento. Con questa misura vengono riconosciuti agli avvocati e ai procuratori dello Stato, nonché al personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, che in parte beneficia di questi onorari, solo l'1 per cento del monte onorari che fino ad oggi veniva riconosciuto.

Andiamo alla questione. Quali sono gli effetti di questa norma? È stato raccontato, è stato detto, e noi ci rendiamo conto che è così, che l'esigenza primaria di questa disposizione è quella del contenimento della spesa. Siamo convinti, però, siamo sicuri che il contenimento della spesa pubblica si persegua e si raggiunga per questa via?

Sarebbe stato meglio se noi avessimo potenziato e migliorato il modello dell'Avvocatura dello Stato con interventi mirati, che da tempo sia l'istituto, sia queste associazioni chiedono. Si sarebbe potuta prevedere magari l'autonomia finanziaria dell'Avvocatura, in modo che consentisse

di reinvestire al suo interno le risorse. Si sarebbero potute potenziare l'informatica e la digitalizzazione.

Ancora, si sarebbero potute prevedere magari delle modifiche al CAPS (Consiglio degli Avvocati e Procuratori dello Stato), l'organo di autogoverno dell'Avvocatura, stabilendo, per esempio, che il CAPS possa essere finalmente a maggioranza elettiva e prevedendo che gli incarichi direttivi siano a tempo determinato.

In sostanza, si sarebbero potuti prevedere interventi, anche a basso costo, a costo zero, che migliorassero la macchina, come, per esempio, la possibilità di introdurre delle borse di studio per i praticanti, in modo da attrarre all'Avvocatura le migliori intelligenze, anche in termini di collaborazione, del Paese.

Mi avvio alla conclusione. Il rischio qual è? Sostanzialmente è che questa misura, presidente, paradossalmente finisce per colpire il merito, la professionalità e la capacità e finisce per colpire — su questo posso essere chiaro — esclusivamente, o meglio principalmente, i giovani dell'Avvocatura.

I giovani vengono colpiti in un momento di massima fragilità, perché sono in un momento della carriera in cui hanno a che fare con un contenzioso complesso, con un carico di lavoro spesso enorme, con turni di udienze enormi e vedono venir meno l'unico elemento che dava un significato e un riconoscimento a questi sforzi.

Colpisce i giovani in modo ancora più preoccupante per il semplice fatto che, a parità di retribuzioni con altre qualifiche, ovvero con altre professionalità assimilabili a quelle dell'avvocatura — sto pensando, ovviamente, alla magistratura — difficilmente le migliori intelligenze sceglieranno la carriera in Avvocatura dello Stato, proprio perché si tratta di una tipologia di lavoro e di una complessità di lavoro enormemente più elevata rispetto ad altre situazioni.

Il rischio qual è? Il rischio è che la macchina defensionale dello Stato da questa misura venga indebolita. Sarebbe bastato un intervento mirato che avesse fatto

umentare la percentuale di vittorie del 3-4 per cento, una cosa assolutamente fattibile, e noi avremmo avuto un risparmio di spesa pari a un miliardo di euro, cioè a sette volte il costo complessivo dell'Avvocatura e a più di trenta volte il risparmio di spesa che con questa norma si vuole perseguire.

Chiudo chiedendo: che modello di pubblica amministrazione vogliamo perseguire? Quale modello? Vogliamo perseguire un modello efficiente, un modello che punti al merito, un modello che con bassi costi difenda lo Stato in via esclusiva, o vogliamo perseguire modelli diversi, con logiche diverse, che possono portare, a lungo andare, non solo a un indebolimento della macchina defensionale, ma anche alla possibilità che si arrivi a logiche di esternalizzazione del contenzioso, con l'attribuzione delle cause magari ad avvocati del libero foro e con costi che — sono facile profeta — saranno insopportabili per le casse dello Stato?

Grazie, presidente.

PRESIDENTE. Grazie. Io vi pregherei di stare veramente in tempi molto brevi, perché siamo in ritardo e tra poco comincerà la seduta dell'Aula in cui sono previsti voti. Vi chiederei di limitare l'intervento a tre minuti.

Do la parola all'avvocato Madonia per l'Associazione nazionale degli avvocati INPS.

GINO MADONIA, *Segretario nazionale dell'Associazione nazionale avvocati INPS*. Buongiorno, presidente. Anch'io inizio col ringraziare per l'opportunità di poter spiegare le ragioni per cui la categoria degli avvocati pubblici e, in particolar modo, quella che rappresento, cioè quella degli avvocati dell'INPS, si sente mortificata da questa norma del Governo. Si sente profondamente mortificata. Questa è una norma che mortifica le eccellenze professionali della pubblica amministrazione, peraltro riproponendosi di offrire una soluzione a situazioni di partenza profondamente diverse tra loro.

Noi crediamo, siamo convinti, e siamo qui per spiegarlo, che questa norma nasca

forse da un *deficit* di conoscenza della situazione in cui versano le avvocature pubbliche e le avvocature del parastato, per quello che riguarda l'associazione che rappresento.

Noi abbiamo una serie di inquadramenti professionali e contrattuali profondamente distinti tra le singole avvocature pubbliche, nonché trattamenti economici profondamente distinti tra le varie avvocature pubbliche. Crediamo, quindi, che questa norma, che finisce con l'essere una norma strutturale, sia assolutamente incompatibile con la diversità delle fattispecie e delle avvocature che intende disciplinare.

Una prima richiesta, proprio in forza di questa diversità, è quella di stralciare questa norma dal decreto legge per ricollocarla nel disegno di legge, al fine di approfondire un percorso che evidenzia le diversità tra le avvocature pubbliche.

Per carità, è una rivendicazione di tutte le associazioni quella di pervenire a un unico contratto, a un unico inquadramento, a un unico accesso per le avvocature stesse. Completato questo percorso, allora sarà ben possibile offrire delle situazioni unitarie, ma, fintanto che questo percorso non sarà stato nemmeno avviato, risulta assolutamente incoerente inserire una norma, ripeto, strutturale in un provvedimento che dovrebbe caratterizzarsi per l'urgenza e per le risposte urgenti alle situazioni di crisi in cui versa il Paese.

Veniamo, ancora una volta, al nodo della questione: quali sono le esigenze mostrate dal Governo per giustificare l'introduzione di questa norma? Sono esigenze di contenimento della spesa. L'avvocatura pubblica è un investimento per la pubblica amministrazione, è un investimento per il Governo. Non è una zavorra. Preoccupiamoci di fornire strumenti per avere un ritorno, come diceva il collega dell'Avvocatura dello Stato, in termini di efficienza e di recupero di spesa.

Esistono già, a maggior ragione e a riprova della diversità delle situazioni delle diverse avvocature, degli strumenti introdotti per fare fronte a queste esigenze di contenimento della spesa. Il nostro

Regolamento onorari prevede un tetto complessivo delle risorse stanziato dall'ente. Ripeto, è un tetto preventivato di risorse, per cui l'ente conosce in anticipo e può porre a bilancio, senza rischio di vedere sfondati i limiti di spesa, le somme da erogare agli avvocati a titolo di onorari. L'esigenza di contenimento della spesa è già assunta dal nostro ente ed è già presente nella disciplina dei nostri onorari.

Vi è di più. Le diversità che esistono tra le varie avvocature e la distorsione degli effetti che questa norma produce sono ancora più evidenti ove si consideri anche la specificità dei contenziosi delle varie avvocature.

PRESIDENTE. Mi scusi, dottor Madonia. Il problema è che noi dobbiamo essere necessariamente in Aula per le 11.10.

GINO MADONIA, *Rappresentante dell'Associazione nazionale avvocati INPS*. Due minuti e concludo.

PRESIDENTE. Non li abbiamo, perché dobbiamo esprimere il parere sugli emendamenti in Aula.

GINO MADONIA, *Rappresentante dell'Associazione nazionale avvocati INPS*. Un minuto e concludo.

Noi abbiamo una gestione del contenzioso che prevede *ex lege* la compensazione delle spese. Questa norma ci taglia tutti i compensi per il *core business* del nostro contenzioso, a differenza delle altre avvocature.

Ripeto, la richiesta è questa: lasciamo in mano alle singole amministrazioni la determinazione delle risorse da erogare, conteniamo la spesa e lasciamo alle singole amministrazioni leve gestionali anche per avere dei ritorni in termini di efficienza e di recupero delle spese. Stralciamo, quindi, la norma dal decreto legge e approfondiamo ogni discorso in sede di disegno di legge.

PRESIDENTE. Grazie.

Do la parola all'avvocato Tiziana Cignarelli, in rappresentanza della Federazione legali enti parastatali. La mia raccomandazione è di attenersi a due minuti. Comunque abbiamo le vostre memorie scritte, che possiamo approfondire.

TIZIANA CIGNARELLI, *Segretario dell'Associazione Avvocati FLEPAR — INAIL*. Abbiamo lasciato i documenti e anche delle proposte di emendamento, presidente, alle quali ci richiamiamo. Io faccio solo un passaggio, anche in base agli atti che abbiamo letto e alla relazione del relatore, il quale ha giustamente fatto riferimento all'approccio specifico che c'è stato nella riforma della pubblica amministrazione in questo decreto. Mi riferisco alla consultazione pubblica, che ha riguardato i 44 punti che erano stati prefissati.

Ebbene, io voglio sottolineare che gli avvocati degli enti pubblici e i compensi professionali per gli avvocati degli enti pubblici non erano tra i 44 punti sui quali si è aperta la consultazione e sui quali c'è stato effettivamente un confronto. Questo probabilmente ha poi determinato la carenza di analisi e di istruttoria, come dicevano i colleghi che mi hanno preceduto, sul punto specifico della retribuzione degli avvocati degli enti pubblici. Ecco perché sarebbe opportuno fare uno stralcio e condurre un'analisi più approfondita della norma.

Tuttavia, io voglio anche, come è nostro costume fare, perché l'abbiamo fatto anche in occasione della riforma del processo previdenziale — partecipiamo anche ai tavoli della riforma della giustizia — partecipare alla logica di sistema ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, che pure è stato richiamato dal relatore nella relazione di accompagnamento. Ci sono, però, dei limiti anche specifici della norma.

La prima questione che sottolineerei è una differenza giuridica nella platea dei destinatari di questa norma. Noi siamo avvocati contrattualizzati. Il decreto legislativo n. 165 del 2001 demanda la disciplina nostra non alla legge, ma alla contrattazione collettiva. Come il decreto-

legge, nell'articolo 4, si è preoccupato di stabilire anche dei rapporti con il contratto collettivo, dovrebbe farlo anche in questo caso. Il nostro contratto collettivo prevede la disciplina dei compensi professionali, che invece viene stravolta dalla norma in questione.

Svolgo un ultimo esempio plastico. Noi ci siamo ritrovati dal non essere presenti nei 44 punti all'essere presenti in un decreto legge in cui, dalla sera alla mattina, io, che avevo la stessa retribuzione annua del collega dirigente amministrativo di fascia bassa o del funzionario medico, mi sono ritrovata a guadagnare il 30-40 per cento in meno, se non di più. Vorrei capire che logica sia stata seguita in questo penalizzare una specifica categoria e uno specifico compenso di una specifica categoria.

La nostra proposta, e questo è uno degli emendamenti che proponiamo, è quella di partecipare al sistema. Io partecipo e allora dico: mi si applichi il tetto che si applica a tutti gli altri dipendenti pubblici, comprensivo di onorari e di corrispettivi per qualsiasi incarico che sia retribuito. Anzi, secondo me, ci deve essere il divieto di un incarico retribuito, per il principio dell'obbligo di esclusiva. Comunque, si applichi un tetto che sia quello del decreto legge n. 66 del 2014 e che segua quella logica, perché noi, al pari di tutti gli altri dipendenti pubblici, a condizioni uguali, parteciperemo ugualmente al sacrificio insieme agli altri dipendenti pubblici.

Spendo due secondi per un altro emendamento. Perlomeno, in questo quadro di tripla penalizzazione degli avvocati degli enti pubblici, noi chiediamo che si faccia menzione del problema del comma 208 della legge finanziaria del 2006, che, in concomitanza all'introduzione del compenso per le cause vinte a spese compensate, ha addossato agli avvocati degli enti pubblici gli oneri riflessi. Questa risulta essere la terza penalizzazione nel giro di pochi anni su una stessa categoria.

Grazie dell'attenzione.

ANTONELLA TRENTINI, *Presidente dell'Unione nazionale avvocati enti pubblici (UNAEF)*. Grazie, presidente. La nostra collocazione a parlare per ultimi è proprio plastica della nostra situazione di avvocati degli enti territoriali.

Sin qui io ho potuto sentire dati incontrovertibili dall'Avvocatura di Stato, in quanto ha una regolamentazione uniforme in tutta l'Italia. La stessa cosa vale per gli avvocati del parastato, che possono a loro volta godere di un ruolo separato, che accomuna tutti gli avvocati degli enti previdenziali.

Vorrei evidenziare che l'avvocatura degli enti territoriali non ha nulla di tutto ciò. La regolamentazione in tutta Italia è la più diversificata. C'è una babele regolamentare sui compensi. L'unico dato che può accomunare queste avvocature è quello dello stipendio base tabellare, in quanto stabilito in tutta Italia dai contratti collettivi nazionali di lavoro.

Questo rende sintomatica la fretta e l'urgenza di questo decreto, che ha impedito di compiere un'adeguata e motivata istruttoria sulle categorie coinvolte. Poiché questa retribuzione varia sulla base della discrezionalità del singolo ente territoriale, che può decidere di premiare maggiormente la voce stipendiale e di tenere più bassi, invece, i compensi professionali o viceversa, questa norma creerebbe delle disparità di trattamento non solo fra le varie avvocature, ma anche all'interno delle stesse avvocature degli enti territoriali.

Io ho depositato, come documento, i CUD di tutti gli avvocati italiani - una selezione per fasce - degli enti territoriali, da cui si potrà vedere che il fine al quale vorrebbe giungere questa norma, nell'introdurre oltretutto un'odiosa differenziazione fra personale dirigenziale (preciso che gli avvocati dirigenti degli enti territoriali sono circa 100-120 in tutta l'Italia), verrebbe a creare un'ulteriore e odiosa differenziazione. Infatti, dai CUD, che sono dati oggettivi, non sono parole, si evidenzia che ci sono funzionari, avvocati non dirigenti, che guadagnano di più di avvocati dirigenti, sulla base di meccani-

smi legati ai Regolamenti delle avvocature degli enti e a delibere di Giunta comunale.

Detto questo sulle retribuzioni, arrivo a concludere evidenziando un dato imprescindibile: è impossibile estendere in maniera scivolante, pari, un provvedimento a categorie, come gli avvocati, prive di un ruolo unico e di una regolamentazione unica, poiché si sparerebbe assolutamente nel mucchio.

Pertanto, noi riteniamo prodromico, visto e considerato che il decreto legislativo n. 165 prevede che per i professionisti iscritti ad albi vi sia un ruolo separato, prima dotare di unitarietà la categoria avvocati enti territoriali e solo dopo metterli a parte di un meccanismo e di un obiettivo unitario di partecipazione ai sacrifici dell'intero Paese. A questo noi non vogliamo sottrarci, ma vogliamo contribuire secondo la nostra capacità e non col parametro di quella degli altri. Mi sembra un principio di equità, di trasparenza e di giustizia.

Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Trentini.

Noi ci scusiamo per i tempi veramente contratti, ma abbiamo accumulato un po' di ritardo da questa mattina e siamo legati ai tempi dell'Aula. Leggeremo, però, con attenzione, i vostri documenti.

Purtroppo, non c'è tempo per le domande, perché abbiamo la necessità di svolgere la seduta del Comitato pareri e poi di andare in Aula per le votazioni.

Comunico che l'audizione del presidente del Comitato nazionale XXVII ottobre vincitori e idonei di concorsi pubblici non assunti, Alessio Mercanti, è posticipata alle 13.45.

Ringraziamo ancora i nostri ospiti, scusandoci di nuovo per i tempi ristretti. Leggeremo con attenzione le memorie. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 11.10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 17 novembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

