

Discorso di insediamento dell'Avvocato Generale dello Stato

Michele Dipace

Sala Vanvitelli

Venerdì, 8 febbraio 2013 h. 11

SOMMARIO

- 1.- Saluti e ringraziamenti
- 2.- Cenni storici e funzioni dell'Avvocatura dello Stato
- 3.- Margini di miglioramento
- 4.- Uno sguardo al futuro. Prospettive di riforma
- 5.- Conclusioni

1.- Saluti e ringraziamenti

Signor Presidente della Repubblica,

a nome di tutta l'Avvocatura dello Stato, desidero esprimere i sensi della più viva gratitudine per aver voluto, con la Sua partecipazione, conferire particolare solennità a questa cerimonia di insediamento.

Ella si è sempre dimostrato attento e sensibile ai problemi del diritto e della difesa dello Stato e delle sue Istituzioni democratiche, nel corso della Sua prestigiosa esperienza di parlamentare, di uomo di Stato e di Presidente della Repubblica.

Mi sia anche consentito rivolgere un sentito ringraziamento al Vice Presidente del Senato della Repubblica, al Vice Presidente della Camera dei Deputati, al Presidente della Corte Costituzionale, al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai Presidenti emeriti della Corte Costituzionale, ai Ministri, ai Giudici costituzionali, al Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, al Primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione, ai Sottosegretari di Stato e ai Presidenti delle commissioni parlamentari presenti in questa sala.

Un ringraziamento ed un saluto particolarmente affettuoso ai Presidenti del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti e al Procuratore Generale della Corte di Cassazione, ai quali mi legano tanti ricordi della mia vita professionale oltre che una sincera amicizia.

Un sentito grazie anche agli illustri rappresentanti delle Autorità indipendenti ed al Capo di Stato Maggiore della Difesa.

Un grato saluto a tutti i magistrati presenti, a tutte le altre Autorità civili e militari, al Presidente del Consiglio Nazionale Forense ed a tutti i

colleghi del libero foro, cui ci lega la comune esperienza forense, a tutti i colleghi dell'Avvocatura dello Stato con sentimenti di stima ed amicizia.

Saluto, inoltre, le organizzazioni sindacali del personale togato e non togato e, con affetto, tutto il personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato.

Un grato saluto, infine, a tutti coloro che hanno voluto, con la loro presenza, onorare questo Istituto.

Un sentimento di sincera e particolare gratitudine, desidero esprimere al Governo per la fiducia accordatami con la nomina a questa carica e a Lei, signor Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per le lusinghiere parole che ha voluto rivolgere all'Istituto, ed a me personalmente, che costituiscono un riconoscimento del nostro impegno professionale ed uno stimolo per la nostra attività futura.

Un omaggio di stima e di amicizia vorrei indirizzare agli Avvocati Generali che mi hanno preceduto nella carica, e che con saggezza e prestigio hanno in questi anni guidato l'Istituto: Luigi Mazzella, Oscar Fiumara e Ignazio Francesco Caramazza che da ultimo ha retto il nostro Istituto.

L'insediamento dell'Avvocato Generale costituisce l'occasione per una relazione sull'attività dell'Avvocatura, sulla evoluzione dell'organizzazione e soprattutto su ciò che si ritiene necessario nel futuro per rendere il servizio legale sempre più efficiente e tempestivo a tutela dell'interesse pubblico.

2.- Cenni storici e funzioni dell'Avvocatura dello Stato

L'Avvocatura dello Stato è una delle più antiche istituzioni dello Stato unitario.

La conformazione dell'Istituto ha la sua matrice storica nel sistema del granducato di Toscana, dove Leopoldo di Lorena aveva istituito l'avvocato regio per la rappresentanza e difesa dello Stato in giudizio, che portò nel 1876 alla costituzione della Regia avvocatura erariale sul modello dell'avvocato regio di Toscana. Essa trova i suoi antecedenti logici ed ideologici nella concezione illuministica dell'amministrazione pubblica, attenta ad un'ordinata e corretta gestione del settore finanziario nell'interesse degli stessi amministrati.

La riforma consistette, in apparente semplicità, nell'affidamento della rappresentanza e difesa tecnica e delle consultazioni legali ad un corpo di avvocati costituito *ad hoc*.

Questa vocazione spiccatamente legalitaria e giustiziale fu mantenuta dall'Avvocatura dello Stato anche quando si trovò ad esercitare i propri compiti negli anni difficili in cui lo spirito autoritario dei tempi tendeva a privilegiare gli interessi contingenti dello Stato-apparato.

L'Istituto trova, tuttora, la sua disciplina essenziale nel R.D. n. 1611 del 1933, cui la legge n. 103 del 1979 ha apportato modifiche, introducendo importanti garanzie nella gestione dell'Istituto, nonché la disciplina della possibile estensione delle funzioni alle regioni a statuto ordinario.

Sotto il profilo organizzativo, la riforma del 1979 ha opportunamente accentuato l'affrancamento da riflessi burocratici della composita figura dell'avvocato dello Stato, che non è più ordinata in un

complesso gerarchico di qualifiche, ma unitariamente concepita in ragione dell'identità della funzione.

Le due fondamentali funzioni dell'Avvocatura dello Stato sono la rappresentanza e difesa in giudizio e l'attività consultiva.

L'attività dell'Avvocatura dello Stato si svolge senza possibilità di fratture tra funzione contenziosa e funzione consultiva.

L'una e l'altra devono concorrere a garantire la tutela degli interessi di cui sono portatori gli organi della pubblica amministrazione nel rispetto della ragione, immanente e primaria, della giustizia.

Gli avvocati dello Stato esercitano la **funzione difensiva** di fronte “a tutte le giurisdizioni”: quelle nazionali, sia esse ordinarie (dalla Corte Costituzionale ai Giudici di pace) che amministrative, quelle comunitarie (quali la Corte di Giustizia e il Tribunale dell'Unione Europea) e quelle internazionali (quali la Corte di Giustizia internazionale dell'Aja e spesso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo).

Il patrocinio dell'Avvocatura si articola nelle forme del patrocinio obbligatorio e autorizzato.

Il primo è assicurato a tutte le amministrazioni statali che se ne devono obbligatoriamente avvalere ed è connotato da un particolare regime processuale.

Quanto al patrocinio autorizzato, per gli organismi pubblici, la giurisprudenza ha ormai chiarito che la natura autorizzata dello stesso non ne muta il carattere organico ed esclusivo.

Quanto, invece, alla **funzione consultiva**, va evidenziato che essa caratterizza il ruolo professionale dell'Avvocato dello Stato che è, appunto, quello di essere vicino alle amministrazioni patrocinate,

consigliandole sotto l'aspetto legale nella loro attività amministrativa con una valutazione delle questioni oggettiva e imparziale, tenendo sempre presente la tutela dell'interesse pubblico generale cui deve armonizzarsi l'interesse pubblico di competenza delle singole amministrazioni da esercitarsi nel rispetto del principio di legalità e di economicità dell'azione amministrativa.

Proprio in tale ottica sono state costituite presso l'Avvocatura Generale le sezioni (per materia e per amministrazioni), che rendono efficace e continuo il rapporto tra la dirigenza dei ministeri ed enti patrocinati e l'Avvocatura dello Stato.

La funzione consultiva rimane, comunque, estranea al concreto esercizio del potere pubblico. E non è per caso che questa si sia andata estendendo dall'originario ambito dell'apparato amministrativo statale e di numerosi enti pubblici fino agli organi costituzionali e ad organismi internazionali e sovranazionali.

La funzione consultiva – che ha carattere di “generalità” – rende evidente che l'Avvocatura dello Stato non svolge solo un'attività di assistenza legale per le controversie in atto, ma assolve un insostituibile ruolo di prevenzione delle liti potenziali, che ha particolare importanza di fronte alle pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica e dei costi delle Amministrazioni statali.

L'attività consultiva è, dunque, espressione di una funzione pubblica che può riguardare ogni tipo di rapporto: dall'ammissibilità di un referendum popolare alla conflittualità tra Stato e Regioni, tra Regioni e tra poteri dello Stato; dalla conformità delle leggi alla Costituzione ai limiti di attribuzione dei soggetti istituzionali pubblici statali e non

statali; dalla legittimità dell'azione amministrativa nei settori più disparati all'opportunità delle scelte discrezionali spesso in delicate materie che coinvolgono ingenti risorse finanziarie (come nel caso degli appalti pubblici) e talvolta la stessa immagine dello Stato, come accade nel contenzioso internazionale e comunitario.

Il connotato peculiare dell'Istituto, che non tutela soltanto l'interesse di una singola amministrazione, bensì - direttamente o indirettamente - l'interesse generale dello Stato nella sua unitarietà, spiega la sua posizione di autonomia e indipendenza funzionale di fronte ad ogni singola amministrazione, cui si correla l'elevata qualificazione professionale degli avvocati e procuratori dello Stato, assicurata da rigorosi criteri di selezione e di accesso.

Sono queste le funzioni e l'organizzazione interna come delineate dalla legislazione del 1933, con i ritocchi operati dalla riforma del 1979, che hanno consentito all'Istituto di adeguarsi, con tempestività ed efficacia, alla profonda evoluzione che ha interessato l'ordinamento.

L'Istituto, infatti, ha saputo attraversare mutamenti ed evoluzioni, che hanno via via consegnato all'Avvocato dello Stato un ruolo sempre più complesso e composito.

A livello sopranazionale, vanno ricordati il processo di integrazione europea ed il consolidamento di nuovi settori di contenzioso avanti la Corte di Giustizia ed il Tribunale dell'Unione Europea, nonché la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

A livello nazionale, va ricordata la riforma costituzionale che ha portato alla modifica del titolo V della parte II della Costituzione, definendo un nuovo riparto di poteri tra Stato e Regioni, e che,

capovolgendo il precedente sistema, lascia allo Stato i poteri per esso specificamente previsti e devolve alle Regioni ogni competenza nelle materie non espressamente considerate.

Non poche sono state poi le innovazioni successive che hanno inciso sull'attività dell'Avvocatura dello Stato.

Innanzitutto, va segnalato il profondo cambiamento dell'organizzazione dell'esecutivo e in particolare:

a) la creazione di autorità indipendenti e/o di garanzia in una prospettiva di effettività di affermazione e di tutela di determinati valori costituzionali e di nuovi diritti sociali o di cittadinanza;

b) il mutamento del modello organizzativo delle funzioni statali che ha portato alla creazione del sistema delle agenzie ed alla trasformazione di enti o aziende pubbliche in società per azioni, con progressiva destatalizzazione di funzioni o, a seconda dei casi, all'esercizio da parte dei nuovi soggetti di funzioni di cui rimane titolare lo Stato.

Del pari significativa è l'evoluzione del diritto amministrativo, sia sostanziale che processuale, che ha avuto il suo recente epilogo con l'adozione del Codice del processo amministrativo.

Il riferimento obbligato è alle riforme, che hanno modificato il volto della Pubblica Amministrazione per renderla più veloce e più vicina ai bisogni dei cittadini, con l'introduzione di forme più celeri, aperte e partecipate di esercizio dell'azione amministrativa e una più estesa tutela giustiziale, precipitato logico di un controllo sempre più stringente sui pubblici poteri.

Si pensi a:

a) il notevole ampliamento della sfera di giurisdizione esclusiva che ha trasformato il giudice amministrativo in giudice dell'amministrazione in materia economica;

b) l'estensione e, potremmo dire, il vero e proprio mutamento dei poteri del giudice amministrativo, con l'introduzione di una vasta gamma di azioni esperibili contro la Pubblica Amministrazione (da quella di accertamento fino a quella di adempimento); l'introduzione del procedimento cautelare atipico; l'attribuzione di più ampi poteri istruttori, oltre che dello strumento della tutela risarcitoria, nonché – in definitiva - la tendenziale evoluzione del processo amministrativo verso un giudizio sempre più penetrante sul rapporto e non più solo sull'atto amministrativo.

In quest'ottica è del tutto evidente che l'Avvocatura dello Stato è chiamata a svolgere un ruolo di sempre maggiore "presenza", nella tutela dell'interesse pubblico e del corretto esercizio dell'azione amministrativa. Ciò, sia nella fase precontenziosa, dove assiste l'Amministrazione nella ricerca della migliore soluzione di contemperamento e soddisfazione degli interessi; sia nella fase contenziosa, ove è chiamata a rappresentare e difendere a tutto campo la posizione dell'Amministrazione, anche con poteri "integrativi" della motivazione del provvedimento anche nell'ambito del giudizio.

Ugualmente hanno inciso sull'attività dell'Avvocatura le profonde revisioni della giustizia civile.

In particolare, la radicale modifica del sistema processuale civile con:

a) la riforma del giudizio per Cassazione (che ne costituisce il

culmine), suscettibile di determinare, nella pratica, una selezione di avvocati cassazionisti per il rigore della tecnica richiesta;

b) il rigoroso regime generalizzato delle decadenze nel giudizio di merito e l'esecutività delle sentenze di primo grado, che aumentano le difficoltà e la complessità della difesa delle Amministrazioni in relazione ai tempi tecnici delle relazioni tra Avvocatura ed Amministrazioni assistite;

c) la stabilità dei provvedimenti cautelari e d'urgenza che impone assoluta tempestività e snellezza operativa nella trattazione dei rispettivi procedimenti;

d) l'estensione delle posizioni giuridiche sostanziali tutelabili della quale è espressione la previsione delle garanzie riparatorie correlate al novellato art. 111 Cost..

e) la recente introduzione di riti speciali a definizione immediata, che impone – a pena di preclusione – l'elaborazione, in tempi rapidi, di una difesa completa, anche dal punto di vista della produzione documentale.

La delineata evoluzione dell'ordinamento – in sintonia con la sempre maggiore complessità dei problemi e delle soluzioni che coinvolgono lo Stato nell'ambito delle sue competenze – comporta, di riflesso, che all'Avvocatura dello Stato vengano attribuite funzioni sempre più composite, cui l'Istituto fa quotidianamente fronte.

3.- Margini di miglioramento

Queste trasformazioni hanno prodotto una notevole crescita del contenzioso ed un maggiore aggravio della funzione consultiva e questa considerazione apre il campo alla riflessione sui margini di

miglioramento dell'Istituto.

Una prima constatazione è quella dell'inadeguatezza numerica del ruolo degli avvocati e procuratori dello Stato per la perdurante sproporzione fra quantità degli affari e risorse disponibili.

Se nel 1976, quando l'Avvocatura dello Stato ha compiuto cento anni della sua prestigiosa storia, gli affari nuovi erano circa 41.000, nel 2012 sono stati ben 155.000, con una media negli ultimi dieci anni di circa 175.000 affari.

Ebbene, a fronte di tale smisurata crescita, il ruolo degli avvocati e procuratori dello Stato, che nel 1976 constava di complessive 276 unità, oggi comprende solo 370 unità di cui soltanto 334 in servizio.

A ciò deve aggiungersi che il ricambio nel ruolo degli avvocati e procuratori è da qualche anno assoggettato a vincoli normativi che impongono l'autorizzazione preventiva a bandire i concorsi e l'autorizzazione ad assumere vincitori ed idonei dei concorsi stessi entro determinati limiti di legge.

Per effetto dei vigenti limiti si sarà ben lontani dalla completa copertura dell'organico.

All'inadeguatezza dei ruoli del personale togato si accompagna anche quella del personale amministrativo.

Gli impiegati amministrativi, che erano 951 nel 1986, sono, infatti, oggi soltanto 878, pur a fronte della mole di lavoro enormemente cresciuta.

Alla carenza di personale amministrativo va aggiunto che non si sono più potuti assumere impiegati amministrativi per concorso pubblico sin dallo stesso anno 1986, per le limitazioni al *turn over* che si sono

susseguite nel tempo e l'imposizione del preventivo esperimento della mobilità per coprire i posti disponibili. Il che ha comportato che il personale assunto per concorso rappresenta oggi meno della metà della forza lavoro non togata, perché i ricambi dei pensionamenti sono di necessità avvenuti mediante comandi, distacchi o mobilità, e cioè attraverso strumenti che, pur rivelatisi in concreto preziosissimi, non possono in astratto essere considerati quelli meglio rispondenti alla peculiarità delle complesse funzioni di assistenza agli avvocati e procuratori, che richiede una selezione ed una formazione professionale appositamente mirate.

Dall'assenza di nuovi concorsi è, inoltre, derivato un progressivo invecchiamento del personale amministrativo, oggi di media intorno ai 53 anni, per l'assenza del naturale ricambio generazionale, che pur sarebbe indispensabile per garantire al meglio efficiente supporto ad un'attività professionale, qual è quella difensiva, connotata per sua natura da dinamismo e versatilità.

Tra le amministrazioni dello Stato, l'Avvocatura è, poi, l'unica a non disporre di un ruolo dirigenziale amministrativo, tant'è che le funzioni dirigenziali sono assolute, in aggiunta a quella professionale, dagli avvocati dello Stato che ricoprono gli incarichi di Segretario generale ed Avvocato distrettuale. L'assenza del ruolo dirigenziale è del tutto anacronistica alla luce dell'affermarsi nell'ordinamento dei principi gestionali a cui le amministrazioni devono ispirare il proprio operato, nonché delle nuove responsabilità che le norme attribuiscono ai dirigenti sotto diversi profili e, in particolare, con riguardo al conseguimento dei risultati e alla valutazione della *performance* del personale, alle quali,

peraltro, anche l'Avvocatura dello Stato - nei limiti individuati in sede consultiva dal Consiglio di Stato - scrupolosamente intende attenersi.

E', allora, evidente che questa esigenza di adeguamento dei ruoli all'attuale carico di lavoro si è fatta oggi ancora più pressante, se non inevitabile, al cospetto di un carico complessivo di affari pendenti, tra vecchi e nuovi, che si attesta in circa 1.200.000, a causa anche della notoria eccessiva durata dei processi.

Il numero dei nuovi affari trattati dall'Avvocatura dello Stato pari a livello nazionale – come si è detto - ad oltre **150.000** nell'anno 2012, che si aggiungono alle diverse centinaia di migliaia di affari degli anni scorsi ancora pendenti, implica una mole di lavoro imponente per ogni avvocato con una media di ben **488** nuovi affari annui *pro capite*.

Ebbene, pur a fronte di questa significativa carenza di organico posso, tuttavia, affermare – con una punta di orgoglio - che i risultati dell'attività svolta dall'Avvocatura dello Stato sono altamente positivi.

Lo spettro delle materie trattate è molto vario e non può in questa sede essere esaustivamente rappresentato.

Sul piano sovranazionale, mi limito a ricordare, fra i **346** affari trattati nel 2012 dinanzi ai giudici comunitari, solo alcune delle cause più rilevanti. Nel delicato settore della tutela del multilinguismo dell'Unione Europea, la Corte di Giustizia, nel mese di novembre del 2012, ha accolto il ricorso proposto dall'Avvocatura dello Stato per evitare, come discriminazione, l'imposizione di un regime linguistico (inglese, francese, tedesco) nei concorsi di ammissione alle carriere dell'Unione europea; dinanzi alla CEDU (Corte europea dei diritti dell'Uomo) è stata trattata con successo la controversa questione dell'esposizione del

crocifisso nelle aule scolastiche.

In merito all'impegnativa, ma nello stesso tempo particolarmente stimolante, attività defensionale svolta dall'Avvocatura davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, devo ricordare che la recentissima legge 24 dicembre 2012, n. 234 ha previsto, all'art. 42, comma 3, che *“Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei e il Ministro degli affari esteri nominano, quale agente del Governo italiano previsto dall'articolo 19 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, un avvocato dello Stato, sentito l'Avvocato generale dello Stato”*. Si tratta del coronamento di una lunga esperienza professionale che ha visto impegnate generazioni di avvocati dello Stato nella tutela degli interessi nazionali in sede comunitaria.

A livello nazionale, sono stati trattati **624** giudizi in Corte Costituzionale nel 2012. Tra questi ricordo solo le impugnazioni delle Regioni di numerose norme della legge di stabilità del 2010, d.l. n. 78/2010 conv. in L. 112/2010; la questione incidentale di costituzionalità avente ad oggetto la fecondazione assistita eterologa, e di recente il conflitto di attribuzione proposto nell'interesse del Presidente della Repubblica nei confronti della procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo ed accolto dalla Corte con la sentenza n.1/2013.

Quanto all'attività consultiva svolta al di fuori della tradizionale consulenza di tipo giudiziario, limitandomi alle fattispecie più recenti, ricordo come l'Avvocatura dello Stato abbia fornito il proprio avviso su alcune questioni che hanno avuto anche notevole risonanza mediatica: la predisposizione del decreto-legge c.d. “salva ILVA”, ora contestato dinanzi alla Corte Costituzionale, l'assetto dei rapporti contrattuali aventi

ad oggetto la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, la tempistica dell'indizione delle elezioni per il rinnovo degli organi nella Regione Lazio.

Quanto ai processi penali nei quali l'Avvocatura dello Stato risulta, a vario titolo, coinvolta, vanno segnalati i procedimenti penali aventi ad oggetto l'incidente ferroviario di Viareggio, il disastro della nave da crociera Concordia, ed il recente processo per l'attentato all'Istituto Falcone-Morvillo di Brindisi nonché il processo sulla c.d. "trattativa Stato-mafia", nei quali lo Stato si è costituito parte civile.

Dinanzi alla Corte Suprema, il contenzioso dello Stato ha rappresentato oltre un terzo di tutto quello all'esame della Suprema Corte e, di questo terzo, circa il 90% (9.606 affari) è costituito dal contenzioso tributario.

Dalle statistiche del 2012, si conferma l'elevata entità del contenzioso di pertinenza dell'Agenzia delle Entrate, con circa 6.000 richieste di ricorso per cassazione formulate all'Avvocatura dello Stato di cui sono stati proposti circa 3.500 ricorsi.

L'esito dei giudizi suddetti si conferma sicuramente favorevole all'Erario. Gli ultimi dati disponibili indicano una percentuale di vittoria di oltre il 70%, che si avvicina all'80% se si considera il valore economico delle controversie.

Ciò significa che, su un valore annuo di 1,7 miliardi di euro contestato, il valore delle cause con esito favorevole all'amministrazione tributaria è pari a 1,3 miliardi di euro.

In generale e con riferimento all'intero contenzioso, depurato solo dei dati relativi alle controversie in materia di c.d. "legge Pinto", le cause

vinte sono pressoché i due terzi del totale.

A fronte di questo impegno e – mi sia consentito – di apprezzabili risultati, il costo che lo Stato sopporta per l'esistenza e la gestione dell'Avvocatura è di circa 160 milioni di euro annui, comprensivi di ogni voce, ivi compresi i redditi figurativi degli immobili utilizzati e gli onorari riscossi nelle cause vinte. Ogni causa – quale che sia la sua durata ed il numero di gradi di giudizio – costa allo Stato, secondo quanto accertato in un approfondito studio della Scuola superiore della pubblica Amministrazione, in media negli ultimi anni meno di 900 euro.

Un ultimo cenno merita il contributo dato dall'Avvocatura dello Stato alla realizzazione del c.d. processo telematico che è pienamente operativo per il processo comunitario. Lo sviluppo delle nuove tecnologie costituisce un elemento di modernizzazione della Pubblica Amministrazione e una leva fondamentale per la riduzione dei tempi della giustizia.

L'Avvocatura dello Stato non farà mancare il suo contributo nella realizzazione di tali obiettivi, pur nella descritta carenza di risorse umane e materiali, dalla straordinaria dedizione e professionalità di tutto il personale dell'Avvocatura, togato e amministrativo, al quale va il mio più vivo ringraziamento.

4.- Uno sguardo al futuro. Prospettive di riforma

E' opinione unanime che la riforma della giustizia nel senso di renderla più efficiente e tempestiva rappresenta uno dei fattori di crescita della nostra economia.

La riforma della giustizia ha bisogno di investimenti nel campo delle risorse umane e materiali.

Investire sull'Avvocatura dello Stato, che del sistema giustizia è parte integrante, comporterebbe che i risultati prima indicati potrebbero certamente migliorare e tale miglioramento, in termini di risparmio di spesa pubblica, ripagherebbe in misura esponenziale il costo dell'investimento che, considerate le dimensioni globali dell'Istituto e le sue caratteristiche, sarebbe comunque contenuto.

Sarebbe necessario:

- a) un adeguato, anche se contenuto, aumento dell'organico togato;
- b) un deciso aumento del personale amministrativo anche attraverso procedure di mobilità selettive di personale proveniente da altre amministrazioni e senza oneri a carico del bilancio statale.

La richiesta di tali misure è giustificata anche nell'attuale contesto in cui la situazione economica del Paese rende doverose politiche di contenimento della spesa pubblica.

E' evidente, infatti, che l'Avvocatura dello Stato per le funzioni svolte, non può essere considerata e trattata, quanto al blocco del *turn over* e ai tagli di spesa, alla stregua delle amministrazioni di gestione, ma deve essere posta in condizioni di poter svolgere i propri compiti con efficienza, e soprattutto con serenità dato il carico di lavoro prima indicato.

Va detto che la misura di un adeguato aumento dell'organico, assolutamente necessaria per le ragioni sin qui rappresentate, consentirebbe di raggiungere indirettamente un altro importante risultato interno: quello di risolvere il problema dei procuratori idonei alla promozione ad avvocato che non possono assumere quest'ultima qualifica per la carenza del posto in ruolo.

Va tenuto presente che un investimento sull'Avvocatura dello Stato è reso necessario anche dal nuovo contesto ordinamentale, prima richiamato, nel quale lo Stato è chiamato sempre più spesso a rispondere delle proprie azioni in sede sovranazionale.

La richiamata disposizione, che prevede la nomina quale agente del Governo italiano di un avvocato dello Stato, costituisce un'ulteriore conferma di quella linea di tendenza, ricordata dai miei predecessori nelle loro relazioni, che vede l'Avvocatura dello Stato svolgere il proprio mandato, in via ordinaria, a livello europeo.

In questa prospettiva è auspicabile che il disegno possa arricchirsi con l'attribuzione di analoghe funzioni all'avvocato dello Stato di Agente di Governo davanti alla Corte europea dei diritti dell'Uomo, attesa la rilevanza delle questioni trattate e i riflessi immediati sull'ordinamento interno.

A livello sovranazionale, recenti esperienze hanno impegnato l'Istituto avanti a Corti ed Organismi internazionali (si pensi al caso Marò e a quello del recupero dei beni culturali trafugati illecitamente all'estero).

Per altro verso, abbiamo ben presente il naturale incremento e la sempre più incisiva operatività di ordinamenti di settore a livello globale (es. OMC, OIL, Tribunale internazionale del diritto del mare) spesso dotati anche di poteri giurisdizionali, volti non solo a regolare specifiche attività economiche ma anche a condizionare l'esercizio di pubbliche funzioni.

Sono contesti in cui il Paese è sempre più spesso chiamato a rappresentare le proprie esigenze e che richiedono che competenze

settoriali, squisitamente tecniche, siano integrate da adeguato sostegno giuridico.

Il rilievo che ha assunto la dimensione sovranazionale impone di darvi tempestiva risposta innanzitutto sul piano dell'organizzazione interna dell'Istituto mediante la creazione di una sezione dell'Avvocatura Generale e, in ogni caso, la costituzione di un nucleo di avvocati dello Stato, per il contenzioso sovranazionale ed internazionale.

Un investimento sull'Avvocatura dello Stato è reso necessario dal nuovo contesto ordinamentale anche sul piano interno nel quale lo Stato deve esercitare, nel caso di inerzia degli organi regionali e locali, funzioni sostitutive e deve comunque mantenere una funzione di controllo sull'effettivo rispetto da parte di tutti gli enti pubblici dei margini di autonomia fissati dalla legge.

In tale situazione l'Avvocatura dello Stato deve certamente mantenere la propria funzione di assistenza, supporto e difesa in giudizio degli organi statali presenti sul territorio chiamati ad esercitare funzioni sostitutive di organi regionali e locali inadempienti.

Il mutato contesto ordinamentale impone, ormai, un'approfondita riflessione in ordine all'attribuzione all'Avvocatura dello Stato del patrocinio degli organi straordinari, come strumento messo a disposizione dallo Stato a titolo di misura complementare e strumentale al ripristino della legalità (es. patrocinio dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e degli amministratori di tali beni).

Un maggior contributo potrebbe dare l'Avvocatura dello Stato anche sul piano della lotta all'evasione fiscale attraverso l'ampliamento

mirato della difesa nelle controversie in materia tributaria, nonché degli interessi erariali in sede penale.

Per alcuni tributi, particolarmente “sensibili” o al di sopra di certe soglie di valore, un intervento normativo potrebbe reintrodurre il patrocinio obbligatorio dell’Avvocatura dello Stato anche nelle fasi di merito del giudizio tributario, fasi le cui concrete modalità di svolgimento sono spesso determinanti sull’esito finale della lite.

Inoltre, in materie sensibili nelle quali occorre una visione unitaria - es. ambiente, servizio idrico integrato, grandi opere - l’Avvocatura dello Stato potrebbe svolgere un ruolo di coordinamento e di consulenza giuridica.

Allo scopo di potenziare l’efficacia della fase consultiva, si potrebbe istituzionalizzare un rapporto Avvocatura-Amministrazione nella fase antecedente all’adozione degli atti amministrativi, al fine di ridurre al minimo i vizi di attività e il conseguente contenzioso. Prassi di tal genere sono già operative nella sede Generale (per esempio, nei rapporti con il Ministero dell’Interno) e in molte Sedi distrettuali (con le Prefetture nonché con strutture commissariali statali operanti sul territorio).

In questa prospettiva, ho recentemente istituito l’Osservatorio giuridico-legislativo con il compito di monitorare le iniziative legislative ovvero regolamentari relative ai settori del diritto di interesse dell’Istituto e di segnalare all’Avvocato Generale le eventuali criticità; si intende, in sostanza, fornire al Governo gli elementi necessari per formulare, anche nel corso dell’*iter* parlamentare di approvazione dei nuovi disegni di legge, elementi di valutazione sugli effetti che le nuove norme potrebbero

avere sull'andamento del contenzioso.

È, infatti, generalmente riconosciuta, sia in ambito internazionale che nazionale, l'importanza delle politiche di semplificazione al fine di migliorare l'efficienza e l'economicità della pubblica amministrazione, sostenere la competitività del Paese ed alleggerire gli oneri per cittadini ed imprese. Attraverso l'Osservatorio Legislativo, l'Avvocatura dello Stato potrà svolgere un ruolo attivo nel processo di riforma della regolazione, fornendo un fattivo supporto al Governo nella fase di utilizzo degli strumenti della consultazione degli interessati e dell'analisi di impatto della regolamentazione.

Nel contempo, il predetto Ufficio dovrebbe acquisire presso tutte le sedi il materiale necessario per la predisposizione di una relazione annuale di chiaro valore scientifico sull'andamento del contenzioso, al fine di riattivare l'istituto già normativamente previsto della relazione annuale al Presidente del Consiglio dei Ministri che deve diventare lo strumento per lo stabile esercizio della funzione di proporre norme con funzione deflattiva del contenzioso.

5.- Conclusioni

Prima di concludere, mi preme evidenziare che il principale obiettivo che mi sono proposto, nello svolgimento della funzione di Avvocato Generale, è quello di rendere più efficiente, efficace e di qualità il servizio contenzioso e consultivo che l'Avvocatura dello Stato svolge per gli Organi costituzionali, le amministrazioni statali e per gli altri organismi pubblici patrocinati, senza perdere di vista la natura legalitaria insita nella figura dell'avvocato dello Stato, confermando il prestigio che l'Istituto ha sempre avuto.

Desidero, infine, rivolgere un pensiero affettuoso ed un saluto cordiale a tutti i colleghi che operano nel nostro Istituto ed in particolare ai giovani che hanno intrapreso la nostra professione e che rappresentano il futuro dell'Avvocatura.

Un caldo saluto desidero anche rivolgere al personale amministrativo dell'Avvocatura, del quale, nell'esercizio della mia attività professionale, ho avuto modo di apprezzare le qualità professionali e lo spirito di dedizione.

Grazie Signor Presidente della Repubblica, grazie Signor Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri della disponibilità e della fiducia accordatami e grazie a tutte le Autorità e a tutti i presenti per la cortese attenzione.