



L'Avvocato Generale dello Stato

**2^A COMMISSIONE PERMANENTE - GIUSTIZIA
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

**AUDIZIONE DELL'AVVOCATO GENERALE DELLO STATO
GABRIELLA PALMIERI SANDULLI**

12 MAGGIO 2022

OGGETTO: A.S. n. 2595 – Disegno di legge in materia di “*Deleghe al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e per l’adeguamento dell’ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*”.

Desidero, innanzitutto, ringraziare il Presidente Ostellari e i Componenti della Commissione per aver accolto la mia richiesta - nella qualità di Capo dell’Istituto - di essere ascoltata in riferimento al disegno di legge in oggetto.

Proprio per questo manterrò il mio intervento nel limite di tempo a me assegnato, svolgendo le seguenti osservazioni.

1. Nell’ottica istituzionale del mio intervento, focalizzato alla organizzazione e alle prerogative funzionali dell’Avvocatura dello Stato, devo, innanzitutto, ricordare che l’Avvocatura dello Stato ha un’origine antica, essendo una delle prime istituzioni dello Stato unitario, fondata nel 1876 all’indomani della sua nascita, ma, nello stesso tempo, anche molto moderna e contemporanea perché si è sviluppata nel tempo coerentemente



L'Avvocato Generale dello Stato

con l'evoluzione del sistema giuridico e giudiziario.

Nel sistema italiano l'Avvocatura dello Stato, infatti, svolge le funzioni di assistenza, di consulenza e difesa in via esclusiva e organica delle Amministrazioni statali in tutte le loro articolazioni, degli Organi Costituzionali, delle Autorità amministrative indipendenti e delle Regioni a statuto speciale.

Tale scelta offre innegabili vantaggi ulteriormente valorizzati nel tempo nella visione anche sovranazionale e sono: considerazione unitaria degli interessi dello Stato, che possono trascendere l'esito della singola causa; unità di indirizzo nell'attività defensionale; visione complessiva delle problematiche della funzione amministrativa; costante integrazione tra attività consultiva e contenziosa; e, non ultima per importanza, notevole riduzione degli oneri di assistenza legale.

L'Avvocatura costituisce, quindi, un osservatorio privilegiato, a tutto campo, delle problematiche – sotto ogni angolazione e sotto ogni sfaccettatura - che interessano la politica dello Stato attraverso una visione completa della giurisprudenza di tutti gli organi giurisdizionali di fronte ai quali questi problemi sono sollevati; in un'ottica di trattazione integrale e interdisciplinare.

Si tratta di una figura unica nel panorama istituzionale: l'Avvocato dello Stato è difensore in giudizio di una parte, come ogni Avvocato, ma sempre con la visione dell'interesse generale e una spiccata propensione a prevenire e risolvere fuori dal giudizio le liti attraverso quella che è l'attività particolarmente qualificante dell'Avvocatura dello Stato, vale a dire quella consultiva; con sempre maggiore frequenza l'Avvocatura viene consultata non solo riguardo agli ordinari ambiti dell'attività amministrativa, ma anche



L'Avvocato Generale dello Stato

in relazione alle più delicate e rilevanti questioni con cui i soggetti pubblici patrocinati sono chiamati a confrontarsi.

2. Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato e dell'Avvocato dello Stato si va ormai da tempo e sempre più ampliando nella prospettiva del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea.

D'altronde, anche il diritto interno interagisce sempre di più con il diritto sovranazionale.

Nella trattazione delle controversie in sede nazionale, è richiesta una sempre maggiore specializzazione e conoscenza delle materie, anche di diritto internazionale ed eurounitario, che si acquisisce soprattutto con l'esperienza sul campo. Costante e intenso, quindi, il nostro impegno quotidiano nell'attuale sistema giuridico multilivello innanzi a tutte le giurisdizioni.

Il valore aggiunto che ci dà questa proiezione internazionale credo sia anche quello - come ho già detto nel mio discorso di insediamento del 22 novembre 2019 - di avere l'occasione di formare, sin dal loro ingresso nell'Istituto, un corpo di giuristi versati nel diritto dell'Unione europea e nel settore della tutela internazionale dei diritti fondamentali, che contribuisce anche alla diffusione della conoscenza di tali materie a livello nazionale, attraverso la propria attività quotidiana nelle aule di giustizia e nelle altre sedi istituzionali dove gli Avvocati dello Stato prestano la loro opera.

Questo ampliamento di ruolo è, d'altronde, perfettamente congeniale alla preparazione giuridica e professionale degli Avvocati dello Stato e può essere la chiave di volta anche per la modernizzazione delle strutture amministrative, soprattutto nella fase attuativa del PNRR e dei suoi obiettivi.



L'Avvocato Generale dello Stato

Noi siamo pronti ad affrontare queste sfide, forti dell'esperienza maturata durante il periodo dell'emergenza epidemiologica che, grazie alla piena collaborazione degli Avvocati e Procuratori dello Stato, del Personale amministrativo e delle Associazioni sindacali di categoria, abbiamo trasformato in un fattore di accelerazione per la informatizzazione e per la dematerializzazione documentale nel nostro Istituto, allo scopo di contribuire in modo fattivo alla crescita del nostro Paese e alla realizzazione degli obiettivi indicati nel PNRR.

In linea, quindi, con questa evoluzione positiva, è avvenuta anche la riorganizzazione degli Uffici dell'Avvocatura dello Stato con il D.P.R. 29 ottobre 2021, n. 214.

Parimenti, proprio per rispondere alle sfide che ci attendono, l'Avvocatura ha anche avviato ed ha tuttora in corso un processo ordinato di rinnovamento e di reclutamento di giovani Avvocati e Procuratori, con procedure concorsuali appena concluse e altre in corso, necessario proprio per acquisire le particolari professionalità che anche la complessità del quadro ordinamentale e l'evoluzione del ruolo appena illustrato richiede.

3. Alla luce di quanto fin qui detto, le previsioni contenute negli articoli 19 e 20 del disegno di legge in oggetto - nella parte in cui prevedono che i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, alla cessazione di cariche elettive o di governo presso lo Stato, le Regioni e le Province autonome, ed i Comuni (senza indicare limiti minimi di popolazione), ovvero alla cessazione di incarichi apicali e semiapicali presso il Governo nazionale o i governi degli enti territoriali, con alcune differenziazioni fra le due norme, possano assumere incarichi od essere collocati "fuori ruolo"



L'Avvocato Generale dello Stato

anche presso l'Avvocatura dello Stato - appaiono complessivamente in disarmonia con la illustrata strutturazione e peculiarissima funzionalità dell'Avvocatura dello Stato.

Si deve, invero, considerare che incarichi di tal fatta non potrebbero - neppure in astratto - essere assimilabili a quelli da assumere "presso altre amministrazioni" (contemplati espressamente in alternativa), attesa la assoluta specificità dell'attività istituzionale dell'Avvocatura rispetto a quella propria di qualsiasi altra Amministrazione pubblica.

Inoltre, esse parrebbero introdurre una modalità alternativa di reclutamento *ex lege* degli Avvocati dello Stato, che:

- risulta eccentrica rispetto alla regola del doppio concorso pubblico, peculiarità dell'Istituto finalizzata alla migliore organizzazione del lavoro e alla distribuzione degli Avvocati e Procuratori dello Stato sul territorio nazionale tenendo conto della dimensione e della qualità del contenzioso e del consultivo;
- frustrerebbe lo scopo finale di tale modalità di selezione, strumentale all'esercizio dei compiti attinenti all'ambito, specifico e chiaramente definito, della difesa e della consulenza della Pubblica Amministrazione; ambito nel quale gli Avvocati dello Stato hanno maturato le loro specifiche professionalità, acquisendo all'interno dell'Istituto, un *back-ground* e *know how* molto mirato e specifico; reclutamento, professionalità e competenze specifiche molto diverse da quelli previsti per altre Pubbliche Amministrazioni;
- considerata la mancata previsione di limiti quantitativi dei magistrati coinvolti, interferirebbe con le politiche di rinnovamento del personale dell'Avvocatura, e potrebbe non agevolare il raggiungimento degli



L'Avvocato Generale dello Stato

obiettivi sopra richiamati, che, peraltro, rappresentano anche i punti nodali della politica d'Istituto per il prossimo futuro, seguendo i contemporanei mutamenti ordinamentali, obiettivi che perseguo fin dalla mia nomina ad Avvocato Generale.

In definitiva – e conclusivamente – per tutte le ragioni che ho sinteticamente illustrato, le previsioni in esame appaiono distoniche rispetto al quadro organizzativo e funzionale dell'Istituto e con il processo di rinnovamento e di evoluzione del ruolo degli Avvocati dello Stato.

Grazie dell'attenzione.