CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

DISEGNO DI LEGGE

N. 572

presentato dalla Giunta regionale,
su proposta dell'Assessore degli affari generali, personale e riforma della Regione, SPANU,

il 7 gennaio 2019

Avvocatura della Regione autonoma della Sardegna

****

RELAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE

Il presente disegno di legge, nell'ambito del processo in atto di riorganizzazione complessiva dell'Amministrazione regionale, reca disposizioni per l'istituzione dell'Avvocatura della Regione autonoma della Sardegna, di seguito Avvocatura regionale, e disciplina le funzioni connesse al contenzioso giudiziale e stragiudiziale delle amministrazioni del comparto di contrattazione regionale del sistema Regione, finora svolte dagli avvocati della Direzione generale dell'Area legale iscritti nell'elenco di cui all'articolo 3 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento della professione di avvocato), per effetto della competenza attribuita a detta Direzione generale dalle norme sull'organizzazione amministrativa della Regione (legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 (Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione Sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali), legge regionale 26 agosto 1988, n. 32 (Disciplina delle attribuzioni dei coordinatori generali, di servizio e di settore dell'Amministrazione regionale) e legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione)).

Il disegno di legge detta una disciplina coerente con l'articolo 23 della legge professionale forense 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense) che ha indicato quali requisiti necessari per l'esercizio della professione legale da parte di enti pubblici:

a) l'esistenza di un ufficio legale, costituente un'entità organica autonoma nell'ambito della struttura;
b) la piena indipendenza ed autonomia nella trattazione esclusiva e stabile degli affari legali dell'ente ed un trattamento economico adeguato alla funzione professionale svolta per gli avvocati;
c) l'esercizio nell'interesse dell'ente dell'attività professionale, giudiziaria ed extragiudiziaria.

Inoltre, si provvede al necessario recepimento della disciplina di cui all'articolo 9, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari)).

Il disegno di legge dà, altresì, positivo riscontro alla segnalazione della Corte dei conti (sezione regionale per il controllo della Sardegna) di cui alla relazione sul rendiconto generale della Regione autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 2013, capitolo XIII, in merito all'opportunità di "provvedere a regolamentare quanto prima l'attività dell'Avvocatura ed i profili professionali dei propri dipendenti avvocati in coerenza con il dettato della legge professionale forense e con le stesse previsioni regionali".

La figura dell'avvocato dipendente pubblico e, più in generale, l'Avvocatura degli enti pubblici, è diventata oggi sempre più strategica e richiede necessariamente che le amministrazioni si dotino di uno specifico ufficio, idoneo ad affrontare le richiamate problematiche. Infatti, nel corso degli ultimi anni il contenzioso giudiziario che coinvolge gli enti pubblici nelle diverse giurisdizioni ha avuto un notevole incremento, in termini sia quantitativi, sia qualitativi, anche in ragione dell'accrescimento per numero e complessità delle funzioni e delle materie devolute dallo Stato alle Regioni e agli enti locali. Tale incremento assume ancor maggiore rilevanza in considerazione della intrinseca natura del contenzioso e delle funzioni in relazione ad esso esercitate.

Tale esigenza è sempre stata soddisfatta dalla Direzione generale dell'Area legale, ma per garantire al meglio le esigenze di indipendenza, autonomia e flessibilità nello svolgimento dell'attività legale, occorre adeguare l'organizzazione regionale e definire lo status giuridico ed economico del personale.

Più precisamente l'Avvocatura della Regione deve possedere una struttura organica ed organizzativa, posta in posizione autonoma ed equiordinata rispetto alle restanti strutture di massimo livello dell'amministrazione ed operante in posizione di indipendenza da tutti gli altri settori dell'ente medesimo; funzionalmente e strutturalmente collegata, pertanto, direttamente al Presidente della Regione (TAR Sardegna, sez. II, sentenza 14 gennaio 2008, n. 7).

Occorre, quindi, che il soggetto che di tale struttura abbia la responsabilità sia, da un lato, collocato in una posizione apicale nel comparto di riferimento che corrisponda a quella di ogni altro preposto alle altre strutture regionali e, dall'altro, non sia gerarchicamente subordinato nell'esercizio degli affari giuridico-legali afferenti le sue competenze, in guisa tale che non si possa, in astratto, configurare alcuna ipotesi di avocazione dell'affare (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sentenza 15 ottobre 2009, n. 932).

Sotto il profilo dell'economicità dell'azione amministrativa, non deve essere omesso, in considerazione della progressiva e continua crescita del contenzioso regionale, il vantaggio che l'Avvocatura della Regione permette di conseguire, sotto il duplice profilo della trattazione pressoché esclusiva di tutto, il contenzioso da parte dell'Ufficio (con conseguente risparmio degli ingenti onorari che sarebbero altrimenti dovuti ad avvocati esterni) oltreché in ragione dell'elevato dato percentuale delle cause vinte.

Deve, infine, evidenziarsi che per la Sardegna, quale Regione ad autonomia differenziata, l'organizzazione di un'Avvocatura all'interno del proprio apparato, con specifico ruolo e con collocazione distinta a garanzia dello svolgimento dei delicati compiti affidati, risponde ad una esigenza di riaffermazione dell'identità autonomistica, differenziata da quella statale.

Il disegno di legge in argomento si compone di 10 articoli.

L'articolo 1 definisce le funzioni assegnate all'Avvocatura regionale, che corrispondono sostanzialmente a quelle sin qui svolte dalla Direzione generale dell'Area legale ma estese a tutte le amministrazioni del comparto di contrattazione regionale del sistema Regione.

Viene prevista altresì la possibilità che la stessa possa assumere il patrocinio delle altre amministrazioni del comparto di contrattazione regionale del sistema Regione sprovviste di ufficio legale interno.

L'articolo 2 conferma e sancisce la posizione di autonomia sia dell'Avvocatura complessivamente intesa, posta alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, rispetto alle altre strutture amministrative dell'Amministrazione regionale, sia degli Avvocati regionali in conformità a quanto prescritto dalla legge di riforma forense n. 247 del 2012.

La disposizione assicura altresì lo svolgimento delle funzioni di gestione di risorse umane, finanziarie e strumentali in capo ad un servizio amministrativo di supporto all'Avvocatura.

L'articolo 3 definisce il personale dell'Avvocatura.

L'articolo 4 individua l'Avvocato generale della Regione.

L'articolo 5 detta norme in materia di inquadramento e trattamento economico degli Avvocati regionali. Tali aspetti, vengono demandati, nel rispetto di alcuni requisiti minimi previsti dall'articolo in argomento, alla contrattazione collettiva di cui all'articolo 58, comma 3, della legge regionale n. 31 del 1998. La compiuta definizione dello status giuridico ed economico consente agli Avvocati regionali di svolgere in piena autonomia e con la massima efficienza il proprio operato. È infatti evidente la necessità di attuare la contrattazione separata di cui all'articolo 58, comma 3, della legge regionale n. 31 del 1998, assegnando agli stessi una disciplina separata rispetto al restante personale dell'Amministrazione regionale, dal punto di vista non solo retributivo (si rammenta che la legge di riforma forense ha esplicitamente riconosciuto agli avvocati degli enti pubblici il diritto ad trattamento economico adeguato alla funzione professionale svolta), ma anche in ordine ad altri aspetti attinenti al rapporto lavorativo, quali, ad esempio, l'orario di lavoro, che per giurisprudenza costante (da ultima, TAR Campania Napoli, sezione V, 24 gennaio 2013, n. 547), deve essere flessibile e slegato dall'obbligo di rilevazione automatica delle presenze mediante "badge", ovvero ancora la frequenza dei corsi formazione e la relativa disciplina, giacché gli Avvocati sono tenuti all'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale, secondo le modalità e le condizioni previste dal Consiglio nazionale forense (articolo 11, legge n. 247 del 2012).

L'articolo 6 disciplina le modalità di accesso tramite concorso pubblico nel rispetto di quanto stabilito dalla legge regionale n. 31 del 1998 all'Avvocatura regionale.

In fase di prima applicazione l'articolo 7 garantisce la continuità delle funzioni svolte dall'Avvocatura ed, in specie, delle cause pendenti prevedendo che i dipendenti attualmente impiegati nelle suddette funzioni presso le amministrazioni del sistema Regione continuino a svolgere le medesime funzioni presso l'Avvocatura fino all'espletamento del concorso pubblico di cui all'articolo 6, e comunque non oltre due anni dall'entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 8 contiene la modifica degli articoli 2 e 4 della legge regionale n. 1 del 1977. L'articolo 9 contiene la norma finanziaria.

L'articolo 10 dispone l'entrata in vigore della legge nel giorno della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Definizione e compiti dell'Avvocatura della Regione Autonoma della Sardegna

1. É istituita l'Avvocatura della Regione Autonoma della Sardegna, di seguito Avvocatura regionale, istituzionalmente incaricata delle funzioni di difesa delle amministrazioni del comparto di contrattazione regionale del sistema Regione presso le giurisdizioni costituzionale, ordinaria, amministrativa, comunitaria, contabile e tributaria e in sede stragiudiziale, oltre alla consulenza legale e giuridico-amministrativa.

2. L'Avvocatura regionale:

a) rappresenta, assiste e difende le amministrazioni del comparto di contrattazione regionale del sistema Regione in ogni stato e grado dei giudizi, attivi e passivi, proposti dinanzi alla magistratura ordinaria, amministrativa, tributaria, contabile, nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale ed ai Tribunali dell'Unione europea, nei procedimenti arbitrali e dinanzi a ogni altro organo giurisdizionale e in sede stragiudiziale;
b) formula pareri legali richiesti dagli organi di direzione politica delle amministrazioni comparto di contrattazione regionale del sistema Regione e dalle rispettive direzioni generali.

3. L'Avvocatura regionale può assumere il patrocinio delle altre amministrazioni del sistema Regione, purché non sussistano conflitti di interesse, anche potenziali, con la Regione medesima.

Art. 2

Autonomia dell'Avvocatura regionale

1. L'Avvocatura regionale è un ufficio autonomo posto alle dirette dipendenze del Presidente della Regione.

2. Gli avvocati dell'Avvocatura regiona-

le svolgono le proprie mansioni professionali in autonomia, nel rispetto della legge 31 dicembre 2012 n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense) e rispondono dell'espletamento del mandato professionale unicamente al Presidente della Regione.

3. Le funzioni amministrative e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'Avvocatura regionale sono svolte da un servizio amministrativo di supporto alla medesima Avvocatura, cui è preposto un dirigente non incaricato delle funzioni di cui all'articolo 1, ed al quale è assegnato il personale amministrativo di cui all'articolo 3, comma 1, secondo periodo.

Art. 3

Personale dell'Avvocatura

1. Il personale dell'Avvocatura regionale è composto dall'Avvocato generale della Regione, da avvocati dirigenti incaricati di funzioni di coordinamento per la gestione degli affari giurisdizionali, dagli avvocati regionali e dal personale per il coordinamento e la gestione dell'attività amministrativa correlata, assegnato ai sensi della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione).

2. Il contingente organico dell'Avvocatura regionale è determinato con deliberazione della Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione.

3. Gli avvocati dell'Avvocatura regionale sono valutati sulla base dell'attività professionale esercitata, in base al rendimento individuale secondo criteri oggettivamente misurabili che tengano tra l'altro conto della puntualità negli adempimenti processuali.

4. Agli avvocati dell'Avvocatura regionale è garantita la copertura assicurativa per responsabilità professionale.

Art. 4

Avvocato generale della Regione

1. All'Avvocatura regionale è preposto l'Avvocato generale della Regione, nominato per un massimo di cinque anni con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale adottata su proposta del Presidente.

2. L'Avvocato generale della Regione è un avvocato, dirigente del sistema Regione, abilitato al patrocinio dinanzi alle magistrature superiori, ovvero, individuato tra gli avvocati esterni alla Regione, abilitati al patrocinio dinanzi alle magistrature superiori in possesso di comprovata esperienza in materia di rappresentanza e difesa in giudizio degli enti pubblici nei limiti dell'articolo 29, comma 2, della legge regionale n. 31 del 1998.

3. L'Avvocato generale della Regione esercita funzioni di direzione dell'attività degli avvocati e provvede alla ripartizione degli affari tra gli avvocati regionali, tenendo conto dei livelli di specializzazione e professionalità acquisiti.

4. L'Avvocato generale indica annualmente al Presidente della Regione l'entità delle risorse necessarie al funzionamento dell'ufficio.

5. Nei casi di assenza o impedimento dell'Avvocato generale della Regione, le funzioni sono svolte dal dirigente avvocato regionale più anziano nel ruolo e, in assenza, dall'avvocato regionale abilitato al patrocinio dinanzi alle magistrature superiori più anziano di età ovvero, in mancanza, dagli avvocati regionali in base ai medesimi criteri.

Art. 5

Inquadramento e trattamento economico

1. L'inquadramento professionale e il trattamento economico dell'Avvocato generale della Regione e degli avvocati dell'Avvocatura

regionale sono specificamente disciplinati dalla contrattazione collettiva mediante discipline distinte nell'ambito del contratto di comparto.

2. Il trattamento economico è correlato alla funzione professionale svolta ed alle connesse responsabilità, nel rispetto di quanto disposto dall'articolo 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense).

3. Agli avvocati dell'Avvocatura regionale sono, inoltre, corrisposti i compensi professionali previsti dai commi 3 e 6 dell'articolo 9, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari) convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo i criteri stabiliti nel medesimo articolo 9 e nella misura indicata dalla Giunta regionale, su proposta del Presidente della Regione.

4. I compensi corrisposti ai sensi del comma 3 sono da considerare comprensivi, se dovuti, degli eventuali oneri riflessi a carico dell'Amministrazione regionale. I medesimi compensi sostituiscono la parte di retribuzione accessoria parametrata a quella di risultato di cui all'articolo 8, commi 2, 3 e 4, fatte salve eventuali integrazioni ove le somme ripartite fossero inferiori alle predette retribuzioni o, comunque, a quelle previste dai contratti collettivi.

5. Sono a carico della Regione gli oneri relativi all'iscrizione agli albi ed elenchi professionali.

Art. 6

Accesso all'Avvocatura

1. All'Avvocatura regionale si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami bandito nel rispetto di quanto stabilito dalla legge regionale n. 31 del 1998, ivi compresa la facoltà di prevedere una riserva di posti in favore dei dipendenti delle amministrazioni del comparto di contrattazione regionale del sistema Regione abilitati all'esercizio della professione forense.

Art. 7

Disposizione transitoria

1. Al fine di garantire la continuità nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza in giudizio del sistema Regione, oltreché la tutela stragiudiziale, senza pregiudizio per il pubblico interesse, i dipendenti delle amministrazioni del sistema Regione iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 3 del regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore) convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, impiegati in tali funzioni alla data di entrata in vigore della presente legge, continuano a svolgere le medesime funzioni di patrocinio legale fino all'espletamento del concorso di cui all'articolo 6, e comunque non oltre diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 8

Modifica degli articoli 2 e 4
della legge regionale n. 1 del 1977
(Competenze in materia di promozione
e resistenza alle liti)

1. Dopo la lettera e), del primo comma, dell'articolo 2 della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 (Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali) è inserita la seguente:
"e bis) promuove le liti e la resistenza in giudizio;".

2. La lettera q), del primo comma, dell'articolo 4 della legge regionale n. 1 del 1977 è abrogata.

Art. 9

Norma finanziaria

1. L'Amministrazione regionale provvede all'attuazione della presente legge senza far derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale, nell'ambito delle risorse già destinate agli interventi di cui alla legge regiona-

le 13 novembre 1998, n. 31, e iscritte nel bilancio della Regione per gli anni 2018-2020 e in quelle corrispondenti dei bilanci per gli anni successivi.

Art. 10

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della pubblicazione nel Bollettino ufficiale delle Regione autonoma della Sardegna (BURAS).

Registro: CRS , Prot.: 000090 del: 07/01/2019

REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Disegno di legge concernente "Avvocatura della Regione Autonoma della Sardegna"

Relazione tecnico finanziaria

Come stabilito dall'articolo 9 del disegno di legge recante la norma finanziaria, l'Amministrazione regionale provvede all'attuazione della presente legge senza far derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale, nell'ambito delle risorse già destinate agli interventi di cui alla legge regionale 13 novembre 1998, n. 31, e iscritte nel bilancio della Regione per gli anni 2018-2020 (Missione – Programma) e in quelle corrispondenti dei bilanci per gli anni successivi.