

COMMISSIONE I

AFFARI COSTITUZIONALI - ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - REGIONI
- DISCIPLINA GENERALE DEL RAPPORTO DI PUBBLICO IMPIEGO

19.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 NOVEMBRE 1978

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE IOTTI LEONILDE

INDICE

	PAG.
Sostituzioni:	
PRESIDENTE	143
Proposta di legge (Discussione e rinvio):	
Senatori CIPELLINI ed altri: Modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato (Approvata dal Senato) (2468) .	143
PRESIDENTE	143, 155, 160
BOZZI	152
CARUSO ANTONIO, <i>Relatore</i>	144
DEL PENNINO	154
LABRIOLA	158
MARTORELLI	155
VERNOLA	158
Disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Disposizioni per la semplificazione dei controlli e del procedimento per le pensioni civili, militari e di guerra presso la Corte dei conti (1021) . .	160
PRESIDENTE	160

La seduta comincia alle 10,10.

NESPOLO CARLA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.*(È approvato).***Sostituzioni.**

PRESIDENTE. Comunico che a' sensi dell'articolo 19, comma quarto, del Regolamento, il deputato Del Pennino sostituisce il deputato Battaglia.

Discussione della proposta di legge dei senatori Cipellini ed altri: Modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato (Approvata dal Senato) (2468).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge dei senatori Cipellini, Ferralasco, Finessi, Si-

gnori, Aiello, Colombo Renato, Rossa, Scarmario, Segreto, Viviani, Catellani, Minnocci, De Matteis, Fabbri Fabio, Pittella, Di Nicola, Delle Mura, Albertini, Viglianesi, Lepre, Vignola: « Modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato », già approvata dal Senato nella seduta dell'11 ottobre 1978.

L'onorevole Caruso ha facoltà di svolgere la relazione.

CARUSO ANTONIO, *Relatore*. La proposta di legge al nostro esame è stata approvata dal Senato secondo la procedura abbreviata prevista per i disegni di legge già approvati nella legislatura precedente da un solo ramo del Parlamento. Questa procedura particolare, tuttavia, non deve far sorgere alcun dubbio sul fatto che il Senato abbia proceduto in modo estremamente approfondito e al termine di un lungo e ponderato lavoro compiuto da parte di un comitato ristretto.

Tra il testo originario della proposta di legge e quello proposto dal comitato ristretto esiste una profonda differenza; è questa una ulteriore prova che l'esame del provvedimento compiuto dal Senato è stato quanto mai laborioso ed approfondito.

Le linee direttrici secondo le quali si è svolto il lavoro del comitato ristretto sono state quattro. In primo luogo si è affrontato lo stato giuridico ed economico, con la modificazione del sistema gerarchico delle carriere; sono state poi apportate alcune variazioni alla struttura dirigenziale dell'istituto; in terzo luogo è stata proposta l'istituzione di organi collegiali a struttura parzialmente partecipativa, in funzione ausiliaria della dirigenza; infine, si è provveduto ad una regolamentazione più esplicita della rappresentanza e la difesa in giudizio degli interessi delle regioni.

Vorrei sottolineare che la modificazione dello stato giuridico, anche se potrebbe sembrare una esigenza puramente corporativa, in realtà è funzionale al riordinamento dell'Istituto attraverso il riconoscimento dell'attività professionale piena agli avvocati dello Stato, nel senso che viene loro riconosciuta la mansione effettiva-

vamente svolta, qualsiasi sia la qualifica rivestita all'interno dell'istituto. È noto che attualmente gli avvocati dello Stato si dividono in vice avvocato generale, sostituti avvocati generali, vice avvocati, sostituti avvocati, tutti con la medesima funzione; infatti, per aver essi superato il concorso ed essere stati dichiarati idonei, sono abilitati all'esercizio della professione forense presso tutti i gradi della giurisdizione. Per gli avvocati dello Stato non esiste difatti la necessità del conseguimento dell'abilitazione all'esercizio presso le giurisdizioni, perciò sin dal primo giorno, con l'ingresso in carriera essi possono esercitare anche le giurisdizioni medesime.

Il provvedimento, in definitiva, non fa che riconoscere questa « qualifica funzionale », in considerazione che nell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato — ordinamento che pure rientra nell'ambito più generale della pubblica amministrazione — il principio gerarchico non ha senso, perché non corrisponde alle reali funzioni esercitate dai suoi componenti.

Pertanto questa modifica dello *status* giuridico è finalizzata al riordino delle strutture. Finora l'Avvocatura dello Stato si è identificata, in pratica, nell'avvocato generale dello Stato, qualificandosi funzionalmente tutti gli altri come dei semplici suoi « collaboratori »; è l'avvocato generale dello Stato il vero « ministro del contenzioso », cui tutti gli avvocati devono essere subordinati.

Per quanto riguarda le modificazioni alla struttura dirigenziale dell'istituto, il disegno di legge mira a superare la situazione attuale in forza della quale, a fronte della figura preminente dell'avvocato generale, gli avvocati dello Stato sono quasi ridotti al rango di semplici funzionari non avendo alcuna autonomia di trattazione degli affari. È noto infatti che soltanto l'avvocato generale dello Stato ha il potere di emettere direttive e di indicare il modo in cui trattare le questioni.

La proposta di legge al nostro esame, invece, attribuisce agli avvocati dello Stato funzioni loro proprie.

Inoltre essa introduce nella struttura dell'Avvocatura dello Stato due organi col-

legiali a carattere partecipativo: il consiglio degli avvocati e procuratori, ed il comitato consultivo. L'introduzione di tali organi tende a rompere l'architettura attuale, che fa coincidere l'Avvocatura dello Stato con la figura dell'avvocato generale dello Stato. Se la proposta di legge verrà approvata, ferma la necessità della funzione dirigenziale unitaria dell'Istituto, l'avvocato generale sarà affiancato dal consiglio degli avvocati e procuratori e dal comitato consultivo per questioni di massima o di particolare rilevanza, nonché per la determinazione dei criteri da seguire per l'assegnazione degli affari ai singoli avvocati dello Stato e per l'elaborazione dei criteri in base ai quali svolgere la funzione consultiva e quella di rappresentanza e di difesa in giudizio degli interessi dello Stato. La prospettiva mi sembra di grande rilevanza, perché tende ad adeguare le strutture dell'Istituto alla complessità dell'attività dello Stato svolgendosi nei campi più svariati. Infatti, non esiste, alcun campo nel quale lo Stato non intervenga in qualche modo. Pertanto, è illusorio pensare all'Avvocato generale dello Stato come ad una sorta di genio che tutto conosce e su tutto interviene a dirigere. Da qui la necessità di creare organismi collegiali capaci, per l'apporto delle varie competenze, di assicurare allo Stato l'effettiva rappresentanza e tutela dei suoi interessi.

Se dunque consideriamo il modificarsi della situazione, ci possiamo rendere conto di come anche la prima linea direttrice — per intenderci quella del riordinamento della carriera — seguita nel disegno di legge presentato al Senato sia funzionale al riordino complessivo della struttura dell'istituto, cosicché essa perde qualsivoglia supporto a carattere di accoglimento di specificate rivendicazioni corporative, e si pone invece come necessario intervento sia per una seria modifica dello *status* degli avvocati dello Stato, sia per essere una riforma dell'Istituto nel suo complesso.

Il quarto punto che la proposta di legge ha definito è quello relativo alla rappresentanza e difesa in giudizio delle re-

gioni a statuto ordinario da parte dell'Avvocatura dello Stato. Tale possibilità è stata già contemplata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, all'articolo 107, nel senso che le regioni a statuto ordinario potevano avvalersi dell'ausilio dell'avvocatura dello Stato. La proposta di legge in discussione prevede un'opportuna regolamentazione del rapporto tra le regioni e l'Avvocatura dello Stato, cheavrò modo di esporre dettagliatamente nel corso dell'illustrazione dei singoli articoli.

Desidero ora illustrare dettagliatamente il testo della proposta di legge riservandomi di aggiungere in tale sede altre considerazioni, utili per una migliore comprensione del significato del provvedimento in discussione.

Nel primo articolo vengono specificate le qualifiche degli avvocati e procuratori dello Stato. Ritengo di avere già spiegato, spero a sufficienza, il significato e la portata dell'unificazione delle qualifiche in quella di avvocato dello Stato, che corrisponde all'espletamento di funzioni professionali tipiche, le quali non hanno bisogno di essere individuate e dettagliate poiché hanno riferito a quelle proprie della professione di avvocato. Ovviamente, in conseguenza di tale unificazione, e prevista la soppressione delle qualifiche di vice avvocato generale dello Stato e di sostituto avvocato generale dello Stato, nonché di quelle di vice avvocato dello Stato, di sostituto avvocato dello Stato, di procuratore capo dello Stato, di sostituto procuratore aggiunto dello Stato. Tali qualifiche, attualmente ancora esistenti, erano anche più numerose fino a qualche tempo fa, e comprendevano anche le qualifiche di avvocato dello Stato e di procuratore dello Stato « di prima e di seconda classe ».

Nell'articolo 2 è regolato il trattamento economico dei procuratori dello Stato e nell'articolo 3 è regolato quello degli avvocati dello Stato. È evidente che alla soppressione delle qualifiche sopra ricordate, non poteva avere la conseguenza di collocare in una sola posizione economica sia pure distinta gli avvocati ed i procura-

tori dello Stato. Pertanto correttamente la proposta di legge approvata dal Senato prevede che nella qualifica di procuratore dello Stato siano istituite quattro classi di stipendio, le quali vengano attribuite rispettivamente: la prima al momento della nomina a procuratore a seguito di regolare concorso; la seconda, dopo due anni di anzianità nella prima classe; la terza, dopo tre anni di anzianità nella seconda classe; la quarta, dopo otto anni di anzianità nella terza classe. Complessivamente, dopo quindici anni di servizio, si consegue l'ultima classe di stipendio.

Vorrei sottolineare, che questa progressione economica viene conseguita dai procuratori per anzianità, « salvo demerito ». Su questo punto, sono stati preannunciati alcuni emendamenti.

Vorrei ricordare, per inciso, che è in discussione, relativamente alla regolamentazione della professione forense, la proposta di abolire la figura del procuratore; qualora ciò avvenisse, è chiaro che bisognerà estendere, allora, tale norma anche all'Avvocatura dello Stato.

L'articolo 3 ripete in definitiva, per gli avvocati la stessa impostazione, seguita per i procuratori, con alcune modifiche sui tempi. Con l'intelligenza dei colleghi sottolineo che in base a questo articolo, nella pratica, se un avvocato di Stato entra in carriera a 28 anni, tra i 46 ed i 48 consegue un trattamento economico corrispondente a presidente di sezione della cassazione.

L'ultimo comma dell'articolo prevede la soppressione, per gli avvocati, del rapporto informativo di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 2 marzo 1948, n. 155.

Il successivo articolo 4 regola le modalità di accesso nella Avvocatura dello Stato, e indica i requisiti necessari. È previsto, in ogni caso, un concorso di secondo grado, perché bisogna appartenere alla amministrazione dello Stato o ad altra magistratura; il limite è fissato in 45 anni; con una differenziazione in questo punto rispetto agli altri rapporti di pubblico impiego.

Si tratta di norme estremamente chiare, che non hanno bisogno di particolare

esame; vorrei solo richiamare l'attenzione della Commissione sull'abrogazione dell'articolo 31 del testo unico, con il quale viene soppressa la particolare forma di provvista costituita dalla possibilità per il Governo di nominare direttamente avvocato dello Stato avvocati provenienti dalla libera professione e dall'insegnamento. In proposito pur valutando positivamente la proposta mi rimetto al giudizio della Commissione.

L'articolo 5 prevede che per ogni tre posti che si rendano vacanti nella qualifica di avvocato dello Stato, uno sia accantonato per essere conferito, secondo determinate modalità, ai procuratori dello Stato i quali abbiano conseguito una anzianità di otto anni e che i posti non ricoperti vengano messi a concorso pubblico e è chiaro che se sarà abolita la qualifica di procuratore nella professione civile, tali norme dovranno essere adeguate.

In base al successivo articolo 6 vengono aggiunti alle materie di esame anche il diritto del lavoro, la legislazione sociale ed il diritto regionale: è ben strano che ciò si sia giunti solo nel 1978.

Nei primi sei articoli è disciplinato lo stato giuridico ed economico degli avvocati dello Stato. Dall'articolo 7 inizia la parte relativa all'organizzazione delle strutture dirigenziali. Si afferma, infatti: « L'Avvocatura dello Stato è costituita dall'Avvocatura generale e dalle Avvocature distrettuali. L'Avvocatura generale ha sede in Roma. Le Avvocature distrettuali hanno sede in ciascun capoluogo di regione a statuto ordinario e, comunque, dove siano istituite sedi di Corti d'appello ». Si tratta tutto sommato di una questione « estetica », come direbbe l'onorevole Bozzi; ma non capisco perché non si sia fatto riferimento alle regioni in generale. L'ultimo comma, poi, recita: « Nella circoscrizione della Corte d'appello di Roma le attribuzioni dell'Avvocatura distrettuale sono esercitate dall'Avvocatura generale dello Stato »: in proposito l'onorevole Bozzi ha preannunciato un emendamento.

L'articolo 8, corrispondente all'articolo 19 del testo unico del 1933, stabilisce che: « L'Avvocatura generale dello Stato è co-

stituita dall'avvocato generale dello Stato, dai vice avvocati generali dello Stato, dal Segretario generale, nonché da avvocati e da procuratori dello Stato». In questo modo si adegua la vecchia normativa all'unica qualifica di avvocato e procuratore, che nell'attuale normativa non venivano considerati. La questione ha rilievo perché — ripeto — nella nuova impostazione che risulta dal complesso del provvedimento, l'Avvocatura generale dello Stato non è più costituita soltanto dall'avvocato generale, ma anche dai vice avvocati generali dello Stato, dal segretario generale e da quanti altri, avvocati e procuratori dello Stato, dal segretario generale e da quanti altri, avvocati e procuratori dello Stato, ne fanno parte: cosicché in ipotesi qualora un avvocato dello Stato non concordasse sulle indicazioni date dall'avvocato generale dello Stato, ha la possibilità di chiedere, presentando una relazione scritta, la pronuncia del comitato consultivo e, nel caso questa fosse contraria al suo avviso, di essere sostituito nella trattazione dell'affare su cui è sorta la divergenza di opinioni.

Nell'articolo 9 sono regolati i rapporti tra l'Avvocatura dello Stato e le regioni a statuto ordinario che decideranno, con deliberazione dei rispettivi consigli regionali, da pubblicarsi per estratto sulla *Gazzetta Ufficiale* e sui bollettini ufficiali regionali, di avvalersi dell'assistenza del suddetto istituto. Con questa procedura i rapporti tra regioni ed avvocatura assumono un carattere di organicità, in quanto la difesa in giudizio delle regioni a statuto ordinario non è più una difesa eventuale ma diventa un rapporto reciprocamente obbligato. Ciò vale sempre salvo il caso di esistenza di un contrasto d'interessi tra lo Stato e la regione: nel qual caso prevale, ai fini della difesa in giudizio, l'interesse dello Stato, mentre la Regione deve ricorrere per la tutela dei propri interessi al libero Foro. La regione può anche ricorrere al libero Foro in casi eccezionali, quando la complessità della lite sia tale da richiedere una particolare tutela degli interessi regionali; però è pur sempre necessaria, nei casi suddetti, una

deliberazione specifica del consiglio regionale, approvata dagli organi di controllo della regione. La possibilità delle regioni di avvalersi di avvocati del libero Foro in situazioni di conflitto di interessi con lo Stato può apparire eccessivamente ristretta dalla disciplina posta nel penultimo comma dell'articolo 9, ed in effetti, tale disciplina fa sorgere un problema di difficile soluzione.

Ma un problema che a me sembra ancora più preoccupante è quello che deriva dalla possibilità per le regioni di avvalersi di tutte le funzioni dell'Avvocatura dello Stato e l'Avvocatura dello Stato non svolge soltanto le funzioni di rappresentanza, di patrocinio e di assistenza in giudizio, ma svolge anche funzioni di consulenza. È vero che è previsto il caso di conflitto di interessi tra Stato e regione: pur tuttavia mi permetto di richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che non sempre questo conflitto è palese ed eclatante, cioè immediatamente rilevabile; talvolta, infatti, si possono avere casi di conflitto occulto, latente, che cioè non è immediatamente rilevabile. Può darsi, ad esempio, il caso che, nella difesa degli interessi della regione — o del comune, o della provincia: quando tali enti locali trattino, per delega della regione, materie di competenza regionale — si manifesti l'opportunità di sollevare una questione di legittimità costituzionale di una carenza di legge. In tale caso l'avvocato dello Stato viene a trovarsi in una posizione ambigua e combattuta, perché mentre l'interesse della regione, che egli sta tutelando, richiederebbe che venisse sollevata l'eccezione, l'interesse dello Stato richiederebbe piuttosto che tale eccezione non venga sollevata. Vorrei chiedere dunque ai colleghi « regionalisti » se non ritengono che, in questo caso, la difesa della regione da parte dell'Avvocatura dello Stato non risulti in qualche modo limitata. Personalmente ritengo che i vantaggi della difesa delle regioni da parte dell'Avvocatura dello Stato siano superiori agli svantaggi, nel senso che l'ipotesi da me rilevata è soltanto possibile ed eventuale. Pur tuttavia, si tratta di possibilità,

di fronte alla quale all'avvocato distrettuale non resta che conformarsi alle direttive ed alle decisioni dell'avvocato generale dello Stato, sia pure confortate dal parere del comitato consultivo. In tali situazioni come si trovano le regioni? Possono ritenersi sicure di avere una difesa piena e completa, quale si ha quando si dispone di un proprio avvocato? La soluzione potrebbe essere trovata anche in termini organizzativi, facendo in modo che le avvocature distrettuali, quando si trovano a difendere interessi delle regioni, siano sganciate dal rapporto di dipendenza con l'Avvocatura generale dello Stato. Ma questo coinciderebbe con gli interessi generali dello Stato?

Bisogna tenere presente che il provvedimento in discussione non risolve « casi limite » come quello che ho indicato, bensì soltanto casi di conflitto pieno e palese tra Stato e regione. Tuttavia, ho voluto avanzare alcune considerazioni su tali eventualità, non già perché abbia intenzione di presentare emendamenti formali in proposito, bensì per sottolineare i problemi che pure emergono da un'impostazione del provvedimento che è tuttavia largamente positiva e che, come relatore, mi sento di condividere.

Nell'articolo 10 è prevista un'ulteriore regolamentazione dei rapporti tra l'Avvocatura dello Stato e gli enti pubblici autorizzati ad avvalersi delle sue funzioni.

Nell'articolo 11 — molto importante nel contesto della proposta di legge — si prevede la regolamentazione di una materia che è stata controversa per lungo tempo, poiché riguarda in definitiva la stessa posizione dell'Avvocatura dello Stato nel nostro ordinamento. Finora si è ritenuto che, una volta sorto un rapporto contenzioso, l'Avvocatura dello Stato, nata come organismo tecnico, potesse in ogni caso disporre, nel senso di decidere sul da farsi.

La questione, dopo una lunga controversia, è stata decisa in sede di adunanza generale del Consiglio di Stato nel 1967. Con questo articolo 11 viene definitivamente chiarito che a disporre della controversia è sempre l'Amministrazione; all'Avvocatura di Stato compete unicamente la

trattazione dell'affare in sede di contenzioso. Si tratta di un dato di rilievo, che mette fine ad una polemica annosa, che ha avuto il contributo di studi importanti ma che richiedeva una decisione risolutiva. Se fosse prevalsa la tesi per cui spettava all'Avvocatura dello Stato decidere, l'Avvocatura dello Stato si sarebbe trasformata in pratica in una sorta di giudice dell'amministrazione. Per completezza di discorso non va dimenticato, tuttavia, che di fronte al parere dell'Avvocatura dello Stato, la decisione dell'amministrazione è sostanzialmente condizionata.

L'articolo 12 tende ad alleggerire l'Avvocatura dello Stato dalla trattazione di alcuni affari di interesse minuto perché, nonostante l'aumento di organico proposto, sono 310 i posti di avvocati dello Stato previsti, se essi dovessero trattare tutto, si troverebbero nell'impossibilità di assolvere ai loro compiti. Di qui la disposizione in forza della quale l'amministrazione può provvedere, a mezzo di propri funzionari, nei casi previsti dal primo, secondo e terzo comma dell'articolo medesimo.

L'articolo 13 prevede che, in tutti i giudizi per procedimenti civili, salvo i casi di contenzioso tributario, sia depositata una copia autentica della decisione per l'Avvocatura.

I successivi articoli rivestono particolare importanza, perché modificano la struttura dirigenziale dell'istituto.

L'articolo 14 ridisegna il ruolo dell'avvocato generale dello Stato, finora considerato come il *dominus*, come il « ministro del contenzioso », come organo monocratico gestore del contenzioso sia a livello centrale che periferico. Il corrispondente articolo del testo unico del 1933 era il 15, che così recitava: « L'Avvocato generale dello Stato fa tutte le proposte per le nomine e per ogni altro provvedimento riguardante il personale dell'Avvocatura dello Stato; vigila l'andamento del servizio; sovrintende alla trattazione degli affari contenziosi e consultivi con generali istruzioni e speciali norme direttive; risolve le divergenze di parere sia tra gli uffici distrettuali dell'Avvocatura dello

Stato, sia tra questi e gli uffici amministrativi. L'Avvocato generale riferisce al Capo del Governo sull'andamento dei lavori dell'Avvocatura dello Stato, presentando apposite relazioni ».

L'articolo 14 della proposta non ribalta questa situazione ma l'attenua, con la partecipazione all'attività di direzione dell'Avvocatura degli organismi collegiali: « L'Avvocato generale dello Stato: determina le direttive inerenti alla trattazione degli affari contenziosi e consultivi; presiede e convoca il Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato ed il Comitato consultivo; vigila su tutti gli uffici, i servizi e il personale dell'Avvocatura dello Stato e soprintende alla loro organizzazione, dando le opportune disposizioni ed istruzioni generali; risolve, sentito il Comitato consultivo, le divergenze di parere sia tra gli uffici distrettuali dell'Avvocatura dello Stato sia tra questi e le singole amministrazioni »; questo ultimo punto mi lascia molto perplesso poiché, in caso di contrasto tra le avvocature distrettuali e le regioni, la risoluzione del contrasto viene affidata all'Avvocato generale dello Stato. L'articolo 14 continua poi: « [L'Avvocato dello Stato] assegna agli avvocati e procuratori in servizio presso l'Avvocatura generale dello Stato gli affari contenziosi e consultivi, in base ai criteri stabiliti dal Comitato consultivo ». Con questa norma mira a creare un rapporto dialettico e non autoritario all'interno dell'Avvocatura. Infine, l'articolo 14 recita: « [L'Avvocato generale dello Stato] riferisce periodicamente al Presidente del Consiglio dei ministri sull'attività svolta dall'Avvocatura dello Stato, presentando apposite relazioni, e segnala anche prontamente le eventuali carenze legislative ed i problemi interpretativi che emergono nel corso dell'attività di istituto; fa le proposte e adotta i provvedimenti espressamente attribuiti alla sua competenza, nonché ogni altro provvedimento riguardante gli uffici ed il personale dell'Avvocatura dello Stato che non sia attribuito ad altra autorità ».

Dalla comparazione tra il vecchio ed il nuovo testo si evidenzia il ridimensiona-

mento della figura dell'Avvocato generale dello Stato, anche se non diminuita la capacità di direzione in relazione alle esigenze complessive dell'ordinamento. L'articolo 15 regola le funzioni dei vice avvocati generali dello Stato. Su tale articolo desidero soffermarmi brevemente poiché mi risulta che sono state indirettamente avanzate dagli interessati una serie di osservazioni.

Certamente può sembrare contraddittorio il fatto che mentre nell'articolo 1 viene soppressa la qualifica di vice avvocato generale dello Stato, nell'articolo 15 se ne regolano le funzioni, che sono poi quelle di coadiuvare l'avvocato generale dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni, di sovrintendere, d'intesa con l'avvocato generale, all'attività contenziosa e consultiva per i settori ai quali è preposto (assicurandone il coordinamento e l'unità d'indirizzo) e di trattare affari consultivi e contenziosi di particolare importanza. Lo stesso articolo regola poi, al secondo comma, la procedura per il conferimento degli incarichi di vice avvocato generale dello Stato.

In realtà al vice avvocato generale dello Stato corrisponde non già una qualifica, bensì un incarico, che viene conferito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dell'avvocato generale dello Stato, sentito il consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato, ad avvocati dello Stato appartenenti all'ultima classe di stipendio: cioè, agli avvocati dello Stato più anziani, i quali hanno maturato una preparazione professionale che li fa ritenere idonei a svolgere le funzioni di vice avvocati generali dello Stato. Un dato di rilievo è costituito dalla previsione della cessazione dall'« incarico » — che fa ben capire come non si tratti di « qualifica » — con le stesse modalità di cui sopra.

Orbene, al testo dell'articolo 15 della proposta di legge si muovono alcune obiezioni. Si obietta innanzitutto che non è ben precisato il numero degli incarichi da conferire nel senso, che si prevede soltanto che detto numero non debba essere superiore a nove; cosicché potrebbe darsi

il caso che vengano conferiti incarichi in numero inferiore (due, o tre, o quattro).

BOZZI. Su tale problema ho presentato un emendamento.

CARUSO ANTONIO, *Relatore*. Si obietta inoltre che nel testo in discussione non sono precisati i criteri, né sono date indicazioni circa le modalità della scelta dei vice avvocati generali dello Stato. Vi si fa riferimento alla classe di stipendio, ma non si danno altre indicazioni, di modo che la scelta potrebbe avvenire anche con criteri « politici ».

Questa seconda obiezione mi sembra un po' eccessiva; pur tuttavia resta il fatto che, mentre attualmente, per la attribuzione della qualifica di vice avvocato generale dello Stato, è prevista anche la delibera del Consiglio dei ministri, la proposta di legge prevede, per il conferimento dell'incarico, semplicemente il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Su entrambe queste obiezioni esprimerò le mie valutazioni dopo aver sentito il parere dei colleghi che interverranno nella discussione sulle linee generali. Posso dire fin da ora che la seconda di esse mi pare sostanzialmente infondata. Per quanto riguarda la prima, ritengo che sarebbe opportuno che nel testo dell'articolo 15 vi fossero maggiori precisazioni circa il numero dei vice avvocati generali dello Stato. Quanto ai criteri di scelta ai quali devono attenersi il consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato e lo stesso avvocato generale dello Stato, va detto che essi dovrebbero essere meglio determinati. Non mi sento di sostenere, infine, che quello di vice avvocato generale non è un semplice « incarico ». Se fosse una « qualifica », esso sarebbe palesemente in contrasto con la stabilita unicità della « funzione » degli avvocati dello Stato (suddivisi soltanto in quattro differenti classi di stipendio, a seconda dell'anzianità di servizio).

L'articolo 16 regola le funzioni del segretario generale dell'Avvocatura dello Stato, il quale è, in pratica, il capo del personale amministrativo di tale istituto. Re-

gola inoltre la procedura per il conferimento di tale incarico: incarico che cessa dopo cinque anni, ed è rinnovabile una sola volta per un altro identico periodo.

L'articolo 17 regola le funzioni dell'avvocato distrettuale dello Stato e non ha bisogno di commento. Mi preme soltanto di sottolineare il terzo capoverso dell'articolo, in cui l'avvocatura distrettuale dello Stato appare come un grosso studio professionale nel quale le varie componenti si fondono fino a costituire un amalgama, che assicura la corretta e giusta difesa degli interessi dello Stato o degli altri enti da essa rappresentati.

Osservo infine che, poiché è previsto che l'avvocato distrettuale appartenga alla terza classe di stipendio, nella quale deve aver maturato cinque anni di anzianità, mentre è possibile che nell'organico dell'ufficio di una avvocatura distrettuale vi sia un avvocato più anziano (appartenente, magari alla quarta classe di stipendio) suggerirei che vi si facesse esplicito riferimento, poiché sembrerebbe dal dettato legislativo che gli avvocati distrettuali non possano appartenere alla quarta classe di stipendio, penso che il problema potrebbe essere risolto eventualmente con la presentazione di uno specifico ordine del giorno.

All'articolo 18 sono previste le attribuzioni specifiche degli avvocati e dei procuratori dello Stato: « [Essi] trattano gli affari contenziosi e consultivi loro assegnati; in caso di divergenza di opinioni nella trattazione di detti affari con l'avvocato generale, con i vice avvocati generali o con l'avvocato distrettuale, possono chiedere, presentando relazione scritta, la pronuncia del Comitato consultivo e, se questa è contraria al loro avviso, di essere sostituiti nella trattazione dell'affare per cui è sorta la divergenza di opinioni ». Si tratta di una disposizione molto importante, perché consente che, all'interno dell'istituto, al fine di realizzare la migliore difesa degli interessi dello Stato e degli altri enti, sorga un rapporto dialettico costruttivo. Inoltre, mentre in base alle attuali disposizioni si prevedeva la sostituzione degli avvocati *ad nutum*,

sempre nell'articolo 18 è previsto che: « [gli Avvocati] possono essere sostituiti nella trattazione degli affari loro affidati in caso di assenza, impedimento o giustificata ragione; quando ricorrano gravi motivi possono essere sostituiti, con provvedimento motivato, dall'avvocato generale o dall'avvocato distrettuale dello Stato. Avverso tale provvedimento può essere proposto ricorso entro trenta giorni al Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato ».

La materia delle incompatibilità viene regolata dal successivo articolo 19; la questione non è così delicata come per altri organi, quali il Consiglio di Stato e la Corte dei conti; tuttavia costituisce pur sempre un problema perché, almeno nella prassi, è invalsa l'abitudine a considerare questo Istituto in termini sostanzialmente paritari. Con questo articolo, invece, si inserisce una distinzione, nel senso che si prevede una posizione di comando. Per gli altri organismi, cui prima ho fatto riferimento, abbiamo previsto nella legislazione di riforma *in itinere* che la posizione di comando comporta la collocazione fuori ruolo; per gli avvocati dello Stato, invece, è contemplata la collocazione fuori ruolo nei casi previsti dai decreti del Presidente della Repubblica n. 571 del 1958 e n. 472 del 1972, ovvero quando essi siano nominati commissari del Governo nelle Regioni. Gli altri commi dell'articolo 19 stabiliscono le procedure.

L'articolo 20 istituisce il Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato che, per l'autorevolezza e la modalità della composizione, rappresenta il momento più importante nella vita dell'istituto; si tratta di una innovazione rispetto alla attuale normativa, che prevede la esistenza di una commissione del personale che, di fatto, non ha mai rappresentato un punto di riferimento per la risoluzione di potenziali conflitti all'interno dell'Avvocatura dello Stato. Si tratta, pertanto, di una innovazione in senso democratico.

Le attribuzioni del consiglio sono chiaramente elencate. Vorrei solo rilevare, che non è previsto un *quorum* per la validità delle sedute; credo che valga la regola fon-

damentale della maggioranza dei componenti, tuttavia sarebbe opportuno precisarlo.

L'articolo 21 stabilisce le modalità di elezione dei componenti elettivi di cui alla lettera d) del precedente articolo.

L'articolo successivo, il 22, disciplina alcune funzioni consultive del Consiglio che, pur essendo tali, tuttavia assumono concretamente efficacia e un loro indubbio rilievo, perché l'avvocato dello Stato — nei fatti — non potrà discostarsi dal parere espresso. È infine da notare che gli atti del Consiglio sono pubblici.

L'articolo 23 prevede l'attribuzione della cognizione dei procedimenti disciplinari al Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato.

Anche questo organismo collegiale rappresenta un dato di rilievo.

Il comitato consultivo è composto difatti dall'avvocato generale dello Stato, che lo presiede, e da 6 avvocati dello Stato designati dal consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato, i quali abbiano conseguito almeno la terza classe di stipendio, prestino servizio presso l'Avvocatura generale dello Stato, non ricoprano l'incarico di segretario generale e non siano componenti del consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato. Tale composizione viene integrata con la partecipazione di due avvocati dello Stato designati dall'avvocato generale in relazione alle materie da trattare e, quando ne ricorrano i presupposti, con la partecipazione dell'avvocato o procuratore dello Stato incaricato di trattare l'affare in esame.

Quanto al successivo articolo 25, devo richiamare l'attenzione della Commissione sul terzo comma, al quale si prevede la costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di un ufficio statale dell'Avvocatura generale dello Stato per la consultazione sulla proponibilità delle opposizioni previste dall'articolo 11, secondo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62. Tale articolo si riferisce al procedimento di formazione e di controllo delle leggi regionali, le quali com'è noto devono essere inviate al Commissario del Governo e possono entrare in vigore soltanto se entro 30 giorni non sia stata proposta op-

posizione. Con l'articolo 25 si attribuisce la consultazione legale su queste opposizioni ad uno specifico ufficio della Avvocatura generale dello Stato, costituito, ripeto, presso la Presidenza del Consiglio. Il problema è, in realtà, molto delicato, perché la decisione se vistare o non vistare una legge regionale è una decisione sostanzialmente politica. Con il terzo comma dell'articolo 25 si tende a dare alla decisione una copertura tecnica; ma non va dimenticato che in tal modo viene richiesto all'Avvocatura generale dello Stato di influire sulle scelte politiche del Governo, nell'esercizio della sua attività di controllo sulla legislazione regionale. Non pare cotesto un opportuno modo di procedere sia perché in tal modo si indirizza il contrasto verso lo sbocco obbligato della Corte costituzionale, mentre potrebbe essere promossa la questione di merito per contrasto di interessi prevista dall'articolo 127 della Costituzione sia perché i precedenti non convincono. A tale proposito devo ricordare due casi piuttosto « eclatanti » che si sono verificati nel passato. Il primo è quello dell'utilizzazione del parere dell'Avvocatura generale dello Stato allorché la Corte dei conti si rifiutò di vistare il decreto del Presidente della Repubblica sulla disciplina delle funzioni dirigenziali. Il secondo è quello dell'utilizzazione del parere tecnico dell'Avvocatura dello Stato da parte del ministro del turismo e dello spettacolo, allorché si trattò di estromettere dal suo incarico il direttore artistico del teatro dell'Opera di Roma.

Permangono dunque perplessità su questo comma dell'articolo 25, che consente di assumere decisioni di natura politica, le quali possono avere un rilievo sostanzialmente negativo, sotto la copertura della consultazione tecnica della Avvocatura generale dello Stato.

L'articolo 26 prevede le modalità di esazione delle competenze di avvocato e di procuratore da parte dell'Avvocatura generale dello Stato, nei giudizi nei quali lo Stato risulti vincitore e le altre parti soccombenti.

L'articolo 27 regola gli impegni e gli obblighi di spesa relativi all'Avvocatura dello Stato, facenti capo all'avvocato generale dello Stato.

Nell'articolo 28 viene regolato il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento del personale di avvocatura con regole sostanzialmente corrette. Devo solo richiamare all'attenzione dei colleghi il testo del quarto comma dell'articolo, che prevede l'attribuzione agli avvocati e procuratori dello Stato, in servizio alla data di entrata in vigore del provvedimento, della classe di stipendio e della anzianità corrispondenti all'anzianità di ruolo complessivamente maturata nelle soppresse qualifiche: in tal modo si ha la ricostruzione integrale della carriera.

Gli articoli dal 29 al 34 non meritano, a mio avviso, una particolare attenzione che non sia quella di lettura pura e semplice. Desidero soltanto ricordare che nell'articolo 29 devono essere inserite alcune qualifiche, le quali invece sono state ommesse, penso per errore del proto.

Nel concludere questa mia relazione, desidero ribadire l'importanza e la sostanziale correttezza di impostazione del provvedimento, augurandomi che nel corso della discussione sulle linee generali e dell'esame degli articoli possano essere appianate le perplessità che ho sollevato durante la mia esposizione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

BOZZI. Mentre ci avviamo alla riforma dell'Avvocatura dello Stato, perdura nella medesima uno stato di crisi profonda: come i colleghi sapranno, infatti, da due anni questo organo è acefalo perché il Governo non è in grado di nominare l'avvocato generale dello Stato.

Sembra che alla base di ciò vi sia una lotta tra schieramenti politici contrapposti, e questo mi rende preoccupato circa gli sviluppi della situazione se non procedessimo alla modifica della proposta di legge al nostro esame, che affida largamente alla discrezionalità dell'avvocato generale la sorte dell'Avvocatura dello Stato.

È questo un istituto che si classifica come « organo ausiliario »; di esso non parla la Costituzione sebbene in sede di Assemblea costituente fu avanzata da parte di alcuni la richiesta che fosse espressamente contemplato nella Carta. Si tratta di un organo tecnico-legale di grande importanza nella vita dell'amministrazione, che ha acquistato ancor più rilievo oggi, data l'ampiezza all'intervento dello Stato in settori che per passato erano riservati largamente all'autonomia dei privati. Il compito dell'Avvocatura dello Stato è quello di garantire, secondo i principi costituzionali, il buon andamento della pubblica amministrazione; questo compito viene svolto in due modi: mediante la funzione consultiva, e con il patrocinio legale.

Devo subito dire che ha il mio pieno consenso quella parte del provvedimento che affida di regola all'Avvocatura dello Stato il patrocinio del contenzioso delle regioni, nell'ipotesi in cui non esista conflitto tra questo e lo Stato; trova il mio consenso non perché questo significhi un assoggettamento delle regioni allo Stato, ma perché questa potestà consultiva assicura il coordinamento indispensabile tra attività regionale e attività statale.

Fatta questa premessa, devo dire che non mi sento di condividere l'entusiasmo del relatore quanto al profondo mutamento che questa proposta di legge realizzerebbe, a suo parere, rispetto alla situazione precedente, regolata dal testo unico del 1933. A mio avviso, invece, questa proposta di legge è travagliata da una profonda contraddizione. Cercherò qui di dimostrare l'incoerenza di talune disposizioni.

L'impostazione che tende a sganciare la progressione economica da quella gerarchica trova il mio consenso. L'avvocato è sempre avvocato — mi sono battuto in questo senso anche per i magistrati — e la professionalità è uguale per tutti, e non consente gerarchie: soprattutto in un organismo che spesso deve procedere « per *équipe* ».

Ho detto che esiste una contraddizione perché, se analizziamo le disposizioni concrete, vediamo che il *dominus* resta l'avvocato generale. È vero che sono stati

istituiti sia un Consiglio degli avvocati e procuratori sia un Comitato consultivo; ma questi organismi solo in apparenza sono vincolati della discrezionalità dell'avvocato generale, il quale ha invece una influenza determinante sulla loro costituzione.

Prendiamo un esempio. Il Consiglio degli avvocati e procuratori è composto di nove membri, cinque di diritto e quattro elettivi, attraverso una procedura che fa dubitare della possibilità di una larga partecipazione; sono quindi cinque i membri necessari per costituire la maggioranza e, considerando che l'avvocato generale fa parte di questo Consiglio, i quattro rimanenti costituiscono una « filtrazione » della sua visione (che mi auguro non influenzata dai partiti).

Anche il Comitato consultivo, riproducendosi in esso lo stesso criterio di composizione, non modifica la posizione di *dominus* dell'avvocato generale.

Sono d'accordo con l'onorevole Caruso quando afferma l'opportunità che i vice avvocati generali siano nominati per incarico come gli avvocati distrettuali, ma dobbiamo stabilire precise garanzie *ad nutum*; corriamo il rischio di sostituire al sistema gerarchico — che ha i suoi vizi ma anche i suoi pregi — un sistema che si fonda sulla speranza di avere l'incarico e sul timore d'essere revocato.

L'emendamento che mi riservo di presentare in merito, non mira a sconvolgere questa architettura; il suo scopo, invece, è quello di stabilire le opportune garanzie per l'esercizio del potere discrezionale da parte dell'avvocato generale dello Stato.

Vorrei poi rilevare che la nuova normativa prevede la delibera del solo Presidente del Consiglio dei ministri, escludendo il collegio come tale; questo è estremamente pericoloso, perché può anche aprire il varco a politicizzazioni che, credo, tutti noi vogliamo tenere lontane da tale organismo. In un paese come l'Italia, condannato ai governi di coalizione — o come composizione o come maggioranza — la deliberazione del Consiglio dei ministri (organo collegiale) e non soltanto del Presidente del Consiglio dei ministri mi sembra costituisca

un elemento di garanzia del quale non si possa fare a meno.

Queste sono le mie preoccupazioni. Ho presentato anche altri emendamenti, i quali hanno questo scopo non sconvolgente, perché l'ispirazione della proposta di legge è buona; però a me pare che strada facendo — e non ne conosciamo le ragioni, perché dei lavori dei comitati ristretti non viene fatto né il resoconto sommario né quello stenografico — abbia prevalso questa supremazia discrezionale, questa sorta di accentramento decisorio dell'avvocato generale dello Stato, che non è limitato dagli organi consultivi poiché essi sono espressione, nei fatti, della sua scelta discrezionale.

Ho inteso così esporre brevemente talune mie considerazioni di carattere generale. Mi riservo di manifestare ulteriormente il mio pensiero durante l'esame degli articoli.

DEL PENNINO. Durante la relazione dell'onorevole Caruso, l'onorevole Nucci ha detto, a mezza voce, che questo provvedimento si inserisce nella logica della legge n. 70 del 1975. Condivido questo giudizio così come lo condivide la mia parte politica, la quale ha già espresso, nell'intervento del senatore Cifarelli presso l'altro ramo del Parlamento, la propria valutazione secondo cui con questo provvedimento, si vuole estendere all'Avvocatura dello Stato il danno che ha già rovinato altri settori della pubblica amministrazione. A tale linea perversa i repubblicani si sono opposti già in altre occasioni. Pertanto non posso che ribadire il mio dissenso rispetto alla proposta di legge oggi in discussione.

Ritengo che le considerazioni svolte dal relatore sull'inesistenza di differenti funzioni tra gli avvocati dello Stato siano corrette, e che il sistema attuale delle diverse qualifiche non trovi completa rispondenza nella situazione dell'Avvocatura dello Stato. Ma ritengo anche — e lo si evince dal testo degli articoli che stiamo discutendo — che, se non si può considerare l'attuale sistema come adatto ad evidenziare differenze di funzioni esistenti, permangano tuttavia delle posizioni differenti che la

stessa legge riconosce quando, all'articolo 15, prevede la funzione di vice avvocato generale dello Stato e quando, all'articolo 17, prevede la funzione di avvocato distrettuale dello Stato.

Tali condizioni non si possono non rilevare oggettivamente nel testo della proposta di legge, poiché esse sono nella realtà della vita dell'Avvocatura dello Stato; ma non trovano poi, nel meccanismo che si vuole introdurre, alcun tipo di riconoscimento; nel momento in cui la progressione economica, che sostituisce la progressione di carriera, si articola attraverso le classi di stipendio conferite per anzianità, salvo demerito.

Ora, a parte le considerazioni svolte dall'onorevole Bozzi circa l'opportunità di sostituire la dizione « salvo demerito » con l'altra « previo giudizio favorevole » ed il richiamo, operato all'articolo 22, lettera c), degli articoli 2, 3 e 5 nei quali però non vi è traccia del tipo di giudizio da formulare credo che non si possa non valutare che l'aver chiarito nel semplice meccanismo delle classi di stipendio per anzianità tutta la posizione di carriera degli avvocati dello Stato, ed il non riconoscere alcun trattamento retributivo differente per quelle che pure vengono riconosciute come differenti funzioni all'interno della legge stessa, significhi continuare lungo una linea destinata a rovinare ulteriormente la pubblica amministrazione.

Ma vi è di più. In un disegno di legge, attualmente in discussione al Senato, che noi repubblicani non approviamo e sul quale abbiamo già espresso pubblicamente il nostro dissenso si è proposto di introdurre per la magistratura ordinaria un sistema per cui, nell'arco di 18 anni, si prevede il passaggio, nel trattamento economico, dalla posizione di giudice di tribunale a quella di consigliere di cassazione. Nel provvedimento oggi in discussione si prevede, invece, sempre nell'arco di 18 anni — e così mantenendo la storica equiparazione della posizione degli avvocati dello Stato a quella dei magistrati — il passaggio nel trattamento economico dalla posizione di giudice di tribunale a quella

di presidente di sezione della Corte di cassazione.

Orbene, non si vede come tale passaggio previsto nel provvedimento in discussione non debba ripercuotersi anche sul trattamento economico dei magistrati ordinari.

Vi è inoltre, all'articolo 5, una formulazione che contraddice anche le stesse motivazioni addotte per giustificare la progressione orizzontale per sola anzianità, senza demerito. In tale articolo si prevede l'espletamento di un concorso rigoroso e di una selezione severa al momento dell'ingresso nell'Avvocatura dello Stato, ma si prevede anche la riserva di posti, senza concorso e solo con giudizio di promovibilità, per quei procuratori dello Stato i quali, alla data del provvedimento che indice lo scrutinio, abbiano compiuto 8 anni di anzianità nella qualifica. In questo modo si introduce il sistema della progressione per anzianità non solo come criterio per l'avanzamento nella stessa qualifica funzionale, ma anche come criterio per il passaggio da una qualifica funzionale ad un'altra: perché sia la logica della qualifica funzionale, sia la tabella di equiparazione ai magistrati dell'ordine giudiziario, ci dicono che dobbiamo considerare i procuratori dello Stato in modo differente rispetto agli avvocati dello Stato. Il problema, in ogni modo, viene superato dalla riserva di posti.

Questa preoccupazione sorge anche per analoghe decisioni che il Parlamento ed il Governo si accingono ad assumere per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti; pertanto, anche in relazione al modo con il quale è stata avviata la discussione del provvedimento sui magistrati, il gruppo repubblicano ribadisce il suo radicale dissenso di fronte a questo modo di risolvere i problemi del riordino della giustizia e della magistratura, e dichiara al riguardo la sua totale insoddisfazione, ritenendo indispensabile affrontare la discussione sul provvedimento oggi al nostro esame congiuntamente a quella concernente il trattamento dei magistrati.

È nostra opinione che il Governo debba dare una indicazione globale su questa materia; in questi anni abbiamo sempre condannato l'approvazione di «leggine», ma di fatto, legiferando in modo così frammentario, siamo giunti allo stesso risultato: ogni volta diciamo che devono essere fatte scelte fondamentali, ma con i vari provvedimenti poniamo mano solo a singoli settori.

Oggi sono pochi quelli che difendono le leggi «Breganze» e «breganzone» mentre è presente a molti quello che tali leggi hanno significato di negativo all'interno della magistratura.

Pertanto, nel momento in cui sottolineo l'esigenza di ripristinare la differenziazione nel trattamento e nelle funzioni all'interno della magistratura, trovo il consenso delle altre forze politiche; ma poi, nei fatti, queste stesse forze politiche operano in senso opposto, estendendo alle magistrature amministrative e all'Avvocatura dello Stato il medesimo criterio.

Se il Governo non dirà quale è la sua posizione globale in proposito, se non indicherà concretamente quali siano i modi attraverso i quali intende ripristinare alcuni principi di incentivazione oggettiva della vita della pubblica amministrazione, il gruppo repubblicano sarà costretto a sollecitare la rimessione all'Assemblea del provvedimento.

PRESIDENTE. Poiché l'onorevole Del Pennino fa derivare dalla risposta del rappresentante del Governo la sua decisione di sollecitare la rimessione all'Assemblea del provvedimento, ritengo che si possa continuare nella discussione generale in attesa della successiva replica del Governo.

MARTORELLI. Nella sua relazione lo onorevole Caruso ha evidenziato gli aspetti positivi del provvedimento ma anche alcuni suoi limiti. Si tratta, infatti, di un provvedimento certamente innovativo, poiché tende a disciplinare l'ordinamento interno dell'Avvocatura dello Stato secondo i criteri della legge n. 249 del 1968, poiché estende le competenze di questo istituto alle regioni a statuto ordinario e agli al-

tri enti locali, ed infine poiché modifica la norma sulla rappresentanza.

Tuttavia è giusto che, discutendo di questo provvedimento, ne siano considerati anche agli aspetti negativi ed i limiti; si tratta, infatti di una « miniriforma » rispetto all'ordinamento dell'istituto che, in sostanza, trova le sue radici in una legge del 1875 (perché il regio decreto del 1933, attraverso successivi adattamenti, ha sempre conservato l'originaria struttura); il relatore che in Parlamento riferì su quel provvedimento, fu l'ultimo avvocato generale del Granducato di Toscana.

Si tratta, quindi, di un istituto che ha radici lontane, che risalgono all'impostazione di un ordinamento accentrato, quale quello tipico dello Stato unitario dopo il 1860.

Le modifiche storicamente succedutesi in questo istituto non esorbitano dalla disciplina generale stabilita nel 1875. Infatti, sia le modifiche apportate nel 1913 — le quali riguardano l'assunzione e la carriera degli avvocati e la rappresentanza degli enti sottoposti a vigilanza o a sovvenzione — sia quelle apportate nel 1923, sul principio del Foro erariale, sia quelle apportate nel 1925 sull'assorbimento della avvocatura delle ferrovie, sono state tutte introdotte all'interno di un vecchio tronco, che ritroviamo poi nel regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611.

Orbene, le modifiche che con questa proposta di legge si vogliono introdurre nell'istituto dell'Avvocatura dello Stato sono innovative, ma lo sono all'interno di una linea coerente con i principi dello Stato accentrato. Di questo dobbiamo essere persuasi: cosicché, di conseguenza, dobbiamo essere persuasi anche dei limiti della riforma che ci accingiamo a compiere. Questo ci porta a riconoscere che i legislatori « piemontesi » del 1875 non furono poi così stolti, se è vero che il frutto del loro lavoro ha un tale vigore ancora oggi, e se è vero che il provvedimento che stiamo discutendo durante la VII legislatura repubblicana non rompe del tutto la costruzione del 1875. Bisogna infatti tenere presente questa coerenza con l'ordinamento accentrato; del pari va tenuta

presente la singolarità in Europa della nostra Avvocatura dello Stato, quale struttura preposta alla consulenza ed alla difesa in giudizio delle amministrazioni pubbliche. In Gran Bretagna, ad esempio, esiste l'*Attorney-General*, mentre in Francia non vi è alcun istituto analogo alla nostra Avvocatura dello Stato: perché i ministeri si avvalgono, in quel paese, del libero foro, attraverso abbonamenti predisposti con gli avvocati.

L'Avvocatura dello Stato è, dunque, una struttura tipica del nostro paese, in coerenza con il sistema dello Stato accentrato: e pertanto sono convinto dell'esistenza di qualche disarmonia tra la proposta di legge in discussione e l'ordinamento pluralistico vigente.

Il relatore, onorevole Caruso, ha ben posto in evidenza le conseguenze di un trasferimento all'Avvocatura dello Stato di tutte le competenze e le funzioni previste dal testo unico approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, anche per quanto riguarda la tutela e la consulenza delle amministrazioni regionali. La verità è che l'Avvocatura dello Stato era prima, ed è ancora oggi — pur con il provvedimento che stiamo discutendo — una struttura dell'Amministrazione centrale, alle dipendenze del Presidente del Consiglio dei ministri. Ma essa oggi, proprio per la presenza della pubblica amministrazione in campi molto più vasti di quelli tradizionali — si pensi, ad esempio, a tutto il settore della economia — ha un'ingerenza, all'interno di una situazione di conflittualità, molto più vasta di quella che poteva avere all'epoca del testo unico del 1933. Tutte le strutture economiche e gli enti pubblici economici soggetti alla vigilanza dell'Amministrazione centrale o di quelle regionali e sub-regionali devono avvalersi — quando vi sia una deliberazione in tal senso da parte dei consigli regionali — della consulenza e del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, salvo il caso di conflitto d'interessi tra Stato e regione, in cui l'Avvocatura dello Stato non può esercitare le sue funzioni di consulenza e di patrocinio a favore dell'amministrazione regionale. Ma tale questione, che sembra

risolta nel testo del provvedimento in discussione, si ripresenta nel momento del giudizio e della valutazione dell'esistenza o meno di un conflitto d'interessi, i quali hanno carattere tecnico-giuridico ma hanno anche carattere politico; noi sappiamo, però, che molte volte l'amministrazione centrale, adducendo una pretesa neutralità tecnico-giuridica dovuta al parere dell'Avvocatura dello Stato, segue ben precisi indirizzi politici. Né possiamo dimenticare quante volte l'Avvocatura dello Stato, nonostante la sua storica serietà, ha sostenuto davanti alla Corte Costituzionale le cause più arretrate e, qualche volta, le più bieche: difendendo, ad esempio, alcune norme del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza sicuramente in contrasto con norme costituzionali.

Questi sono i limiti del provvedimento che stiamo esaminando. Sono limiti i quali devono proporci già in questo momento una prospettiva di riforma in senso più ampio; il che nulla toglie all'apprezzamento del gruppo comunista per questa riforma, anche se modesta, che ci viene proposta nel testo legislativo in discussione.

In questo momento non saprei dire quale sarà il futuro della Avvocatura dello Stato. Sarà forse quello di vedere trasformata la figura dell'avvocato generale dello Stato in un organo politico, come è in Gran Bretagna? Questo può essere un tema di discussione, ma non vuol affatto essere una proposta, in questo momento. Però, se è vero che anche il giudizio sulla conflittualità è un giudizio politico, forse la natura politica dell'organo aiuterebbe a risolvere i conflitti e darebbe all'istituto una funzione di mediazione con ben altra autonomia. Tuttavia, per quanto riguarda la possibilità per le regioni di avvalersi, con deliberazione dei loro consigli regionali, del patrocinio e della consulenza dell'Avvocatura dello Stato, si rende necessaria, a questo punto, una riflessione, che potrà divenire oggetto di un formale emendamento. Atteso che la conflittualità può essere insita in una certa vertenza e che il giudizio tecnico non esclude una valutazione politica, ma può essere di schermo alla stessa conflittualità, è necessario ga-

rantire una specifica autonomia delle avvocature distrettuali dello Stato rispetto all'Avvocatura generale; proprio al fine di garantire i margini di autonomia delle regioni a statuto ordinario nei confronti dello Stato. Tale considerazione, fatta *in limine* all'esame del provvedimento, dovrebbe indurci a riflettere meglio sui limiti delle funzioni di consulenza dell'Avvocatura dello Stato. Sappiamo infatti che la consulenza alle amministrazioni pubbliche viene esercitata dal Consiglio di Stato in una certa dimensione, e dall'Avvocatura dello Stato in un'altra dimensione. La consulenza dell'Avvocatura dello Stato ha carattere giudiziario-processuale, mentre quella del Consiglio di Stato ha carattere giuridico-legislativo; però un'*actio finium regundorum* delle funzioni consultive attribuite al Consiglio di Stato rispetto a quelle deferite all'Avvocatura dello Stato non è stata ancora intrapresa. Ritengo pertanto che questo provvedimento perpetui la confusione tra le competenze dei due organismi, tanto è vero che molte volte si sono avuti pareri dell'Avvocatura dello Stato non ben espressi proprio in quanto che tale organo non era competente, nel caso specifico, ad esprimerli mentre lo era il Consiglio di Stato.

L'onorevole Caruso ha ricordato una deliberazione del Consiglio di Stato che riconosce all'Avvocatura dello Stato una sua fisionomia di organo di consulenza ausiliario dell'amministrazione centrale, con una competenza soltanto per lo *ius postulandi* e niente di più. In tal senso sarebbe pure da considerarsi come un organo di rilievo costituzionale, mentre l'onorevole Bozzi ha ricordato che la Costituzione non parla affatto di Avvocatura dello Stato.

Credo, pertanto, che anche questo sia un problema che compete a noi; così come a noi compete delineare un più preciso rapporto tra Avvocatura dello Stato e Consiglio dei ministri. A tale riguardo la osservazione del collega Bozzi mi sembra quanto mai opportuna, perché il rapporto che si stabilisce nella legislazione vigente, e che si ristabilisce con questo provvedimento, si svolge tra Avvocato generale e Presidente del Consiglio dei ministri.

Ci sono poi delle norme che da parte nostra debbono essere oggetto di esame, come quella per la scelta degli incarichi a vice Avvocato generale. Un'altra norma cui dedicare la nostra attenzione riguarda l'articolo 28, quarto comma, relativo alla equiparazione tra Avvocato dello Stato e magistrato. Ci si chiede se tale norma non debba estendersi anche alla progressione economica di carriera. Dobbiamo conoscere con molta esattezza di quanto può moltiplicarsi la retribuzione in base alla ricostruzione della carriera, per evitare quella rincorsa agli aumenti che potrebbe portare a gravi conseguenze nell'ambito di tutto il pubblico impiego.

Infine, ritengo opportuno recepire il parere espresso dalla IV Commissione giustizia che riguarda le sedi delle Avvocature distrettuali. Secondo tale parere, esse dovrebbero avere una sede anche presso sezioni distaccate di corti d'appello. Per esempio, si pensava di istituirne una a Reggio Calabria, che da tempo reclama una sezione dell'Avvocatura dello Stato avendo ivi una sede autonoma della Corte d'appello.

Concludo preannunciando il voto favorevole del gruppo comunista che, tuttavia, presenterà alcuni emendamenti.

VERNOLA. Vorrei chiedere al presidente di rinviare il seguito della discussione alla prossima settimana, in modo da poter avere un positivo scambio di idee con i colleghi degli altri gruppi e concordare così eventuali emendamenti ed approfondire quelli che sono stati già presentati o preannunciati.

LABRIOLA. Io non sarei favorevole ad interrompere a questo punto la discussione. Infatti sarebbe opportuno, prima del rinvio, chiudere la discussione sulle linee generali. Il Governo, tra l'altro, non ha fatto conoscere ancora la sua posizione sia rispetto al provvedimento sia rispetto agli emendamenti preannunciati dagli altri gruppi (e desidero fin d'ora precisare, in proposito, che il gruppo socialista non ne presenterà).

Io desidero confermare la posizione assunta sul complesso del provvedimento dal gruppo socialista del Senato. Siamo cioè favorevoli all'approvazione della proposta di legge al nostro esame. Non ritengo di dover dettagliatamente motivare questa posizione, e mi richiamo alle valutazioni di insieme espresse dal relatore.

Nel corso del dibattito sono stati avanzati alcuni rilievi; ritengo che questi debbano diventare proposte concrete perché si giunga all'approvazione del provvedimento, anche con eventuali modifiche; in caso contrario rimarrebbe ancora in vigore il testo unico del 1933, mentre tutte le forze politiche sono concordi sull'esigenza di rinnovamento.

Il gruppo socialista non è d'accordo, nel modo più assoluto, sul ripristino indiretto della concezione presidenzialistica che oggi domina nell'Avvocatura dello Stato. Siamo del parere che il criterio del non demerito sia valido, mentre altre formule non darebbero sufficienti garanzie che dal regime « presidenzialistico » non si passi, poi, a quello « oligarchico ».

Da fonte autorevole è stata rilevata la distinzione esistente tra Presidente del Consiglio dei ministri; in proposito nutriamo alcune perplessità. Siamo anche contrari all'introduzione del parere del Consiglio di Stato: sarebbe la prima volta che su di un provvedimento che decide della condizione di un avvocato sia sentito il parere dell'ordine giudiziario presso il quale l'avvocato deve esprimere i propri giudizi (mi riferisco alla proposta contenuta in un emendamento preannunciato: proposta che, a nostro avviso, è inaccettabile perché contraddice quel principio di libertà che la legge vuole introdurre).

Desidero poi fare un'altra considerazione, partendo dalla premessa che questo provvedimento tende al rinnovamento dell'Avvocatura dello Stato, del nostro Stato. Ebbene, si potrebbe anche arrivare alla soluzione dell'avvocato generale « politico », dopo aver adottato quella del « giudice politico »; ma, poiché devo escludere la nomina governativa, interpreto l'idea della politicità dell'avvocato generale come una ipotesi di elezione. In proposito sorgono

molte perplessità perché, nonostante lo stimolo della suggestione culturale, si tratta di una ipotesi che, nel nostro ordinamento — qui mi richiamo alla premessa — e nel nostro Stato, potrebbe creare guasti e conseguenze negative.

Infine, penso che sia indispensabile mantenere la distinzione tra « qualifica » e « incarico ». Siamo favorevoli ad eventuali emendamenti che tendano a precisare meglio i criteri di conferimento degli incarichi; riteniamo, tuttavia, che sia difficile una specificazione migliore di quella contenuta nel testo pervenutoci dal Senato.

Siamo tutti a conoscenza della manifestazione di giudizi sulla supposta incostituzionalità, sotto alcuni profili, di questi provvedimenti. Il relatore non vi ha fatto cenno se non in modo implicito; conditivamente, in ogni caso, la risposta da lui fornita: è la situazione attuale ad essere incostituzionale, non questo provvedimento, che mira invece ad eliminare questo difetto.

L'attuale disciplina, del funzionamento dell'istituto, infatti, è di carattere tipicamente amministrativo ed improntato ad una severa organizzazione gerarchica; quindi, essa ignora l'ineliminabile autonomia della funzione che l'avvocato deve esercitare. Gli inconvenienti che il relatore ricordava nascono proprio da questa struttura burocratica dell'Avvocatura dello Stato.

La proposta di legge approvata dal Senato tende al superamento di questa struttura: e pertanto non solo non ne condividiamo l'accusa di incostituzionalità, ma affermiamo che con questo provvedimento vengono tolti quei motivi di incostituzionalità impliciti in un sistema i cui pro-dromi risalgono ai tempi di Leone XIII.

Desidero ora ricordare un problema che non riguarda soltanto il gruppo socialista, ma l'intera Commissione.

La nostra Commissione ha ricevuto i rappresentanti di associazioni di categoria, i quali hanno posto una serie di questioni alle quali bisogna pur dare una risposta. Pertanto, ritengo opportuno che la Commissione si orienti verso la stesura di un ordine del giorno con il quale inviti il Governo a realizzare, nell'ambito del nuo-

vo ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, quella sezione autonoma e distaccata dell'organo collegiale direttivo dell'istituto che è stata proposta dalle associazioni sindacali di categoria. Tale sezione sarebbe preposta all'attività di tipo esclusivamente amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, con la presenza in essa dei rappresentanti del personale amministrativo, che non esercita le funzioni istituzionali dell'organo.

Il gruppo socialista propone l'attuazione di questo schema perché è convinto che già nell'attuale condizione normativa sarebbe possibile realizzarlo. In effetti esiste in via di fatto una commissione, la quale però non è dotata di poteri sufficienti per risolvere il problema. Si può invece immaginare, nell'ambito di questo provvedimento ed in una dimensione autonoma e distaccata dell'organo collegiale direttivo con un atto proprio dell'Avvocatura dello Stato di intesa con il Governo. Non sarebbe esattamente quello che hanno chiesto i sindacati, ma sarebbe già qualcosa di più vicino alla loro richiesta.

In conclusione, il gruppo socialista è d'accordo con l'onorevole Caruso sullo spirito e sulla sostanza della sua relazione, a parte talune questioni specifiche sulle quali si riserva di tornare nel corso dell'esame degli articoli; auspica inoltre che la Commissione approvi il testo della proposta di legge al fine anche di assicurare gli ambienti più avanzati dell'Avvocatura dello Stato, i quali sono molto interessati a questi problemi: ma si dichiara disposto, se la posizione degli altri gruppi sarà ferma in tal senso, a prendere in considerazione eventuali emendamenti.

Quanto alla rimessione all'Assemblea della proposta di legge, ventilata dall'onorevole Del Pennino, il gruppo socialista si dichiara contrario.

Per quanto riguarda la progressione economica, infatti, prima di parlare di grossi aumenti retributivi agli avvocati dello Stato bisognerebbe considerare le condizioni nelle quali si trova oggi un giovane di valore il quale sia di fronte all'alternativa tra la carriera di avvocato dello Stato e quella di legale, per esempio, della FIAT. Se infatti i decreti del ministro Pe-

dini dovessero passare, al Senato, nel testo attuale, i giovani desiderosi di acquisire una seria preparazione finiranno per iscriversi tutti all'università *Pro Deo*: e non già come loro libera scelta, bensì come scelta residuale, dal momento che la cultura e la ricerca emigreranno altrove. Pertanto non c'è da scandalizzarsi se un avvocato dello Stato, tenuto conto del valore delle funzioni che esercita, abbia un trattamento retributivo che sia in qualche modo competitivo con quelli che spettano, ad esempio, agli avvocati delle aziende private e multinazionali.

PRESIDENTE. Poiché non ritengo sia possibile esaurire nella seduta odierna la discussione sulle linee generali, se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il suo seguito è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

Seguito della discussione del disegno di legge: Disposizioni per la semplificazione dei controlli e del procedimento per le pensioni civili, militari e di guerra presso la Corte dei conti (1021).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Disposizioni per la semplificazione dei controlli e del procedimento per le pensioni civili, militari e di guerra presso la Corte dei conti ».

Come i colleghi ricordano, nel corso della seduta precedente si era svolto un ampio dibattito sul provvedimento in discussione. Al termine di tale dibattito, il Presidente di turno si era riservato di informare il Presidente della Camera di alcuni profili di ordine procedurale prospettati nel corso del dibattito medesimo.

Il Presidente della Camera mi ha inviato, in data 21 novembre, la seguente lettera di risposta:

« Onorevole Presidente,

in relazione alla Sua lettera dell'8 novembre u.s. (n. 3424/CP/I) le questioni sollevate in seno alla Commissione Affari costituzionali nella seduta dell'8 novembre 1978 vertono su profili costituzionali e regolamentari che non mi pare possano essere risolti allo stato attuale del procedimento.

Si ricava infatti dalla Sua lettera e dagli atti che il lavoro del Comitato ristretto, nominato nella seduta del 5 ottobre 1977, ha portato ad estendere la materia originariamente compresa nel disegno di legge n. 1021. Su tale questione, però, spetta al Presidente della Commissione valutare l'accettazione degli emendamenti al disegno di legge anche in relazione al disposto dell'articolo 89 del Regolamento.

Solo dopo che la Commissione avrà deliberato sulla questione, si potrà valutare, secondo le norme regolamentari, la possibilità di procedere all'abbinamento successivo di altri progetti di legge ».

Data la delicatezza del problema e l'ora tarda, propongo di rinviare il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 12,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO