

COMMISSIONE I

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

20.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 NOVEMBRE 1978

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

INDICE

	PAG.
Sostituzioni:	
PRESIDENTE	161
Proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Senatori CIPELLINI ed altri: Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato (Approvata dal Senato) (2468)	161
PRESIDENTE	161
CARUSO ANTONIO, <i>Relatore</i>	167, 169
CIANNAMEA	164
NUCCI	162
PAZZAGLIA	166, 167
VERNOLA	167
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)	169
PRESIDENTE	169, 170, 171
BASSETTI	171
COLONNA	171
DEL PENNINO	170, 171
PAZZAGLIA	169, 170, 171
VERNOLA, <i>Relatore</i>	170

La seduta comincia alle 10,45.

DE POI, *Segretario*. Legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Sostituzioni.

PRESIDENTE. Comunico che ai sensi dell'articolo 19, comma terzo del Regolamento, il deputato Battaglia è sostituito dal deputato Del Pennino per l'esame dei provvedimenti all'ordine del giorno.

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge di iniziativa dei senatori

Cipellini ed altri: « Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato », già approvata dal Senato nella seduta dell'11 ottobre 1978.

Ricordo che, nella seduta del 22 novembre scorso, l'onorevole Caruso aveva svolto la relazione ed avevamo iniziato la discussione sulle linee generali.

NUCCI. In primo luogo desidererei sottolineare che il provvedimento al nostro esame ha avuto al Senato un *iter* molto lungo: più di due anni sono passati, infatti, da quando iniziò l'esame della proposta di legge in discussione — si era, lo ricorderete, nel settembre del 1976 —, esame che si è concluso in quel ramo del Parlamento soltanto nell'ottobre scorso.

Tale ritardo è dipeso da parecchie cause, ma soprattutto dalla volontà manifestata dai senatori componenti la competente Commissione del Senato di individuare l'ottica più giusta per cercare di tradurre in provvedimento legislativo questa iniziativa che mirava, e mira, a riformare l'Avvocatura dello Stato.

Al Senato, sostanzialmente, sono emerse due posizioni: da un lato quella di chi propendeva ad inglobare la materia oggetto della proposta di legge nel quadro più ampio della magistratura ordinaria, di quella amministrativa e di quella contabile; dall'altro, ed era il gruppo più consistente numericamente, quella di chi tendeva ad approvare il più sollecitamente possibile il provvedimento legislativo partendo dalla considerazione che l'Avvocatura dello Stato, per il suo decadimento, si poteva configurare come una sorta di punta emergente di un *iceberg* statutale carico di problemi e di difficoltà. Per tali ragioni, costoro sollecitavano quindi la riforma di tale organismo, dando alla proposta di legge la funzione di un provvedimento « pilota » al cui seguito avrebbero potuto avere svolgimento anche altre istanze della stessa natura.

Prevalse questa seconda tendenza e ciò perché si valutò il fatto che il testo all'esame del Senato riprendeva quasi *in toto* un provvedimento che era stato approvato nella legislatura precedente. Nel

giugno del 1975, infatti, il Senato approvò un progetto di riforma dell'Avvocatura dello Stato; a tale proposito, desidero sottolineare che l'approvazione di quel provvedimento avvenne con il consenso generale delle varie parti politiche. Non si manifestarono, infatti, grossi contrasti, tant'è che i proponenti della nuova proposta di legge, per agevolarne il cammino, si sono attenuti scrupolosamente ai contenuti del provvedimento legislativo che aveva già ottenuto il conforto del voto del Senato nella precedente legislatura e che non era stato approvato definitivamente soltanto per una ragione oggettiva: lo scioglimento anticipato delle camere.

A favore di questa scelta, inoltre, giocava anche un altro elemento: il fatto, cioè, che la Corte costituzionale, alla quale diverse persone interessate si erano rivolte per ottenere l'estensione automatica delle norme migliorative che erano state adottate per altre categorie, si era pronunciata sfavorevolmente, decidendo che tale estensione non era ipotizzabile.

Un terzo elemento, che ha natura eminentemente politica, derivava poi dalle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, che ha previsto la facoltà per le regioni di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Ciò precisato, vorrei fare una dichiarazione a proposito di un articolo, apparso sulla stampa qualche giorno fa, con il quale si è cercato di dare una rappresentazione deformata della realtà. In effetti la riforma dell'Avvocatura dello Stato sta a cuore al Governo e a tutte le forze della maggioranza senza distinzione; il provvedimento durante il suo *iter* al Senato ha incontrato solo l'opposizione del gruppo repubblicano.

A nome del gruppo democristiano vorrei affermare che l'indirizzo rivolto a superare riforme parziali e, di conseguenza, provvedimenti settoriali, ci trova pienamente consenzienti; anche noi auspichiamo che si possa, entro breve tempo, collegare ogni iniziativa di adeguamento istituzionale, normativo, retributivo. Dobbiamo però rilevare che mentre lo Stato si

trasforma e si rinnova, l'Avvocatura continua ad invecchiare, anzi è sulla via del decadimento. Da tutto ciò l'urgenza di provvedere.

In base alle norme vigenti, la struttura dell'istituto si incentra nell'avvocato generale dello Stato che detiene tutti i poteri. Attualmente, come rilevava l'onorevole Bozzi, l'istituto è acefalo, facilmente — quindi — si sono potuti compiere attacchi, che comunque restano *ad incertam personam*, poiché manca la persona alla quale sono indirizzati gli strali.

Gli avvocati dello Stato, invece, sono organizzati secondo qualifiche alle quali non corrispondono funzioni. Si avverte, pertanto, l'esigenza di una sostanziale modifica adeguata al carattere di professionalità della funzione degli avvocati e procuratori dello Stato ai quali, per legge, spettano la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio, nonché la consulenza all'avvocato generale, e inoltre la rappresentanza e la difesa del Governo nei giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Su queste linee si è mosso il Senato avendo, come obiettivi, la rimozione dell'insufficiente organico, l'introduzione di strutture di partecipazione quali il consiglio degli avvocati e procuratori di Stato ed il comitato consultivo. In particolare il provvedimento tende a modificare l'attuale carriera degli avvocati e procuratori coordinandola con quella dei magistrati ordinari, e introducendo, quindi, il principio della progressione economica che dovrebbe avvenire « automaticamente in base al solo titolo di anzianità e salvo demerito ».

Circa quest'ultima espressione, debbo avanzare le mie riserve; da parte mia suggerirei una migliore formulazione anche perché nel nostro linguaggio le parole assumono, qualche volta, significativi particolari.

Sempre a questo proposito, vorrei far rilevare che nel corso del dibattito si è usata spesso l'espressione « meritocrazia », sulla quale molti hanno sparato a zero.

Al di là di termini enfatici, la scelta operata non può essere giudicata come

atto di scarsa sensibilità per ciò che di guasto affiora dal settore del pubblico impiego.

Sin dalla passata legislatura è stato precisato che la necessità di operare un coordinamento con la magistratura ordinaria scaturiva dalla inderogabile esigenza di favorire il reclutamento di personale altamente qualificato.

Il coordinamento con la magistratura ordinaria, così come è previsto dal disegno di legge, affranca gli avvocati in tutti i sensi e pone le condizioni per attendere con serenità all'espletamento del mandato che gli stessi avvocati sono chiamati a svolgere esclusivamente nell'interesse dello Stato.

Si tratta di un punto molto importante sul quale mi permetto di richiamare l'attenzione del collega Del Pennino (che ha preannunciato in questa sede l'opposizione del gruppo repubblicano), al quale certamente non potranno sfuggire le non positive conseguenze per la vita dell'istituto nel caso di sopravvivenza dell'attuale sperequazione dello stato giuridico ed economico.

A questo punto, per le molte cose che sono state dette e scritte, ritengo che qualche considerazione vada fatta sul problema dei vice avvocati generali.

Il legislatore dell'altro ramo del Parlamento ha operato una scelta partendo dalla esigenza (di carattere generale) di sopprimere le qualifiche non corrispondenti a diversità di funzioni. In base a tale criterio, le qualifiche rimaste sono due: quella dell'avvocato generale dello Stato e quella degli avvocati dello Stato, che sono tutti gli altri.

Ora, a parte la disciplina per tali qualifiche funzionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 155 del 1948 (il quale sostanzialmente attribuiva ai vice avvocati generali funzioni particolari e diverse, considerate le previsioni che tutti i disegni di legge presentati al Senato in questa e nella passata legislatura indicavano per questa qualifica) sta il fatto che, oggettivamente, le funzioni inerenti alla qualifica di vice avvocato generale non solo non sono state soppresse — basta vedere

l'articolo 15 per constatare l'enorme contraddizione tra il primo ed i successivi commi - ma proprio quelle funzioni che venivano esercitate in base alla vecchia disciplina, che dava luogo al conferimento di una qualifica diversa, con la nuova normativa vengono addirittura estese e rafforzate.

Sull'argomento è intervenuto l'onorevole Bozzi che, in particolar modo, si è soffermato sulle procedure per la nomina e sui poteri che vanno ad incentrarsi nella persona dell'avvocato generale. Personalmente ritengo che su questo aspetto del problema potremo tornare al momento dell'esame degli articoli; comunque il problema esiste e non è nominalistico: esso attiene alla stabilità della persona alla quale viene affidata la funzione, e sappiamo che tutto dipende dall'iniziativa dell'avvocato generale, cui sono demandati molteplici decisioni.

Naturalmente le considerazioni che ho svolto per la posizione del vice avvocato generale si possono riferire anche agli avvocati distrettuali, nonostante alcune differenze; anche in questo caso si tratta di difendere il prestigio di professionisti di un ruolo tecnico dello Stato così importante e delicato.

In linea di massima, riservandomi di intervenire nel merito dei singoli articoli, dichiaro di essere favorevole alla proposta di legge al nostro esame ed auspico che si giunga al più presto alla sua approvazione. Al tempo stesso vorrei ribadire come, a mio avviso, alcuni aspetti del provvedimento richiedano una attenta riflessione per fugare dubbi e perplessità emersi nel corso del dibattito.

Desidero, infine, associarmi alla proposta dell'onorevole Martorelli affinché si recepisca il suggerimento della Commissione giustizia circa la istituzione di speciali avvocature distrettuali nelle città che già sono sede di Corte d'appello.

CIANNAMEA. Il provvedimento al nostro esame conferisce all'Avvocatura dello Stato un aspetto ed una strutturazione certamente più adeguati e più funzionali; l'attribuzione di qualifiche funzionali già

operata per la magistratura ordinaria risponde ad una esigenza più sentita che per altre categorie, in quanto riconduce ad unità una funzione che è comune a tutti coloro che fanno parte dell'Avvocatura dello Stato e non ammette diversificazioni di alcun genere.

Le preoccupazioni espresse dall'onorevole Del Pennino, se trovano forse una fondata giustificazione sul piano generale e soprattutto per quanto concerne le altre amministrazioni, non possono essere condivise in questo caso. Una funzione, che è indubbiamente unitaria, non può ammettere stratificazioni di ordine gerarchico; d'altra parte la strutturazione su basi gerarchiche della pubblica amministrazione risponde ad uno schema di organizzazione di ordine generale; ma dobbiamo convenire che tali schemi sono da tempo superati e non si attagliano comunque a determinati organismi dello Stato, ed in particolare all'Avvocatura dello Stato cui sono assegnati compiti stabiliti dalla legge e che sono identici per tutti quanti, dai procuratori agli avvocati.

La diversificazione di trattamento economico trova, invece, una sua giustificazione in quanto collegata con la maturazione di esperienza che si acquisisce con una determinata anzianità, oltre che per il fatto che essa costituisce pur sempre un incentivo. Nel momento in cui riteniamo di addivenire ad una organizzazione di tale natura, non possiamo porre degli sbarramenti che riproducano surrettiziamente schemi quali quelli gerarchici, che si vogliono sopprimere.

Gli emendamenti preannunciati dall'onorevole Bozzi agli articoli 2 e 3 obbediscono, a mio avviso, a tale logica. Infatti la richiesta di un « giudizio favorevole » per il passaggio da una classe di stipendio ad un'altra ripropone positivamente lo stesso schema che si richiedeva per il passaggio ad una qualifica superiore; appare, però, necessario che nel momento in cui manteniamo il sistema previsto dagli articoli 2 e 3, modifichiamo la norma di cui alla lettera c) dell'articolo 22, tenendo conto che non occorre la formulazione di un giudizio per il passaggio da

una classe di stipendio ad un'altra, ma la semplice constatazione obiettiva che le funzioni sono state svolte senza demerito.

Le osservazioni dell'onorevole Bozzi in ordine alla figura dell'avvocato generale dello Stato e, conseguentemente, alla composizione del Consiglio degli avvocati e procuratori sono in sostanza condivisibili, anche per altri motivi che cercherò di esporre sinteticamente.

Nella sostanza, l'avvocato generale dello Stato conserva intatte le sue prerogative e la composizione del Consiglio degli avvocati e procuratori, nella forma in cui è prevista nella proposta di legge, è tale da assicurargli questa preminenza. In aggiunta a quanto ha rilevato l'onorevole Bozzi, devo sottoporre all'attenzione della Commissione il fatto che il Consiglio degli avvocati e procuratori, oltre ad avere una maggioranza di membri non eletti, sarà composto dai tre vice avvocati generali più anziani nell'incarico, e dell'avvocato distrettuale più anziano nell'incarico; quindi, nella sua piena composizione, il Consiglio, almeno per quanto concerne i membri eletti, ha una struttura abbastanza precisa, tenendo conto che, a norma dell'articolo 28, ultimo comma, nel primo triennio di applicazione della legge le funzioni dei vice avvocati generali saranno esplicate da coloro che attualmente rivestono tale qualifica, e che l'avvocato distrettuale più anziano nell'incarico è quello che attualmente è incaricato di tali funzioni.

Non essendo, quindi, prevista una durata in carica dei membri del Consiglio non eletti, è presumibile che i tre vice avvocati generali e l'avvocato distrettuale attualmente più anziani permarranno nella carica di componenti del Consiglio a tempo indeterminato, con tutte le conseguenze che ne potranno derivare sul piano del conferimento di successivi incarichi e sul piano della formazione della volontà del Consiglio.

Occorre, dunque, a mio modesto avviso, addivenire ad una modificazione della composizione di tale Consiglio, o aumentando il numero dei membri eletti o ren-

dendo eleggibile l'avvocato distrettuale dello Stato.

Un'altra osservazione mi corre l'obbligo di fare a proposito del sistema elettorale: poiché è prevista l'elezione di un procuratore, occorre anche prevedere la possibilità che quest'ultimo riceva i voti di tutti gli avvocati dello Stato — tenuto conto che il numero degli avvocati è di 259 e quello dei procuratori di 50 — e, pertanto, occorre prevedere una norma che assicuri comunque l'elezione.

Sono d'accordo con l'onorevole Bozzi nel ritenere che occorra sancire che la cessazione dall'incarico dei vice avvocati generali dello Stato e degli avvocati distrettuali debba essere motivata e che il numero degli incarichi di vice avvocati generali dello Stato debba essere fissato in maniera precisa, anche in relazione alla norma di cui all'articolo 20 che prevede la presenza di tre vice avvocati generali nel consiglio degli avvocati e procuratori. Se lasciassimo la possibilità di determinare il numero dei vice avvocati, potrebbe verificarsi, almeno in teoria, l'affidamento degli incarichi anche in un numero inferiore a tre.

Per quanto concerne i vice avvocati generali dello Stato, occorre dire che il primo comma dell'articolo 28 incide sulla posizione giuridica di quelli in carica al momento dell'entrata in vigore della legge, privandoli di una qualifica definitivamente acquisita ed equiparandoli — agli effetti dell'eventuale applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 15, della proposta di legge al nostro esame — a coloro che, successivamente all'entrata in vigore della legge, avranno l'incarico, ma non la qualifica, di vice avvocati generali.

Non pone rimedio a tale violazione — e ne rende, anzi, più vistosa la gravità — la disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 28, in virtù della quale « nel primo triennio di applicazione della presente legge le funzioni di cui all'articolo 15 sono applicate dagli avvocati dello Stato che alla data di entrata in vigore della legge stessa rivestivano la soppressa qualifica di vice avvocato generale dello Stato ».

Tale disposizione transitoria appare abnorme perché conferisce *ex lege* non già l'incarico di vice avvocato generale, come prescrive l'articolo 15, ma solo le funzioni di vice avvocato generale senza l'incarico.

La *capitis deminutio*, realizzata nel primo comma sul piano sostanziale, si compie così anche sul piano formale, nominalistico.

Con la regressione dello *status* giuridico degli attuali vice avvocati generali dello Stato contrasta clamorosamente la inamovibilità attribuita dal penultimo comma del citato articolo 28 ai « sostituti avvocati generali dello Stato in servizio presso l'Avvocatura generale dello Stato alla data di entrata in vigore della presente legge ».

Nell'attuale normazione i sostituti avvocati generali dello Stato possono essere trasferiti alle avvocature distrettuali solo per assumere la direzione: non sono, quindi, inamovibili, anche se il loro trasferimento è condizionato alle vacanze nei posti direttivi delle avvocature distrettuali.

La norma in esame attribuisce loro una posizione giuridica che prima non avevano, mentre, come s'è detto, i vice avvocati generali vengono privati di una posizione giuridica definitivamente acquisita.

Siffatto capovolgimento di posizioni colpisce anche perché privo della benché minima giustificazione razionale.

Appare, poi, paradossale se si considera che il progetto non garantisce ai predetti vice avvocati generali l'inamovibilità di cui ora godono, essendo l'Avvocatura generale la loro esclusiva sede.

Gli articoli 9 e 10 della proposta di legge non tutelano adeguatamente le regioni e gli altri enti pubblici ivi elencati e neppure si conformano ai principi del decentramento e dell'autonomia, cui l'ordinamento nazionale va sempre più adeguandosi. Il « provvedimento motivato » e l'« apposita motivata delibera » complicano inutilmente situazioni che possono trovare il loro normale assesto solo attribuendo alle regioni ed agli altri enti la facoltà

di domandare, volta per volta, il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. Per le regioni, in particolare, l'alternativa di cui all'articolo 9 incide nell'autonomia istituzionale in misura incompatibile con l'ordinamento.

Deliberando, infatti, di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, la regione si autolimita al punto di dover dare motivatamente conto di ogni deroga, possibile soltanto « in casi eccezionali ». Non adottando, invece, la deliberazione, la regione si preclude ogni possibilità di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Si tratta di una lesione dell'autonomia delle regioni e degli altri enti inconcepibile nell'attuale ordinamento; di una riesumazione di schemi accentratori, in aperto contrasto con la visione pluralistica delle società d'oggi.

D'altra parte, a mio avviso, la questione è risolta compiutamente dall'articolo 107 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, ultimo comma.

Concludo rilevando la necessità che venga riesaminato l'articolo 19 riguardante il comando ed il collocamento fuori ruolo degli avvocati dello Stato, coordinandolo con le norme di cui al terzo comma dell'articolo 3 del regio decreto 13 gennaio 1941, n. 120.

PAZZAGLIA. Nel premettere che mi riservo di intervenire con la necessaria ampiezza di argomentazioni nel corso dello esame dei singoli articoli, nonché di presentare gli emendamenti che, a mio avviso, si renderanno opportuni, mi limito ora a fare delle osservazioni generali in merito al fatto che, riguardo al problema delle carriere, mi pare che nella normativa al nostro esame, ed in particolare nel testo elaborato dal Comitato ristretto, ci si richiami alle procedure che vigono per la magistratura anche se, a mio giudizio, non sarebbe stato il caso di assumerle a modello.

Infatti, una carriera per la quale non si fa alcun riferimento al merito — basti ricordare la nota espressione « salvo demerito » — non determina certamente ele-

menti sufficienti a stabilire le capacità del singolo in vista, appunto, di un avanzamento di carriera. In questa ottica, quindi, proporre di eliminare qualsiasi riferimento al merito mi sembra sia cosa non accettabile.

Un altro aspetto della normativa al nostro esame cui vorrei brevemente accennare è quello riguardante le funzioni gerarchiche nell'ambito dell'Avvocatura dello Stato: funzioni che non possono non esistere tenuto conto che si tratta non soltanto di un patrocinio, ma di un ufficio organo del patrocinio. Non dobbiamo considerare soltanto le funzioni dei singoli avvocati, ma l'organizzazione che è necessaria in un ufficio così ampio con un distribuzione territoriale tanto vasta; nelle Avvocature distrettuali resterà comunque la necessità di dare poteri gerarchici ad alcuni avvocati rispetto ad altri, gerarchici almeno per quanto concerne l'organizzazione dei vari uffici.

Del tutto inaccettabile, poi, da qualunque ottica la si consideri, è la soluzione che viene data nella proposta di legge in esame al problema dei vice avvocati dello Stato. Perché tre anni e non due? Perché tre e non quattro? Che senso ha il termine di tre anni nel contesto della norma?

CARUSO ANTONIO, *Relatore*. Hanno fatto il conto del ruolo.

PAZZAGLIA. Non mi pare, perché c'è qualcuno che supera i tre anni e qualcuno che non li ha ancora raggiunti. Comunque, ripeto, queste soluzioni sono da respingere anzitutto in linea di principio.

Delle due l'una: o si ammette che i vice avvocati dello Stato hanno una funzione e possono utilmente coadiuvare lo avvocato dello Stato, oppure si assume che non debbano essere mantenuti ed allora debbono durare in carica per un tempo brevissimo, non certo per tre anni.

Concludo ribadendo che non c'è da parte nostra una pregiudiziale negativa rispetto al riordinamento dell'Avvocatura dello Stato, anzi, riteniamo che esso debba essere affrontato. Siamo comunque

convinti che in sede di esame dei singoli articoli, potrà svilupparsi meglio il discorso riferito alle varie soluzioni proposte.

VERNOLA. Desidero innanzitutto ribadire, a nome del gruppo della democrazia cristiana, il consenso al provvedimento oggi al nostro esame: cosa che è stata già fatta dai colleghi Nucci e Ciannamea.

Le modifiche che vengono apportate con questo provvedimento all'Avvocatura dello Stato si rendono indispensabili data « l'antichità » dell'istituto. Si tratta di modifiche necessarie a restituire il carattere di professionalità agli appartenenti all'Avvocatura, nonché ad eliminare certe strutture eccessivamente monocratiche esistenti nell'attuale organizzazione, che mal si conciliano con le esigenze di attuazione della Costituzione.

I punti qualificanti di questo disegno di legge ci trovano, pertanto, consenzienti. Il voler continuare a considerare la Avvocatura come una struttura esclusivamente amministrativa ci sembra un errore gravissimo, al quale la proposta di legge mette riparo riportando ad unicità le funzioni dell'avvocato di Stato ed esaltandone — al contempo — la professionalità.

Tenendo presenti le critiche manifestate nella scorsa seduta dall'onorevole Del Pennino, mi pare necessario sottolineare un aspetto del provvedimento, quello che riguarda la difesa dell'accesso alla carriera nell'Avvocatura di Stato. Il disegno di legge prevede l'accesso a questa carriera soltanto per i procuratori di Stato (e quindi per coloro i quali hanno già affrontato un primo concorso), i magistrati ordinari (che hanno affrontato il difficile concorso per l'accesso alla magistratura ordinari), i magistrati amministrativi (i consiglieri della Corte dei conti e del Consiglio di Stato), gli avvocati iscritti all'albo da almeno un anno (i quali hanno già sostenuto l'esame per l'esercizio dell'abilitazione professionale), i dipendenti dello Stato appartenenti alla carriera direttiva da almeno cinque anni.

Si tratta di potenziali candidati che hanno già subito una dura selezione ed hanno acquisito una notevole esperienza nel campo di provenienza della loro attività professionale, il che li pone ad un livello di qualificazione che non può essere sottovalutato.

Legata a questa impostazione vi è poi l'opportuna introduzione di norme per quanto attiene sia l'unificazione delle qualifiche, sia lo sviluppo della carriera. A questo proposito debbo dire che per il passaggio da una « classe » all'altra la normativa che riguarda il « salvo demerito » può essere sufficiente.

Altro punto qualificante del provvedimento riguarda l'introduzione di due organi collegiali; uno è il comitato consultivo che sposta dall'organo monocratico, *dominus* incontrastato, ad un organo collegiale il giudizio sull'impostazione da dare all'esercizio dell'attività professionale dell'Avvocatura; l'altro vede per la prima volta l'introduzione del criterio della democratizzazione alla direzione dell'Avvocatura stessa, ed è rappresentato dall'inserimento nel Consiglio degli avvocati e procuratori di quattro rappresentanti eletti democraticamente dalla base.

Questa parte si riaggancia a quella relativa ai vice avvocati; si tratta di una normativa che sta suscitando delle perplessità anche in seno alla nostra parte politica.

Alle preoccupazioni espresse vorrei aggiungere un'altra circa la composizione del consiglio degli avvocati e procuratori.

Il meccanismo previsto dal Senato per il rinnovo dell'incarico in sostanza mantiene in stato di soggezione permanente i consiglieri, i quali non potranno esercitare liberamente le loro funzioni essendo preoccupati per una eventuale revoca del loro incarico (il meccanismo previsto dal Senato prevede la revoca senza obbligo di motivazione).

Pur esprimendo il consenso in termini generali sul provvedimento, ritengo necessario un esame attento dei singoli articoli, alcuni dei quali, a mio avviso, dovranno essere emendati.

Si renderà necessario, infatti, mutare la figura dell'avvocato generale dello Stato, così come dovrà essere modificata la normativa riguardante la difesa delle regioni, le quali a causa delle strettoie poste dalla norma, finiranno per non avvalersi della facoltà di ricorrere all'Avvocatura dello Stato, soprattutto perché questa scelta dovrà essere assunta *una tantum*. In proposito, credo che si potrebbe giungere ad un miglioramento della normativa permettendo alle regioni di ricorrere all'Avvocatura dello Stato secondo un meccanismo non vincolante.

A mio avviso dovremmo giungere anche allo stralcio dell'articolo 12, terzo comma, che stabilisce la possibilità, per la Corte dei conti, in materia di giudizi sulle pensioni, di non farsi assistere dall'Avvocatura dello Stato, ma da un proprio funzionario; si tratta di norma che, a mio avviso, dovrebbe essere contenuta nel provvedimento sulle procedure della Corte dei conti attualmente al nostro esame (provvedimento che, del resto già contiene un articolo di analogo tenore ma, credo, di migliore formulazione).

Altro punto che a mio avviso deve essere attentamente esaminato è quello relativo all'istituto del « comando ». Si tratta di un istituto, comune alle altre due magistrature speciali, Corte dei conti e Consiglio di Stato, ma mentre nei progetti di riforma di queste due magistrature è previsto soltanto il « distacco » con collocamento fuori ruolo per un numero da definirsi, nel caso dell'Avvocatura di Stato è previsto un « comando » che non comporta collocamento fuori ruolo e non sono stabiliti limiti numerici; si rischia, pertanto, di creare un organico secondo le tabelle ma di vederlo poi svuotato perché, per mancanza di un tetto massimo, numerosi avvocati verrebbero destinati a mansioni di capo gabinetto o di capo dell'ufficio legislativo dei vari ministeri (a parte il fatto che l'istituto del « comando » può essere oggetto di abusi). Anche in questo caso la proposta che avanzo è di sopprimere tale norma o, in via subordinata, di prevedere un tetto massimo di ricorsi al comando.

Un'altra perplessità che intendo manifestare è quella relativa all'introduzione di un ufficio distaccato presso la Presidenza del Consiglio - articolo 25 - per la materia che attiene alle opposizioni previste dall'articolo 11, secondo comma, della legge 10 febbraio 1963, n. 62. Credo che l'unicità dell'istituto non giustifichi questo « ufficio distaccato » e che anzi, in relazione alla delicatezza delle sue competenze, si debba richiedere che il massimo livello dell'Avvocatura dello Stato, attraverso il meccanismo consultivo, tratti materie di tale rilevanza.

Da ultimo, ove ci accingessimo alla modificazione del disegno di legge al nostro esame, vorrei ricordare, come ha già fatto il relatore, il problema del personale amministrativo che, in questo provvedimento, viene ignorato. In proposito ci sono giunte numerose richieste attraverso le organizzazioni sindacali; richieste che credo possano trovare, nei limiti del possibile, accoglimento. Il provvedimento, infatti, potrebbe affrontare la problematica del personale amministrativo al fine di garantire la tutela nell'ambito dell'istituto e di stabilire che alcune funzioni strettamente amministrative siano svolte da questo personale, sia pure della carriera direttiva; in tal modo si darebbe agli avvocati dello Stato la possibilità di svolgere effettivamente le loro funzioni, essendo sgravati da quelle di carattere meramente organizzativo e amministrativo.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito della discussione, con le repliche del relatore e del Governo, è rinviato ad altra seduta.

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 sem-

plificazione dei controlli e del procedimento per le pensioni civili, militari e di guerra presso la Corte dei conti ».

Ricordo alla Commissione che nella seduta del 22 novembre avevo comunicato la decisione del Presidente della Camera in ordine alla questione procedurale sollevata la volta precedente.

PAZZAGLIA. Nella sua lettera il Presidente della Camera rimandava alla Commissione, e in sostanza, al suo presidente, la decisione sull'accettazione o meno del testo legislativo che è in corso di esame: e ciò sotto il profilo della proponibilità degli emendamenti in relazione al dettato dell'articolo 89 del Regolamento della Camera.

Mi permetto di chiederle, onorevole presidente, se il suo invito a procedere ulteriormente nella discussione generale contenga implicitamente l'accettazione degli emendamenti che il Comitato ristretto propone alla Commissione attraverso il nuovo testo che ha elaborato.

PRESIDENTE. Onorevole Pazzaglia, ci ritroviamo di nuovo a discutere della stessa questione che pensavo fosse stata risolta dall'intervento del Presidente della Camera.

PAZZAGLIA. Malgrado ciò, sarebbe bene che riveditassimo l'intera questione.

PRESIDENTE. Devo dire che non credo che ciò sia necessario: la lettera del Presidente della Camera ribadisce, infatti, che è compito del presidente di Commissione valutare il nuovo testo del disegno di legge, così come elaborato dal Comitato ristretto.

Per altro, se leggiamo il dettato dell'articolo 89 del regolamento, non mi pare che sussista nessuno dei motivi ivi menzionati che potrebbero ostare il proseguimento dell'esame del disegno di legge in oggetto. Per parte mia, sempre in base al citato articolo 89, potrei dirimere la questione rimettendola alla Commissione.

PAZZAGLIA. Ciò potrebbe verificarsi solo nel caso in cui lei non accettasse gli emendamenti; dal momento, però, che ciò non è, non c'è alcun bisogno di rimettersi alla Commissione.

PRESIDENTE. Forse potremmo seguire la strada di aprire la discussione sulle linee generali e, al momento del passaggio all'esame degli articoli, prendere in considerazione il problema degli emendamenti. Tale situazione, inoltre, consentirebbe da parte nostra una riflessione ulteriore.

DEL PENNINO. A mio avviso, il fatto stesso di iniziare la discussione sul testo proposto dal Comitato ristretto, testo che, rispetto all'originaria formulazione del disegno di legge n. 1021, introduce indubbiamente novità di grande rilevanza, costituisce una implicita accettazione degli emendamenti, un giudizio positivo su di essi e tutto ciò è evidentemente preliminare rispetto alla necessità di una riflessione.

Infatti, se considerassimo tali emendamenti affatto estranei al testo del disegno di legge n. 1021, non dovremmo nemmeno iniziare la discussione sulle linee generali. Se, invece, la tendenza è quella di considerarli compresi nella materia contenuta nel suddetto disegno di legge, aprire la discussione ha una logica.

PRESIDENTE. Mi vedo costretta, onorevole Del Pennino, a ripercorrere ancora una volta con lei la strada che il disegno di legge n. 1021 ha compiuto in questa Commissione. Alla fine della discussione, se non erro, è emersa una serie di temi che allargavano notevolmente lo ambito del disegno di legge suddetto. Di essi è stato investito un Comitato ristretto ed il relatore ha riferito sui lavori da quest'ultimo compiuti.

A mio avviso, insomma, questo provvedimento ha subito un *iter* del tutto normale sotto il profilo procedurale. E la circostanza che il testo del Comitato ristretto allarga l'ambito del disegno di legge inserendovi argomenti che inizialmente

non vi erano compresi può dar luogo a perplessità. Del resto, non vedo a cosa servirebbe nominare un Comitato ristretto, se poi questo dovesse attenersi rigidamente ai limiti del testo originariamente presentato.

Atteso, comunque, che la mia interpretazione può anche essere errata, mi sembra che l'unica soluzione sia quella di assumere il testo del Comitato ristretto come testo base della nostra discussione a partire da questo momento.

PAZZAGLIA. Come lei sa bene, onorevole presidente, di testi base oggi c'è una vera e propria inflazione!

D'altronde, lei sottopone alla Commissione una interpretazione del Regolamento, ma questo non mi pare che rientri nei suoi poteri.

PRESIDENTE. La lettera del Presidente della Camera, nell'ultima parte, dice: «...solo dopo che la Commissione avrà deliberato sulla questione.».

PAZZAGLIA. Penso che quest'ultimo capoverso possa valere solo nell'ipotesi in cui il presidente di Commissione si rifiuti di accettare gli emendamenti.

Tuttavia non sono completamente di accordo sull'intero testo della lettera. A mio giudizio, la sola cosa possibile da fare è vedere se questi emendamenti sono accettabili per la presidenza. Infatti dopo questa lettera del Presidente della Camera, mi pare che la discussione generale su questo testo del Comitato non possa essere iniziata.

VERNOLA, *Relatore*. Il problema della ammissibilità di introdurre materie affini, ma sempre relative alla Corte dei conti, è già stato risolto con una decisione presa dalla Commissione nella seduta del 5 ottobre 1977. Inoltre, sempre in quella seduta, la Commissione deliberò all'unanimità di costituire un Comitato ristretto per l'esame del disegno di legge n. 1021. Ricordo, ancora, che lo stesso onorevole Bozzi manifestò l'esigenza di ampliare l'oggetto del disegno di legge.

Il relatore e il Comitato ristretto si sono attenuti alle decisioni prese in quella sede. Ora, contestare l'ammissibilità del testo approntato dal Comitato sulla base di un esplicito mandato verrebbe a costituire un gravissimo precedente.

PRESIDENTE. Effettivamente, dal verbale del 5 ottobre 1977 della seduta della nostra Commissione, è confermato esattamente quanto ha testè detto il relatore onorevole Vernola.

BASSETTI. Concordo pienamente con la proposta fatta dal presidente e con gli argomenti addotti dall'onorevole Vernola. Pertanto, a norma di Regolamento, propongo di passare senz'altro alla discussione sulle linee generali prendendo come testo base quello del Comitato ristretto.

COLONNA. Anch'io sono d'accordo sulla proposta del presidente, che, d'altra parte, esplicita ciò che è già chiaro nel Regolamento della Camera.

Come è stato già ricordato, il Comitato ristretto, su deliberazione unanime della Commissione in data 5 ottobre 1977, ha avuto mandato di predisporre un testo base. Il nostro punto di partenza per la discussione sarà appunto questo testo base, che potrà essere oggetto di eventuali modifiche durante l'iter legislativo.

La decisione del presidente che sia la Commissione a pronunciarsi esplicitamente su tale questione è, in ogni caso, certamente saggia, e viene a risolvere una situazione che considero « singolare ».

PRESIDENTE. Ritengo accettabilissimo, e frutto di una procedura che è del tutto normale nella pratica legislativa, il testo proposto dal Comitato ristretto, tanto più che nella riunione richiamata dal relatore, del 5 ottobre 1977, l'ampliamento della materia era stato demandato al Comitato ristretto dalla Commissione plenaria.

Tuttavia, mi sembra opportuno porre in votazione la proposta avanzata dal relatore e condivisa da altri colleghi intervenuti, di assumere quale testo base della discussione, il testo approntato dal Comitato ristretto, secondo le indicazioni contenute nella lettera del Presidente della Camera.

PAZZAGLIA. Mi asterrò dal votare la proposta in questione poiché ritengo impossibile sottoporre in tali termini la proposta stessa al voto della Commissione; ritengo, cioè, di esclusiva valutazione presidenziale la questione.

DEL PENNINO. Ritengo ineccepibile il fatto che si sottoponga alla Commissione la questione, a norma dell'articolo 89 del Regolamento.

A mio avviso, comunque, il testo elaborato dal Comitato ristretto affronta materie estranee all'originario provvedimento. Per tale motivo voterò contro la proposta stessa.

BASSETTI. Preannuncio il voto favorevole alla proposta di adottare come testo base della discussione quello elaborato dal Comitato ristretto.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta formulata dal relatore di adottare come testo base per la discussione quello elaborato dal Comitato ristretto.

(È approvata).

Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 12,10.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO