

COMMISSIONE I

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

21.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 DICEMBRE 1978

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE IOTTI LEONILDE

INDICE

	PAG.
Proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Senatori CIPELLINI ed altri: Modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato (Approvata dal Senato) (2468)	173
PRESIDENTE	173, 179
BRESSANI, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio</i>	175
CARUSO, <i>Relatore</i>	173

Seguito della discussione della proposta di legge senatori Cipellini ed altri: Modifiche all'ordinamento della 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 della Avvocatura dello Stato », già approvata dal Senato nella seduta dell'11 ottobre 1978.

Ricordo che, nella seduta del 29 novembre scorso, è stata chiusa la discussione sulle linee generali.

CARUSO, *Relatore*. Sarò brevissimo in questa replica, anche in considerazione

La seduta comincia alle 10.

NESPOLO CARLA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

della lunga esposizione introduttiva. Naturalmente, per essere breve, non potrò prendere in considerazione gli interventi dei colleghi che hanno fermato la loro attenzione su alcuni aspetti specifici; mi riservo di farlo nel corso dell'esame degli articoli.

Vorrei qui fare riferimento solo a quegli interventi che hanno in qualche modo contestato l'impostazione generale del provvedimento, in particolare ad una osservazione generale — e mi permetto di dire « generica » — del collega Bozzi, che purtroppo oggi è assente, il quale avrebbe contestato la non coerenza tra l'ispirazione di fondo del provvedimento e le norme scritte. Egli ha rilevato, cioè, che mentre questo provvedimento tenderebbe a diminuire il peso della figura dell'avvocato generale, di fatto tale funzione sarebbe stata esaltata dalla costruzione legislativa del Senato. Mi permetto di dissentire perché, se si esamina il complesso del provvedimento, si constata che la soluzione ideata può essere definita equilibrata: infatti, non va incontro ad un assemblearismo negativo per l'ordinamento dell'istituto, né conferma il peso eccessivo dell'avvocato generale come ministro del contenzioso. Dobbiamo in effetti considerare che la funzione dell'avvocato dello Stato viene unificata in una sola qualifica, per cui non c'è possibilità di bloccare la carriera; in questo modo, cioè, viene offerto un sostegno alla dignità professionale, alla libertà ed alla indipendenza degli avvocati dello Stato, e si alimenta la dialettica positiva all'interno dell'istituto.

Il peso bilanciato tra la componente elettiva e la componente nominata dall'avvocato generale dello Stato nel consiglio degli avvocati e procuratori, ottenuta con la votazione qualificata che si richiede per le delibere, contribuisce ad equilibrare la gestione stessa.

Del resto, la legge deve stabilire le premesse e le regole in base alle quali l'azione politica si possa svolgere. Non possiamo considerare solo gli aspetti patologici della realtà; dobbiamo considerare che la vita si può svolgere normalmente e dobbiamo avere fiducia nel senso

di responsabilità degli uomini cui affidiamo la gestione di certi istituti.

Un altro rilievo consistente è stato formulato dall'onorevole Del Pennino, che ha espresso il suo radicale dissenso sulla impostazione dell'ordinamento del personale, riferendosi alla « legge Breganze » del 1962 ed a quella del 1972, n. 831, cosiddetta « legge Breganzona ». Sono precedenti legislativi ormai consolidati e pertanto, finché non si presenteranno iniziative legislative volte a determinare un diverso ordinamento delle carriere della magistratura, è vano discriminare su quello che si è fatto nel passato: è proprio a noi che spetta questa iniziativa.

Gli avvocati dello Stato sono stati da sempre equiparati, per quanto attiene al trattamento economico, alla magistratura; con il testo unico del 1933 c'è stato un allineamento preciso tra le qualifiche degli avvocati dello Stato e le qualifiche nella magistratura ordinaria. È vero che gli avvocati dello Stato non appartengono all'ordine giudiziario e quindi teoricamente si potrebbe determinare una rottura di questo allineamento. Tuttavia, a mio parere, sarebbe inopportuno rompere questa unità di trattamento economico perché non si saprebbe a quale ufficio o a quale qualifica dell'ordinamento pubblico potrebbero essere equiparati gli avvocati dello Stato; quindi, si dovrebbe creare un nuovo sistema di parametri.

In proposito vorrei rilevare che il problema del trattamento economico assume rilevanza soprattutto per la funzionalità dell'istituto, perché se il livello retributivo non corrisponde al reale espletamento delle funzioni, queste vengono assolte in maniera piatta e negligente.

Vorrei far presente, inoltre, che i rilievi avanzati dall'onorevole Del Pennino sulla impostazione dell'ordinamento del personale dell'Avvocatura dello Stato non si sono tradotti poi in proposte concrete: gli emendamenti da lui preannunciati sembrano addirittura confermare l'impostazione originaria del disegno di legge. Né può essere diversamente perché, se la funzione è unitaria e alla diversità di qualifica non corrisponde diversità di funzione (gli av-

vocati dello Stato sono abilitati ad esercitare dinanzi a tutti i gradi di giurisdizione), è corretta l'impostazione del testo approvato dal Senato, che propone di ordinare il personale in qualifiche distinte corrispondenti solo alle distinzioni esistenti tra procuratori di Stato, avvocati di Stato e avvocato generale dello Stato, responsabile nei confronti dell'esecutivo.

Quindi il radicale dissenso dell'onorevole Del Pennino non ha trovato sbocco nelle sue proposte. Anzi, le proposte del collega Del Pennino finiscono con l'essere negative. Infatti, una volta che si è trovato il consenso sul concetto che l'accesso all'Avvocatura dello Stato debba avvenire con concorso di secondo grado o di secondo livello, bloccare l'avanzamento economico negli stipendi degli avvocati dello Stato ad una classe inferiore rispetto a quella dei magistrati ordinari e amministrativi, significa negare appunto l'accesso di secondo livello. Nessun magistrato, ordinario e amministrativo, penserà mai di andare nell'Avvocatura dello Stato, perché l'avanzamento della « carriera » (il termine continua a permanere anche se non può più parlarsi di carriera vera e propria) verrebbe fermato ad un livello economico inferiore, cosa che non accadrebbe nella carriera di provenienza, sia della magistratura ordinaria che di quella amministrativa. Le proposte del collega Del Pennino sono anche sotto questo profilo contraddittorie e negative per la funzionalità dell'istituto, che finirebbe con l'impoverirsi del personale qualificato che ha attualmente; d'altra parte, il personale che dovesse accedere all'avvocatura, non troverebbe alcuna soddisfazione sotto questo profilo. Mi riservo di tornare sull'argomento in sede di esame degli emendamenti.

Debbo ora replicare su un punto sul quale si è soffermata l'attenzione di molti colleghi, cioè sui vice-avvocati generali dello Stato. Si è molto discusso se quella dei vice-avvocati generali dello Stato debba essere una funzione o un incarico. Probabilmente si è dimenticato che esiste un precedente all'interno dell'Avvocatura, vale a dire quello degli avvocati distrettuali di cui all'articolo 5 della legge

n. 519 del 1955, dal quale si deduce che quello di avvocato distrettuale dello Stato è un incarico a carattere permanente, il che non ha determinato alcuna disfunzione nell'Avvocatura dello Stato. Si tratta — ripeto — di un incarico che non è previsto per un tempo determinato, ma è permanente, anche se ciò determina una certa contraddizione. Non si capisce perché lo stesso non debba avvenire per i vice-avvocati generali dello Stato, anche per quanto riguarda l'espletamento di funzioni organizzative (ricordo che fin dal momento in cui un giovane avvocato entra in avvocatura, egli può teoricamente svolgere le funzioni attribuite a tutti gli altri avvocati già in servizio). In sostanza, per i vice-avvocati dello Stato credo che si possa trovare una soluzione equilibrata nell'ambito del testo approvato dal Senato. A questo proposito mi riservo di presentare delle proposte durante la discussione degli articoli, sulla base degli emendamenti presentati dal collega Ferrari ed altri.

Mi scuso con i colleghi se non ho risposto a tutte le loro osservazioni. In questo modo intendo consentire alla Commissione di passare all'esame degli articoli. Mi riservo comunque di replicare in quella sede.

BRESSANI, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio. Onorevole presidente, sottolineo innanzitutto l'ampiezza del dibattito che si è svolto. Il fatto che la discussione si sia svolta in Commissione in sede legislativa, non ha impedito un esame attento e approfondito sulle linee generali della proposta.

Quella di cui ci stiamo occupando è una proposta che non si limita, come in origine formulata, a innovare lo stato giuridico degli avvocati e procuratori dello Stato; essa infatti introduce nell'ordinamento dell'Avvocatura una serie di modifiche, di indubbio rilievo e tra di loro coordinate, sì da costituire una revisione d'assieme della disciplina dell'istituto.

Il motivo ispiratore di questa revisione legislativa dell'Avvocatura dello Stato sta nella necessità di adeguare la sua organiz-

zazione e il suo funzionamento alle esigenze della pubblica amministrazione: esigenze accresciute non solo per l'espandersi dell'intervento statale e il conseguente aumento della conflittualità, ma anche perché l'Avvocatura oggi si pone al servizio di tutte le amministrazioni pubbliche, statali e non statali, comprese tra queste ultime le regioni (decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 616).

La via prescelta per questa « miniriforma » è quella di valorizzare la peculiare posizione istituzionale dell'Avvocatura.

L'Avvocatura è configurata nel nostro ordinamento come l'organo di difesa legale e di consulenza non di una singola amministrazione, ma dello Stato nella sua unitarietà; perciò è collocata alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri, in una posizione differenziata dagli organi burocratici: posizione che presenta delle caratteristiche comuni con il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, nelle loro funzioni non giurisdizionali.

Le innovazioni proposte sono volte a meglio caratterizzare l'istituto nelle sue peculiarità, per cui esso viene a distinguersi ancora più nettamente dall'apparato amministrativo. Sono modifiche, inoltre, che tengono conto della natura professionale dell'attività in cui si concretano le funzioni dell'Avvocatura, specialmente (ma non soltanto) in ciò che riguarda lo stato giuridico degli avvocati e procuratori dello Stato.

Come rilevava pochi minuti fa il relatore Caruso, la proposta di riordinare le carriere degli avvocati e dei procuratori facendo perno sulle due qualifiche di « avvocato » e di « procuratore », che rimangono distinte come avviene nell'ambito dell'ordinamento forense, trova il più largo consenso della Commissione. Anche l'onorevole Del Pennino conviene sulla opportunità di abolire le qualifiche di sostituto avvocato, di vice-avvocato, di sostituto avvocato generale, nonché quelle di aggiunto-procuratore e sostituto-procuratore. Se le funzioni esercitate dagli avvocati sono sostanzialmente le stesse, si trovino essi all'inizio o all'apice della carriera, non si giustifica una così articolata distinzione di

qualifiche. D'altra parte, come ancora rilevava l'onorevole Caruso, poiché si prevede una totale o quasi totale unificazione delle qualifiche, bisogna garantire la progressione economica istituendo classi di stipendio connesse alle anzianità maturate. Su questo punto mi sembra che vi sia una larga convergenza nella Commissione. Nella discussione sono emerse alcune divergenze di opinioni, che riguardano due punti. Tali divergenze, infatti, riguardano innanzi tutto l'ampiezza della unificazione delle qualifiche in cui attualmente si articola la carriera degli avvocati (qualcuno sostiene la necessità di una unificazione totale, altri prevedono una unificazione limitata) e, in secondo luogo, riguardano le caratteristiche della progressione economica.

L'articolo che ha suscitato il maggior numero di opinioni contrastanti è quello relativo alla posizione di vice-avvocato generale. Va tuttavia sottolineato come tutti i colleghi intervenuti nella discussione si siano espressi favorevolmente in ordine all'opportunità di modificare l'attuale ruolo del vice-avvocato generale, trasformandolo da delegato dell'avvocato generale, privo di compiti legislativamente predeterminati, in figura dotata di specifiche attribuzioni e competenze.

Orientamenti diversi, che saranno oggetto di approfondito esame in sede di discussione degli articoli, sono invece emersi riguardo ai criteri da fissare per il conferimento dell'incarico di vice-avvocato generale. È stata avanzata la proposta che l'incarico di vice-avvocato generale sia conferito scegliendo tra gli avvocati dello Stato appartenenti all'ultima classe di stipendio conseguibile dopo diciotto anni di servizio. L'onorevole Bozzi è favorevole a prevedere maggiori garanzie relativamente al conferimento dell'incarico ed all'esercizio delle funzioni, per evitare che si configuri una posizione di dipendenza psicologica generale. L'onorevole Silvestro Ferrari ha preannunciato la presentazione di un emendamento tendente a garantire la continuità dell'esercizio delle funzioni di vice-avvocato generale attraverso il conferimento di una qualifica propria e speci-

fica di chi risulti preposto ad un ufficio direttivo. L'onorevole Del Pennino, infine, è favorevole al conferimento di una specifica qualifica, prevedendo che vi si possa accedere dalla terza classe di stipendio dopo aver maturato in essa otto anni di anzianità, rispetto ad una dotazione organica di 32 posti e con il conferimento di un livello retributivo pari a quello di presidente di sezione della Corte di cassazione (e corrispondente, perciò, alla quarta classe di stipendio).

Condivido le proposte tendenti a prevedere maggiori garanzie di continuità nell'incarico, ed una più precisa autonomia della figura di vice-avvocato generale. Nutro, invece, alcune perplessità circa l'opportunità di prevedere l'assorbimento nella qualifica di « vice-avvocato generale » di quella di « avvocato distrettuale ». L'onorevole Caruso ha ricordato come la legge del 1955 abbia soppresso la qualifica di avvocato distrettuale, trasformandola in un incarico da attribuirsi ad un sostituto Avvocato generale che lo esercita continuamente fino al momento in cui viene nominato vice-Avvocato generale.

L'onorevole Del Pennino ha rilevato che la proposta di legge in discussione prevede un appiattimento della carriera degli avvocati dello Stato tale da non incoraggiare e premiare l'impegno di chi ad essa appartiene, proponendo che il giudizio di promuovibilità sia sostituito alla « mancanza di demerito » prevista per la valutazione dei profili di avanzamento economico e di carriera.

Non mi sembra che tale proposta dell'onorevole Del Pennino, relativa al giudizio di promuovibilità, si conformi alle caratteristiche di un automatico passaggio dall'una all'altra classe di stipendio, non corrispondendo tale passaggio ad un mutamento di grado o qualifica.

Al di là dell'idoneità del termine lesicale rispetto al concetto al quale si fa riferimento, ci si può interrogare se valga ad ottenere l'automatismo della progressione economica questo giudizio di promuovibilità, posto che l'attribuzione della classe superiore di stipendio avviene senza

limitazione alcuna di costi per lo stesso numero della classe inferiore di stipendio.

Quindi, non mi sembra che sostituire alla mancanza di demerito un giudizio di promuovibilità valga effettivamente ad eliminare questa caratteristica quasi automatica del passaggio da una classe stipendiale ad una superiore. Né si può dire che la progressione economica, come prevista nella proposta di legge, favorisca in maniera ingiustificata gli avvocati dello Stato rispetto ai magistrati. I magistrati amministrativi, secondo quanto previsto nei progetti all'esame della Camera e del Senato, conseguono in sedici anni il trattamento economico di presidente di sezione, corrispondente a quello di avvocato alla IV classe di stipendio.

Più lento è lo sviluppo di carriera dei magistrati ordinari; si consideri però che all'Avvocatura di Stato, come alle magistrature amministrative, si accede attraverso un concorso di secondo grado particolarmente selettivo; bisogna inoltre rendere il reclutamento del personale dell'Avvocatura dello Stato competitivo con la libera professione.

Per far corrispondere l'organizzazione e il funzionamento dell'Avvocatura alle nuove e maggiori esigenze del servizio è anche necessario prevedere una più attiva e diretta partecipazione degli avvocati e procuratori dello Stato allo svolgimento e al coordinamento delle attività istituzionali.

La natura professionale dell'attività dell'avvocato dello Stato comporta autonomia di scelte e di giudizio; l'appartenenza ad un organismo qual è l'Avvocatura comporta un limite a tale autonomia, limite che deriva dalle esigenze di coordinare i singoli interventi in una valutazione d'insieme che va al di là di uno specifico affare e, in relazione a ciò, di definire degli indirizzi.

La collaborazione del personale di avvocatura alla conduzione dell'istituto si attua in organi collegiali: sotto il profilo del coordinamento tecnico nel Comitato consultivo; sotto il profilo organizzativo e direzionale nel Consiglio degli avvocati e procuratori.

Le funzioni del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato sono prevalentemente consultive; in considerazione di ciò va escluso che la proposta configuri un organo di autogoverno assimilabile al Consiglio superiore della magistratura, di cui fanno parte, in funzione di controllo politico, membri che non appartengono alla categoria dei magistrati.

Del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato fanno parte solo appartenenti alla categoria degli avvocati e procuratori e, poiché l'Avvocatura appartiene alla pubblica amministrazione, l'attribuzione di poteri deliberanti a questo organo collegiale contrasterebbe con l'articolo 95 della Costituzione, che afferma la responsabilità dei ministri per gli atti degli uffici dipendenti.

I poteri deliberativi vanno attribuiti e riservati ad un organo che possa rispondere al potere politico della corretta gestione dell'istituto, del suo buon funzionamento tecnico e degli indirizzi assunti nella trattazione degli affari: l'avvocato generale.

È l'avvocato generale che risponde nei confronti dell'autorità politico-costituzionale cui è raccordato l'istituto (Presidente del Consiglio); attraverso di esso l'Avvocatura sottostà a quel controllo parlamentare che sarebbe invece impossibile ove le deliberazioni fossero assunte da organi collegiali di Governo.

È appena il caso di notare che l'avvocato generale per rispondere all'esterno del funzionamento dell'istituto deve essere in grado all'interno di esercitare quel coordinamento che è necessario ad una visione globale degli interessi della pubblica amministrazione al di là del singolo affare in trattazione.

Nella funzione di coordinamento si avvale oltre che di organi collegiali, come il comitato consultivo, del segretario generale e degli avvocati investiti di incarichi direttivi, quali sono gli avvocati distrettuali e i vice avvocati generali, questi ultimi espressamente deputati ad assicurare il coordinamento e l'unità di indirizzo dell'attività contenziosa e consultiva del settore cui sono preposti.

Con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 si è data alle regioni la facoltà di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura.

Le regioni possono far ricorso alla consulenza e all'assistenza legale dell'Avvocatura; non vi sono obbligate. Possono pretendere un potenziamento dell'istituto, anche nella sua articolazione periferica, in quanto intendano effettivamente utilizzarlo.

Una volta deliberato di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato, la regione conserva la possibilità di ricorrere al libero foro in casi determinati.

Ma giustamente la legge vuole che questi casi costituiscano una eccezione alla regola, e prevede conseguentemente alcune cautele per le deliberazioni relative; essendo queste intese a regolare i rapporti tra le regioni e un organo dello Stato di cui le prime sono facultizzate soltanto ad « avvalersi », non pare che la norma dell'articolo 9 sia lesiva dell'autonomia.

Si concorda, invece, sulla proposta di sopprimere la previsione di un ufficio staccato dall'Avvocatura generale presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per consulenza sulle opposizioni del Governo ai fini del rinvio delle leggi regionali ai presidenti del consiglio regionale e della giunta (articolo 11, secondo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62; la cosiddetta « legge Scelba »). Si tratta dell'attività di « controllo preventivo » sulle leggi regionali, delle quali occorre di volta in volta stabilire se eccedano la competenza della regione, o contrastino con gli interessi nazionali o con quelli di altre regioni (articolo 127, terzo comma, della Costituzione).

Titolare di codesta funzione di controllo è il Governo (nell'accezione del Consiglio dei Ministri, competente ad adottare il provvedimento di rinvio), e, a quanto per lo più si ritiene, la natura del controllo è mista, cioè giuridica e insieme politica. Sembra quindi opportuno che in questa fase l'Avvocatura dello Stato non interferisca nell'esercizio di funzioni costituzionalmente spettanti al Governo e che implicano valutazioni di merito (contrasto con gli interessi nazionali o di altre re-

gioni) o politiche (quindi ampiamente discrezionali).

Solo quando sia stata deliberata dal Consiglio dei Ministri (a seguito di riapprovazione della legge da parte del consiglio regionale) l'impugnativa della legge dinanzi alla Corte costituzionale, spetterà all'Avvocatura generale rappresentare e assistere il Presidente del Consiglio nella redazione del ricorso e nell'espletamento degli ulteriori incumbenti.

Senza dire dell'inopportunità di introdurre, fuori dalla *sedes materiae*, modifiche normative ad un congegno così delicato quale quello del controllo preventivo sulle leggi regionali, attinenti ad argomenti di schietta natura costituzionale.

Queste sono le considerazioni che, a nome del Governo, ho ritenuto di fare al termine della discussione sulle linee generali, riservandomi di indicare puntualmente la posizione del Governo nel corso dell'esame dei vari articoli e degli emendamenti.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO