

COMMISSIONE I

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

24.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 14 DICEMBRE 1978

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE IOTTI LEONILDE

INDICE

	PAG.
Sostituzioni:	
PRESIDENTE	209
Proposta di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Senatori CIPELLINI ed altri: Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato (Approvata dal Senato) (2468)	209
PRESIDENTE	209, 215, 219, 220
BOZZI	217
BRESSANI, <i>Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio</i>	216
CARUSO ANTONIO, <i>Relatore</i>	215, 218
COLONNA	219
DEL PENNINO	210, 219, 220
NUCCI	218
PAZZAGLIA	219
VERNOLA	218
Votazione segreta:	
PRESIDENTE	220

Sostituzioni.

PRESIDENTE. Comunico che ai sensi dell'articolo 19, comma terzo, del Regolamento, il deputato Battaglia è sostituito dal deputato Del Pennino e che ai sensi del quarto comma del medesimo articolo, i deputati Bambi, Calaminici, Meneghetti e Russo Ferdinando sostituiscono, rispettivamente i deputati Cattanei, Ambrogi Franco, Rosati e Ianniello.

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 6 dicembre, erano state svolte le repliche del relatore e del Governo.

La seduta comincia alle 11,30.

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

(È approvato).

Passiamo all'esame degli articoli.
Do lettura dell'articolo 1.

ART. 1.

Gli avvocati e procuratori dello Stato si distinguono in:

Avvocato generale dello Stato;
Avvocati dello Stato;
Procuratori dello Stato.

Il ruolo organico degli avvocati e procuratori dello Stato è stabilito in conformità alla tabella A allegata alla presente legge.

La tabella di equiparazione degli avvocati e procuratori dello Stato ai magistrati dell'ordine giudiziario, allegato B al testo unico approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, è sostituito dalla tabella B allegata alla presente legge.

Le qualifiche di vice avvocato generale, sostituto avvocato generale, vice avvocato, sostituto avvocato, procuratore capo, sostituto procuratore e procuratore aggiunto sono soppresse.

L'onorevole Del Pennino ha presentato i seguenti emendamenti:

Sostituire il primo comma con il seguente: « Gli avvocati e procuratori dello Stato si distinguono in:

Avvocato generale dello Stato.
Vice avvocati generali dello Stato.
Avvocati dello Stato.
Procuratori dello Stato ».

Sostituire l'ultimo comma con il seguente: Le qualifiche di sostituto avvocato generale, vice avvocato, sostituto avvocato, procuratore capo, sostituto procuratore aggiunto sono soppresse ».

DEL PENNINO. I due emendamenti da me presentati all'articolo 1 sono strettamente collegati tra loro; il secondo, infatti, stabilisce il necessario coordinamento con la modifica proposta al primo comma, diretta a fissare nel numero di quattro le differenti qualifiche all'interno dell'Avvocatura dello Stato.

Ho già avuto modo di illustrare le motivazioni dei miei emendamenti nel corso della discussione sulle linee generali, ed in questa sede vorrei ribadire che nell'articolo 1 del testo pervenutoci dal Senato è contenuta una affermazione di principio che contraddice con quanto stabilito agli articoli successivi.

La distinzione nelle tre qualifiche di avvocato generale, avvocati dello Stato e procuratori dello Stato è basata sulla considerazione che queste sarebbero le uniche posizioni che effettivamente si differenzierebbero tra loro. Tuttavia, negli articoli successivi, vengono descritte altre funzioni ed altri incarichi che, in sostanza, si configurano come attività direttive che distinguono la posizione degli avvocati distrettuali e dei vice avvocati generali dalle altre posizioni degli avvocati dello Stato.

Ancora una volta, a mio avviso, in nome della « qualifica funzionale », si sta compiendo un ennesimo scellerato misfatto: questo principio, che in linea teorica doveva costituire una base per l'affermazione della professionalità, nei fatti si traduce in un meccanismo per consentire miglioramenti economici, avanzamenti automatici di carriera e, in ultima analisi, esso è tale da distruggere l'effettivo dato di professionalità tra le diverse posizioni all'interno della pubblica amministrazione.

Questa linea di tendenza — come ho avuto modo di dire nel corso della discussione generale — parte, per quanto riguarda la magistratura, dalla « legge Breganze » e dalla legge n. 70 del 1975, contenenti norme che oggi tutti accusano di aver contribuito alla caduta della produttività e dell'efficienza nel settore dell'impiego pubblico. Eppure esse vengono prese come modello per le richieste che provengono da altre categorie, omogenee a quelle disciplinate dalla legge n. 70, e da una serie di altri provvedimenti che abbiamo già avuto occasione di discutere anche in seno alla nostra Commissione (a proposito del contratto per gli statali del pubblico impiego) e che nella loro filosofia, nella loro logica e nei loro prin-

cipi ritroviamo in queste disposizioni. Fortunatamente in questo specifico settore, l'appiattimento che si realizzerà con il provvedimento che la Commissione intende approvare, sarà probabilmente meno grave (e quindi le conseguenze saranno meno dannose) di quanto non sia accaduto per altri comparti della pubblica amministrazione giudiziaria.

Ma la proposta di legge in esame ci preoccupa perché in realtà, con queste disposizioni, andremo verso la chiusura del sistema; non solo, ma presso l'altro ramo del Parlamento è stata data analogo indicazione per quanto riguarda il provvedimento relativo al Consiglio di Stato ed ai tribunali amministrativi regionali. A tutto ciò va poi aggiunto quel capolavoro che è il disegno di legge presentato dal ministro di grazia e giustizia relativamente al trattamento economico dei magistrati che rappresenta, in realtà, la vera normativa di chiusura di tutto il sistema in una logica che, in realtà, corrisponde alle spinte corporative e settoriali, alle degenerazioni corporativistiche che l'amministrazione dello Stato ha conosciuto in questi anni, logica che certamente non è in grado di rovesciare neppure in misura minima le perdite di efficienza che sono state registrate in questo comparto.

Qual è la *ratio* del nostro emendamento? Tengo subito a dire che non vogliamo che sorgano equivoci: il nostro non ha nulla a che vedere con gli altri emendamenti che sono stati presentati e che tendono a garantire la posizione di coloro che sono, attualmente, i vice avvocati generali dello Stato, assicurando loro l'incarico per un solo triennio.

Con il nostro emendamento intendiamo definire una posizione diversa di carriera per tutti coloro a cui è affidata una funzione direttiva nell'ambito dell'avvocatura dello Stato. Prima di proseguire nel mio intervento, desidero chiedere scusa ai colleghi se mi soffermerò a lungo su questa proposta di modifica, ma temo purtroppo di non avere la possibilità di illustrare tutti gli emendamenti che ho presentato, in quanto molti di essi potrebbero risultare preclusi se la Commis-

sione respingesse quello in esame. E allora, credo di avere il dovere di illustrare le conseguenze che deriverebbero dalla eventuale approvazione di questo emendamento, per indicare la *ratio* in cui intendiamo muoverci per modificare il provvedimento in discussione.

Con la posizione di vice avvocato generale dello Stato, noi indichiamo, con gli emendamenti successivi, come qualifica distinta dalle altre previste nel provvedimento, la posizione di tutti coloro che esercitano una funzione direttiva all'interno dell'Avvocatura dello Stato; prevediamo che ai vice avvocati generali dello Stato debbano essere assegnate le funzioni di avvocati distrettuali, che vengono evidenziate come funzioni diverse rispetto a quelle proprie degli avvocati dello Stato: e tali funzioni richiedono chiaramente anche capacità diverse da quelle che vengono richieste a questi ultimi.

È evidente che, mentre per l'avvocato dello Stato — così come è configurato nella tabella allegata al provvedimento — vi è un problema di preparazione professionale, intesa come capacità di svolgere attività defensionale e di elaborare pareri, per quanto riguarda la posizione di vice avvocato generale, ma ancora di più quella di avvocato distrettuale, esiste un problema di capacità organizzativa degli uffici, che ne fa una figura diversa, oggettivamente, da quella dell'avvocato dello Stato.

E debbo dire che il non voler tener conto — come sembra che i colleghi delle maggiori forze politiche vogliano fare, per una malintesa spinta perequativa dell'Avvocatura dello Stato nei confronti della magistratura ordinaria — di queste esigenze di differenziazione, in realtà rappresenta uno strano fenomeno di «schizofrenia legislativa». Perché la legge «Breganze» e altre dello stesso stampo hanno dato indicazioni comuni circa gli effetti negativi del rovesciamento di questo meccanismo, che noi estenderemmo a tutta una serie di altri settori giudiziari o amministrativi di modo che riuscirà ancora più difficile tornare indietro rispetto alle scelte fatte per la magistratura ordinaria.

Se cominciassimo ad evidenziare una figura diversa per quanto riguarda gli incarichi direttivi dell'Avvocatura dello Stato (i vice avvocati generali e gli avvocati distrettuali, alle posizioni dei quali non si accede con la solita progressione per anzianità senza demerito), noi obiettivamente daremmo un'indicazione legislativa che renderebbe lecito, da parte nostra, riprendere in considerazione nel futuro anche il problema della magistratura ordinaria. Ma nella misura in cui consideriamo il meccanismo delle classi di stipendio come l'unico che venga applicato anche per quanto riguarda quelle che sono funzioni diverse, credo che daremmo luogo ad una situazione in base alla quale, anche nell'ambito della magistratura ordinaria, non avremo più alcuna possibilità di porre rimedio a quelle che sono le atonie legislative che si registrano nel settore.

Dirò di più: probabilmente, su questa linea, tra qualche mese o tra qualche anno, noi arriveremo anche ad abolire quell'inutile formalismo che ormai è diventato la distinzione dei magistrati in giudici e consiglieri d'appello o di cassazione, inquadrandoli in classi di stipendio con progressione per anzianità senza demerito e realizzando pertanto una condizione che obiettivamente escluderà ogni possibilità di giudizio e di valutazione delle capacità professionali dei singoli. Debbo dire che, di fronte ad un organismo come l'Avvocatura dello Stato, anche le preoccupazioni che sono state avanzate a proposito della magistratura e che hanno giustificato tutta la teorica e la retorica della progressione per sola anzianità — la quale avrebbe rappresentato una garanzia di indipendenza nei confronti dell'esecutivo — sono del tutto infondate, e vengono quindi a cadere. La *ratio* del provvedimento nei confronti della magistratura ordinaria ed amministrativa è, pertanto, una *ratio* che non può, a mio avviso, essere condivisa a cuor leggero.

Mi rendo conto dell'importanza delle obiezioni sollevate dall'onorevole Caruso circa la definizione dei criteri di accesso alla carriera dell'Avvocatura dello Stato

rispetto alla magistratura, e della preoccupazione manifestata dal collega circa il possibile disincentivo che si potrebbe manifestare nei confronti della carriera stessa qualora noi, mantenendo il parallelismo con la magistratura per quanto riguarda il trattamento economico, stabilissimo però dei meccanismi più rigorosi per l'accesso alla carriera nell'Avvocatura dello Stato.

Vi è però una soluzione che, se può apparire particolare, è comunque una soluzione che non ha in sé nulla di rivoluzionario, né rappresenta una dequalificazione: si tratta di sganciare il trattamento economico dell'Avvocatura, tenendo conto delle specifiche funzioni che devono essere svolte all'interno di tale organismo.

So che le mie considerazioni non faranno breccia e che le mie parole sono destinate a cadere nel vuoto, ma non posso non invitare i colleghi a valutare attentamente le conseguenze delle decisioni che noi stiamo adottando. Infatti, sia per l'Avvocatura dello Stato che per la Corte dei conti, non è determinante solo una rigorosa selezione iniziale. Posso anche essere d'accordo che l'accesso a questo tipo di attività è reso difficile da un concorso estremamente pesante, ma esso serve a valutare soltanto inizialmente la preparazione, la capacità e le conoscenze di coloro che aspirano alla carriera nella Avvocatura dello Stato o nella Corte dei conti. Non ritengo però giusto che, superata questa iniziale barriera, tutta la rimanente strada da percorrere sia non in pianura, ma addirittura in discesa, dal momento che basta maturare qualche anno e poi gli scatti di stipendio sono garantiti, senza alcuna possibilità di diversificazione.

A tale proposito ricordo al sottosegretario Bressani che, quando discutemmo la legge sul parastato, l'onorevole Galloni sostenne che non era vero che sarebbe venuta a cadere ogni incentivazione, perché riteneva che il principio dell'anticipazione delle classi di stipendio sarebbe stato il meccanismo di incentivazione mantenuto nell'ordinamento del parastato. Noi dicemmo allora che, per una serie di

ragioni relative al modo in cui si erano definite le classi di stipendio, ed ai problemi che l'inquadramento del personale avrebbe comportato, eravamo — e siamo tutt'ora — convinti che sarebbe stato impossibile utilizzare il meccanismo dell'anticipazione delle classi di stipendio come elemento oggettivamente incentivante nei confronti dei dipendenti del parastato.

Queste le nostre opinioni, che sono state addirittura sommerse nel successivo cammino sulla strada della progressione orizzontale. Non solo, infatti, siamo arrivati ad un capolavoro come l'articolo 17 di quel decreto del Presidente della Repubblica, che prevede che anche le sanzioni disciplinari non siano impeditive dell'aumento di stipendio, ritardandolo solo di qualche mese, ma abbiamo applicato il principio della progressione orizzontale anche negli altri rami della pubblica amministrazione, ed oggi lo si vuole introdurre nell'Avvocatura dello Stato. In questo modo creiamo un meccanismo che premia tutti, indipendentemente dalle capacità professionali dimostrate successivamente al momento d'inizio della carriera, e quindi indipendentemente dal valore dell'attività svolta e dal continuo sforzo di aggiornamento e di approfondimento della preparazione individuale. Eppure certamente nessuno di voi ritiene, onorevoli colleghi, che una volta vinto il concorso non esista più il problema dell'impegno e dell'aggiornamento ai fini di un migliore svolgimento della professione.

Una volta garantita, quindi, una progressione economica tale che non può comportare problemi, non vogliamo nemmeno escludere la possibilità di inserire, molto avanti nella carriera, una fase in cui l'imbuto si chiuda, introducendo un principio di selezione sulla base della capacità, dell'attività svolta, dell'abilità specifica dimostrata nello svolgimento di una funzione direttiva come quella degli avvocati generali dello Stato, che tutti riconoscono essere diversa da quella di semplice avvocato.

Gli altri emendamenti da me presentati, nella sostanza riducibili ad una modifica della tabella A, sono strettamente

dipendenti dall'approvazione dell'emendamento al primo comma dell'articolo 1.

Secondo la mia proposta, a fronte di 227 avvocati dello Stato, dovrebbero essere contemplati 32 vice avvocati generali; ora, data questa piramide alla cui base sono i 227 avvocati e considerando che questi, attraverso tre classi di stipendio, ottengono una progressione economica che arriva fino al 60 per cento nell'arco di cinque anni, non credo sia pretendere troppo quando si chiede che per l'acquisizione della nuova nomina vi debba essere una selezione più rigorosa.

Vorrei invitare la Commissione a riflettere sul fatto che, nel momento in cui venisse respinto l'emendamento da me presentato in proposito, non vi sarebbe più un'altra possibilità di compiere una selezione, poiché la progressione automatica diventerebbe inarrestabile.

~~Mano a mano che estendiamo nei vari~~ settori della pubblica amministrazione il principio della progressione orizzontale e della unificazione della qualifica, rendiamo sempre più evidente una serie di elementi sperequativi che oggettivamente esistono all'interno della pubblica amministrazione.

Con il provvedimento al nostro esame e con quelli relativi alla Corte dei conti ed all'ordinamento della magistratura — quest'ultimo ancora in discussione al Senato — di fatto confermiamo il principio, già seguito per il parastato e per la pubblica amministrazione, per cui le classi di stipendio scattano automaticamente dopo un certo numero di anni; ma, al momento di assumere questa scelta, il Governo non ci ha fornito i dati necessari a conoscere quanto incida questo meccanismo nelle progressioni di carriera a seconda dei diversi casi.

Ritengo, in ogni caso, che seguendo questo principio in realtà aggraveremmo il fenomeno della « giungla retributiva » perché, se nello Stato si raggiungono mediamente ogni cinque anni scatti del 16 per cento nelle retribuzioni, nel parastato del 20 per cento e nella magistratura dell'80 per cento, seppure in diciotto anni, nell'Avvocatura dello Stato accadrebbe che,

nel giro di diciotto anni, si raggiungerebbe una retribuzione incrementata dell'80 per cento non già rispetto a quella iniziale dei magistrati, bensì rispetto alla seconda classe di stipendio che i magistrati conseguono dopo tre anni di anzianità. Tuttavia — lo ripeto — non abbiamo un quadro di riferimento in relazione ai termini reali della situazione.

Vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che il provvedimento al nostro esame segue il principio che ha presieduto all'introduzione della cosiddetta « qualifica funzionale », cioè il principio di garantire il superamento delle sperequazioni esistenti. Invece, nella realtà, abbiamo assistito all'aggravarsi della situazione complessiva delle retribuzioni; e questo soprattutto perché non si è scelta la parificazione delle varie categorie, bensì l'appiattimento all'interno di uno stesso corpo dell'amministrazione.

Ritengo che questo sia stato un errore gravissimo per quanto riguarda il settore del pubblico impiego, ed ora si vuole approvare una norma che trova il suo fondamento proprio nel medesimo principio spinto all'eccesso. La mancanza di ogni valutazione meritocratica ha portato al sorgere di quelle forme di sindacalismo autonomo, unanimemente condannate, ed al conseguente annullamento del principio di professionalità. E tutto ciò ha determinato, rispetto a tale situazione, un tipo di reazione che noi riteniamo non possa non essere estremamente preoccupante.

Tornando al provvedimento in esame e agli emendamenti che ho presentato allo articolo 1, ritengo di dover esprimere in questo momento alcune considerazioni, riservandomi poi di fornire un'illustrazione più completa degli altri emendamenti.

Cosa significa voler introdurre un principio di democratizzazione nell'attività dell'Avvocatura dello Stato, di riduzione dei poteri dell'avvocato generale, quando poi si istituisce un consiglio di presidenza in cui, non essendo prevista la qualifica di vice avvocato generale, e non essendo prevista la posizione, con una qualifica apposita, dell'avvocato distrettuale, all'avvocato generale si consente di fare maggioran-

za con il vice avvocato generale o avvocato distrettuale (incarichi revocabili, questi, e quindi sempre in sostanza dipendenti dalla decisione dell'Avvocatura generale stessa)? Questa è una conseguenza aberrante a cui si arriva mantenendo le ipotesi contenute nel progetto di legge in esame e che sembra trovino, nella sostanza, il consenso di tutte le forze politiche, se è vero che all'articolo 1 è stato presentato solo il nostro emendamento. Gli altri emendamenti presentati dai colleghi che si sono fatti carico di alcune preoccupazioni che solo marginalmente collimano con le nostre, non toccano la struttura centrale del provvedimento, così come è delineata dall'articolo 1.

Ed ancora: cosa significa, in una logica che voglia premiare le capacità ed i contributi che l'Avvocatura dello Stato ha dato e dà al funzionamento dell'amministrazione pubblica, pensare di poter garantire un sistema di incentivazione attraverso il principio della progressione per anzianità e poi — ma su questo mi soffermerò brevemente perché l'emendamento relativo non sarà precluso dall'approvazione dell'articolo 1 — eliminare surrettiziamente lo sbarramento del concorso (che dovrebbe rappresentare la garanzia iniziale), essendo previsto l'accesso per promozione dalla carriera di procuratore a quella di avvocato dello Stato?

Pertanto, se guardiamo al provvedimento nel suo complesso, se cerchiamo di coglierne la *ratio*, ci rendiamo conto che le motivazioni addotte per giustificarlo sono ben fragili, e non hanno in realtà altro scopo se non quello di coprire una scelta politica operata attraverso questo provvedimento; una scelta politica — consistente nel mantenere, nell'ampliare il principio della progressione per anzianità in tutti i comparti della pubblica amministrazione — rispetto alla quale dobbiamo dichiarare il nostro fermo, radicale, assoluto dissenso.

Non è un problema tecnico quello che stiamo discutendo in questo momento, ma è un problema che coinvolge una concezione dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica ben più vasta (e il mio

partito si contrappone nettamente alla scelta operata dalle maggiori forze politiche su questo terreno): quella, cioè, di estendere il principio di non valutazione dei meriti, e quindi di automatismo che è, a nostro avviso, all'origine delle attuali condizioni di crisi della pubblica amministrazione, e che è destinato ad aggravare tali condizioni.

Concludo dichiarando che a nostro avviso la scelta adottata non è occasionale: riteniamo che il voto sugli emendamenti presentati all'articolo 1 e su quest'ultimo non sia trascurabile, per cui chiediamo che ad si proceda tramite scrutinio segreto. Ci riserviamo pertanto di valutare, in seguito alle decisioni che su tali emendamenti la maggioranza della Commissione intenderà assumere, le ulteriori iniziative che potremo proporre per evitare che sia inferto un altro colpo alla pubblica amministrazione attraverso una scelta che non riguarda solo l'Avvocatura dello Stato, ma, più in generale, l'ordinamento stesso dell'amministrazione pubblica nel nostro paese.

PRESIDENTE. Vorrei precisare che con il suo intervento, il deputato Del Pennino ha illustrato non solo gli emendamenti all'articolo 1, ma anche tutti gli altri ad essi correlati.

CARUSO, Relatore. Il collega Del Pennino, nell'illustrazione degli emendamenti, ha posto due ordini di questioni. Una è relativa all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, nel senso che alle figure professionali previste dal disegno di legge (avvocato generale dello Stato, avvocato dello Stato, procuratore dello Stato), il collega propone di aggiungere la figura di vice avvocato generale dello Stato. L'altra riguarda l'introduzione della qualifica funzionale, l'ordinamento del personale ed il conseguente trattamento economico.

Già nella relazione mi sono soffermato a lungo sulla posizione dell'avvocato dello Stato, sottolineando particolarmente come in questo caso la qualifica funzionale corrisponda esattamente alle funzioni svolte. Se c'è infatti un istituto presso il qua-

le l'istituzione della qualifica funzionale risponde al reale svolgimento delle funzioni, questo è l'Avvocatura dello Stato: alla qualifica di avvocato corrisponde, appunto, la funzione di avvocato, senza sbavature.

Il collega Del Pennino sostiene che i vice avvocati generali dello Stato svolgono funzioni diverse rispetto agli avvocati dello Stato. Il problema è ora vedere se a quel qualcosa di diverso debba corrispondere una specifica qualifica. In base all'articolo 15 del testo in esame, vediamo che quel qualcosa di diverso di cui l'onorevole Del Pennino parla è racchiuso nella frase: «trattano affari consultivi e contenziosi di particolare importanza». Per il resto, il dato fondamentale rimane sempre che i vice avvocati generali dello Stato svolgono un'attività del tutto simile a quella degli altri avvocati. Ricordo inoltre che anche per i vice avvocati distrettuali dello Stato esiste un grosso precedente, perché ciò che la proposta di legge propone nei loro confronti è già consolidato nel nostro ordinamento, e non ha creato difficoltà.

Ritengo pertanto che la soluzione proposta nel testo approvato dal Senato sia equilibrata, e corrispondente alle esigenze di un funzionamento veramente efficace e moderno dell'Avvocatura dello Stato.

Desidero a questo punto aggiungere che, se per ipotesi dovessimo accogliere l'emendamento Del Pennino, finiremmo con il danneggiare l'istituto. Se infatti leggiamo il primo comma dell'articolo 4, vediamo che la nomina ad avvocato dello Stato è conferita a seguito di concorso per esame teorico e pratico, e che a questo concorso possono partecipare anche i magistrati amministrativi e quelli dell'ordine giudiziario. Sia io che i colleghi intervenuti abbiamo tutti riconosciuto che si tratta di un concorso ad alto livello, per cui se si accogliesse l'emendamento Del Pennino ci troveremmo nella curiosa situazione che, dovendo fermare l'avanzamento di carriera di natura economica dell'avvocatura dello Stato alla terza classe di stipendio, per effetto dell'introduzione della qualifica di vice avvocato genera-

le dello Stato, nessuna delle persone di cui sopra parteciperebbe più al concorso per l'Avvocatura dello Stato, con un danno enorme per l'istituto che verrebbe a mancare della possibilità di alimento derivante dalle fonti in questione. Nessun magistrato amministrativo ed ordinario si sognerebbe infatti di accedere a questa carriera, qualora fosse dimezzata nei confronti dell'altra. Invito pertanto l'onorevole Del Pennino a ritirare il suo emendamento.

Poiché l'onorevole Del Pennino ha anche parlato della qualifica funzionale nel settore del pubblico impiego, desidero far rilevare la particolarità della magistratura e dell'Avvocatura, perché pur essendo i loro funzionari dipendenti dello Stato, genericamente non sono considerati pubblici impiegati come i dipendenti dei ministeri o delle altre amministrazioni dirette dello Stato. Rivestendo quindi esse un carattere di specialità, il discorso fatto dal collega Del Pennino sulla qualifica funzionale e sul parastato, valido per altri settori, mal si adatta alla magistratura ed alle amministrazioni ad essa collegate, nel cui ambito non potrebbe trovare una soluzione razionale.

Posso rendere atto al collega Del Pennino della coerenza della sua battaglia contro la qualifica funzionale, e del fatto che egli si batte contro l'egualitarismo esagerato; però è indubbio che presso la Avvocatura dello Stato, come ho prima detto, esiste una reale corrispondenza tra la qualifica e l'esercizio della funzione di avvocato, in quanto vi si realizza l'esercizio di una funzione tipica che non ammette sbavature. Inoltre, condannare un avvocato ad avere sempre lo stesso stipendio, da quando entra fino a quando compie i 40 anni di servizio, sarebbe un non senso, un modo per alimentare il disimpegno, la negligenza, far sì che i professionisti non si aggiornino. Se c'è un istituto nel quale la necessità di aggiornamento è di primaria importanza, questo è proprio l'Avvocatura di Stato: nel continuo confronto con la parte avversaria sarebbe gravissimo che l'avvocato di Stato si trovasse disarmato; ne verrebbe

meno la sua dignità e quella dello Stato che rappresenta.

Rinnovo, pertanto, l'invito all'onorevole Del Pennino a ritirare il suo emendamento. Le osservazioni critiche da lui espresse potranno essere prese in considerazione al momento opportuno, quando discuteremo del pubblico impiego; in quella sede le sue istanze potranno trovare accoglimento.

BRESSANI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. Qualora lo onorevole Del Pennino non aderisca all'invito del relatore di ritirare i suoi emendamenti all'articolo 1, il Governo dovrà esprimere su di esso parere contrario. Le ragioni di questo dissenso sono già state ampiamente illustrate in sede di replica, e nel suo intervento l'onorevole Caruso ha ben delineato la questione: tutti gli avvocati di Stato, sia che si trovino allo inizio della loro carriera sia alla fine, svolgono le stesse funzioni. Del resto lo onorevole Del Pennino, in linea di massima riconosce questo principio, anche perché concorda con la soppressione delle qualifiche di sostituto avvocato dello Stato e di sostituto procuratore dello Stato.

Il vice avvocato generale dello Stato è chiamato ad assolvere una funzione di coordinamento. Il problema, pertanto, è se far corrispondere a questo compito una qualifica, un ufficio o un incarico.

Un precedente in questo campo è costituito dalla normativa del 1955 — epoca non sospetta, perché allora non si parlava di qualifica funzionale — secondo la quale lo avvocato distrettuale non costituisce più una qualifica ma diventa un incarico. Sostanzialmente il provvedimento al nostro esame si muove su questa linea, nel senso che considera come incarico quello di vice avvocato generale oltre che quello di avvocato distrettuale.

L'onorevole Del Pennino argomenta che conviene mantenere distinta la qualifica di vice avvocato generale, perché con questa distinzione creeremmo un incentivo. Ritengo che l'argomentazione non abbia rilevanza in quanto soltanto dopo molti anni di carriera si potrebbe aspirare a con-

seguire questa posizione, che nella proposta dell'onorevole Del Pennino dovrebbe essere riservata a 32 avvocati rispetto ai 227 della qualifica inferiore: un incentivo, per essere tale, dovrebbe cominciare ad operare sin dall'inizio della carriera.

Un altro motivo per cui il Governo è contrario all'emendamento dell'onorevole Del Pennino è che, nell'intento di aumentare i posti in organico corrispondenti alla qualifica di vice avvocato generale, egli propone di includere anche coloro che oggi sono avvocati distrettuali; propone cioè di preporre alle avvocature distrettuali dei vice avvocati generali, cioè degli avvocati appartenenti alla quarta classe di stipendio.

A mio giudizio è preferibile mantenere le disposizioni contenute nel testo approvato dal Senato, secondo le quali sono preposti alle avvocature distrettuali avvocati che siano giunti almeno alla terza classe di stipendio ed abbiano conseguito una certa anzianità in quella classe.

L'onorevole Del Pennino, in alternativa, suggerisce di sganciare la carriera degli avvocati di Stato dalla carriera di magistratura, pur non presentando emendamenti in proposito. Mi permetto di osservare che è una costante, nel nostro ordinamento, il parallelismo tra la carriera degli avvocati dello Stato e quella dei magistrati (in particolare, di quelli amministrativi): non sarebbe quindi opportuno procedere lungo linee divaricanti.

BOZZI. Prendendo la parola per dichiarazione di voto vorrei rilevare che condido alcune delle argomentazioni dell'onorevole Del Pennino. Ho tuttavia l'impressione che abbiano scarsa attinenza con il provvedimento al nostro esame.

Innanzitutto vorrei dire che non sono d'accordo con il suo pessimismo sugli effetti della « legge Breganze », di cui fui uno dei promotori. La normativa precedente, infatti, stabiliva la peggior dipendenza per il giudice: cioè non quella dall'esterno ma quella dall'interno, che si realizzava attraverso il sistema dei concorsi.

Oggi, se dobbiamo lamentare devianze in magistratura, è per altre ragioni; forse

perché il giudice è alla ricerca di una sua identità in una società così difficile.

Vorrei poi dire che il discorso dell'onorevole Del Pennino avrebbe una sua logica se l'emendamento presentato dal collega tendesse a mantenere le qualifiche: allora si avrebbe un sistema di gradi. Ma non si capisce perché dovrebbero essere soppresse le qualifiche di vice avvocato generale e di sostituto avvocato generale; inoltre, verremmo a trovarci di fronte ad uno sbarramento, perché quale forma di accesso si propone per la qualifica di vice avvocato generale? Non è previsto un esame, bensì la nomina da parte del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio e dell'avvocato generale dello Stato. Non vengono fissate quindi delle garanzie, salvo che con il sistema della nomina (e non dell'incarico) si venga a stabilire una sorta di *ius in officio*: chi viene nominato infatti non cessa dalle sue funzioni, a meno che non scattino certe situazioni anomale (deferimenti disciplinari o provvedimenti analoghi); mentre nel sistema dell'incarico è prevista la revocabilità.

Ho presentato una serie di emendamenti che mirano ad andare incontro largamente alle esigenze di fondo espresse dal collega Den Pennino; ho definito tali proposte di modifica « garantiste », nel senso che esse configurano l'incarico in maniera tale che esso non possa degenerare nell'esercizio di un eccessivo potere discrezionale, o addirittura in un arbitrio, da parte dell'avvocato generale (eventualità che mi pare non sia invece esclusa dal testo del Senato). Comunque, per quel che mi riguarda, la preoccupazione esiste, e spero che i miei emendamenti possano trovare il consenso del collega. A mio avviso dovrebbe prevalere il sistema dell'incarico, che considero un incentivo nella logica della qualifica funzionale: non possiamo dar vita ad un sistema ibrido che contempra l'abolizione della qualifica funzionale e poi uno sbarramento. Raccomando pertanto l'approvazione dei miei emendamenti, ricordando che, anche per quanto riguarda la magistratura ordinaria, abbiamo proposto un timido sbar-

ramento, convertendo il non demerito dei giudizi di promovibilità in giudizio favorevole. Il che è un modo diverso di dire la stessa cosa: forse il termine « favorevole » si addice meglio alla logica del progetto di legge in esame.

In conclusione, sono contrario all'emendamento Del Pennino e subordino fin da ora il mio voto favorevole sull'intero provvedimento all'approvazione degli emendamenti più importanti, che mirano a fissare delle garanzie per il conferimento degli incarichi.

VERNOLA. Dirò molto brevemente che, a mio giudizio, l'emendamento presentato dall'onorevole Del Pennino all'articolo 1 si discosta dalla posizione fin qui assunta dal nostro gruppo: posizione rispecchiata dall'emendamento proposto dal collega Ferrari all'articolo 15. Tra quest'ultimo e gli articoli 1 e 28 esiste un collegamento: l'articolo 28 infatti riguarda il problema di coloro che sono già attualmente vice avvocati generali dello Stato, i quali, secondo il testo approvato dal Senato, dovrebbero permanere in tale funzione per tre anni. A noi pare giusto che questi soggetti siano confermati nel loro ufficio fino al collocamento a riposo perché avendo raggiunto un certo grado di carriera, non si può pretendere che tornino indietro.

L'articolo 15 stabilisce le funzioni e le modalità di nomina dei vice avvocati generali. Per riprendere la tripartizione indicata dal rappresentante del Governo, c'è la possibilità di considerare la qualifica come un ufficio direttivo: e questo è il contenuto della proposta formulata dal collega Ferrari. Noi, quindi, riteniamo di non poter aderire all'emendamento Del Pennino perché, come ripeto, la nostra posizione è che la qualifica sia considerata come ufficio direttivo. Come ha già detto il collega Bozzi, l'ufficio direttivo viene mantenuto per tutto il resto della carriera (salvo i casi disciplinari), mentre per ogni caso, ho la sensazione che tra ufficio ed incarico non vi siano grosse differenze, perché anche la revocabilità dell'incarico, nel momento in cui dovessero essere ac-

colti gli emendamenti Bozzi, sarebbe accompagnata da una serie di garanzie (delibera del Consiglio dei ministri ed obbligo di motivazione della revoca).

Il discorso è invece diverso per quanto riguarda il trattamento economico in quanto alla qualifica di vice avvocato generale è collegato, appunto, un particolare trattamento economico. Non condivido quindi l'opinione del collega Del Pennino secondo il quale, respinto il suo emendamento, risulterà precluso l'esame del resto della problematica, perché il rifiuto della qualifica di vice avvocato generale non pregiudica, a mio giudizio, la possibilità di opportuni aggiustamenti nel corso della discussione degli altri articoli.

NUCCI. Condivido il parere espresso dal nostro rappresentante di gruppo, però ho delle perplessità circa la formulazione dell'articolo 15. Il discorso verte intorno alla qualifica di vice avvocato generale dello Stato: a mio avviso, si sarebbero potute indicare alcune competenze senza fare riferimento alla figura dell'avvocato generale dello Stato, poiché la qualifica non esiste più; sarà l'avvocato generale - o chi per lui - che, nell'attribuire queste competenze, farà riferimento ad avvocati dello Stato che siano in possesso di determinati requisiti. La relazione introduttiva al disegno di legge spiega che la qualifica è soppressa laddove non vi siano funzioni diversificate: ma proprio l'articolo 15 diversifica le funzioni che vengono attribuite al vice avvocato generale dello Stato. Pertanto, c'è qualcosa che non va.

CARUSO, *Relatore*. Potrebbe presentare un emendamento al riguardo.

NUCCI. Ho espresso il mio punto di vista per cercare di dare un contributo, non per creare difficoltà. Nel precedente ordinamento, era l'avvocato generale che stabiliva le attribuzioni: in questo ordinamento, invece, è la legge che stabilisce queste mansioni e questi compiti diversi. Da tale constatazione nascono le mie perplessità: per superarle, presenterò una

proposta tendente a definire questi compiti ed a far sì che vengano attribuiti agli avvocati in possesso di determinati requisiti. Il progetto di legge si riferisce esplicitamente al vice avvocato generale: tutti gli avvocati dello Stato sono equiparabili, sul piano dell'attività professionale, agli avvocati del foro civile, ma nel caso in cui non si tratti di attività di patrocinio e di rappresentanza in giudizio, siamo in presenza di competenze assolutamente diverse.

PRESIDENTE. Queste sue dichiarazioni, onorevole Nucci, rappresentano un invito alla Commissione a rivedere l'articolo 15.

COLONNA. Siamo favorevoli al testo approvato dal Senato, e contrari agli emendamenti Del Pennino.

PRESIDENTE. Onorevole Del Pennino, mantiene i suoi emendamenti, anche dopo l'invito a ritirarli rivolte dal relatore, e dopo l'intervento chiarificatore dell'onorevole Nucci?

DEL PENNINO. Li mantengo, e in qualità di rappresentante di gruppo, ai sensi del secondo comma dell'articolo 51 del Regolamento, ne chiedo la votazione a scrutinio segreto. Come ha prima detto l'onorevole Nucci, ci troviamo di fronte alla diversa posizione del vice avvocato generale nei confronti del sostituto avvocato generale, per cui il mio emendamento, al primo comma, è coerente con quanto disposto dalla legge in esame.

Non è vero, poi, che intendo bloccare sempre allo stesso livello lo stipendio degli avvocati dello Stato; infatti, ne propongo la progressione automatica, sulla base delle diverse funzioni svolte.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione a scrutinio segreto dell'emendamento Del Pennino al primo comma dell'articolo 1.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione:

Presenti e votanti . . . 23

Maggioranza 12

Voti favorevoli 5

Voti contrari 18

(La Commissione respinge).

Hanno preso parte alla votazione:

Bassetti, Del Pennino, Bernini, Lavezzo, Bertoli, Bozzi, Calice, Cantelmi, Canullo, Caruso, Antonio, Bambi, Cecchi, Colonna, De Poi, Ferrari Silvestro, Iotti Leonilde, Moschini, Nespolo Carla, Nucci, Pazzaglia, Meneghetti, Vernola, Vincenzi.

~~Si riprende la discussione.~~

PRRESIDENTE. A seguito dell'intervenuta reiezione dell'emendamento Del Pennino al primo comma dell'articolo 1, risulta precluso il successivo emendamento all'ultimo comma del medesimo articolo.

PAZZAGLIA. Dichiaro che voterò contro l'articolo 1 perché, a mio avviso, doveva essere emendato secondo la proposta dell'onorevole Del Pennino, sul cui emendamento ho espresso voto favorevole.

Le motivazioni che mi portano ad esprimere parere contrario all'approvazione dell'articolo attengono al fatto che il testo pervenutoci dal Senato tende a cambiare la struttura dell'Avvocatura dello Stato senza poi fornire una soluzione adeguata e sufficiente.

La stessa critica devo rivolgere alla parte transitoria di questa legge che, a mio parere, è ancora meno accettabile di quanto non sia la soluzione adottata per l'articolo 1; infatti, la parte a carattere transitorio è stata influenzata da situazioni soggettive.

L'articolo 1, pertanto, dovrebbe essere respinto non per le singole disposizioni,

ma per il criterio ispiratore della legge al quale risponde.

DEL PENNINO. In qualità di rappresentante del mio gruppo, chiedo la votazione per scrutinio segreto sull'articolo, preannunciando il mio voto contrario.

Consegno alla Presidenza della Commissione le firme dei componenti del gruppo repubblicano per la rimessione del provvedimento in Assemblea.

PRESIDENTE. Onorevole Del Pennino, la richiesta di rimessione all'Assemblea da lei avanzata non è corredata dal prescritto numero di firme di deputati, ai sensi dell'articolo 92, quarto comma, del Regolamento, e pertanto la dichiaro improponibile.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indico la votazione per scrutinio segreto all'articolo 1.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione:

Presenti e votanti . . .	24
Maggioranza	13
Voti favorevoli . . .	21
Voti contrari	3

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Bambi, Bassetti, Bernini-Lavezzo, Bertoli, Calaminici, Calice, Cantelmi, Canullo, Caruso Antonio, Cecchi, Colonna, Del Pennino, De Poi, Ferrari Silvestro, Iotti Leonilde, Meneghetti, Moschini, Nespolo Carla, Nucci, Pazzaglia, Pratesi, Russo Ferdinando, Vernola, Vincenzi.

La seduta termina alle 13,20.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO