

CAMERA DEI DEPUTATI N° 911

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ANDÒ, SCAGLIONE, MARZO, MARIANETTI, SODANO

Presentata il 24 novembre 1983

Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'esigenza di una normativa quadro per la disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici ha ispirato la presente proposta di legge, nonché i progetti presentati al Senato nella VI (n° 1477), nella VII (n° 891) e nella VIII (nn° 290 e 347) legislatura

Nel corso dell'ultima legislatura, peraltro, la Commissione giustizia del Senato, in data 16 marzo 1983, esaminando i disegni di legge afferenti alla riforma della professione forense, congiuntamente a quelli in argomento, ha rinviato ad apposito provvedimento gli articoli da 2 a 10 di questi ultimi

De jure condito, invece, si può fare riferimento soltanto al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n° 1578, ed alla legge 20 marzo 1975, n° 70. Con il primo provvedimento, che disciplina la professione forense, furono previsti la possibilità per gli enti pubblici di avere un proprio ufficio di avvocatura, nonché l'obbligo

per gli avvocati e per i procuratori dipendenti da detti enti dell'iscrizione nell'elenco speciale annesso all'albo professionale ed il divieto della libera attività professionale

La legge n° 70 del 1975, avente ad oggetto il riordino degli enti pubblici non economici, ha istituito il ruolo professionale per gli iscritti agli albi professionali, distinto in due qualifiche funzionali: la prima per coloro che siano in possesso della laurea, la seconda per quanti hanno un titolo di studio inferiore

Detta legge, pur prevedendo in modo indifferenziato nella prima qualifica una pluralità di diverse figure professionali, ha riconosciuto sia la peculiarità del mandato professionale, di cui i legali rispondono direttamente al legale rappresentante dell'ente, sia il diritto dei legali ad una percentuale degli onorari e delle competenze liquidati a favore degli enti, in quanto compensativi del divieto di esercizio della libera professione

Al di là di questa scarsa normativa, peraltro relativa ad una parte degli enti pubblici, null'altro v'è se non quanto stabilito nei singoli contratti collettivi di lavoro, con riferimento, peraltro, quasi esclusivamente alla sola parte economica. E ciò ha prodotto palesi ed inevitabili ingiuste diversità giuridiche, economiche ed organizzative.

La stessa magistratura, pertanto, è stata più volte chiamata ad intervenire per dirimere controversie attinenti alla posizione giuridica ed economica degli avvocati pubblici dipendenti. Il costante orientamento giurisprudenziale ed anche dottrinale, nonché la diffusa consapevolezza del complesso e peculiare ruolo svolto dalle avvocature pubbliche, hanno ispirato, invece, quanti avvertivano ed avvertono la necessità non più procrastinabile di una riforma legislativa delle stesse.

In tal senso: il parere espresso dal Consiglio nazionale forense, su richiesta del Ministro di grazia e giustizia in ordine ai richiamati disegni di legge; gli studi compiuti sul piano laborista, dei quali il Convegno di Levico nel 1975 ha costituito emblematica sintesi; la mozione finale approvata dal congresso straordinario forense di Rimini nel maggio 1982; la richiamata valutazione della materia in oggetto compiuta dalla Commissione giustizia del Senato nella passata legislatura.

A ciò aggiungasi la convinzione ormai diffusa e, peraltro, fatta propria dalla stessa legge 29 marzo 1983, n. 93 (legge-quadro sul pubblico impiego), della necessità di omogeneizzare le posizioni giuridiche, di perequare i trattamenti economici dei pubblici dipendenti, di perseguire l'efficienza amministrativa (articolo 4), di valorizzare, all'interno anche della stessa qualifica funzionale, il binomio professionalità-responsabilità (articolo 17) nonché di realizzare il riordino e la modernizzazione della pubblica amministrazione, con un reale controllo della sua efficienza ed economicità (articolo 27).

Vogliamo, inoltre, tener conto dell'esigenza da tempo avvertita e, peraltro, ben

presente nella legge-quadro sul pubblico impiego sopra citata e nello stesso programma dell'attuale Governo, di una nuova e reale tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini intimamente connessa ad un complessivo cambiamento ed alla stessa riforma delle istituzioni pubbliche.

I criteri ispiratori, dunque, dei precedenti progetti di legge e dell'attuale, muovendo dalla convinzione, peraltro legislativamente riconosciuta, dell'utilità sociale, economica ed istituzionale delle avvocature pubbliche, mirano tutti a soddisfare al contempo bisogni vecchi e nuovi, afferenti tanto ai singoli, sia operatori che utenti degli enti pubblici, quanto alle stesse istituzioni, consapevoli che tra essi v'è un nesso inscindibile.

Con l'articolo 1 ci si propone di fornire una normativa omogenea per tutti i professionisti addetti agli uffici legali, ritenendo istituzionalmente utile ed economicamente più conveniente per gli enti pubblici, compresi quelli economici, l'istituzione dei predetti anziché il ricorso generalizzato alle costose consulenze esterne.

Con l'articolo 2 si intende riconoscere inequivocabilmente il peculiare stato degli avvocati e procuratori dipendenti che discende dalla pluralità dei doveri e, quindi, di responsabilità derivanti sia dal rapporto di impiego che dalla iscrizione nell'elenco aggiunto all'albo professionale.

Si vuole, inoltre, valorizzare la peculiarità del mandato che questi professionisti, e non altri pur presenti nel pubblico impiego, ricevono dai legali rappresentanti degli enti.

Ne discende, pertanto, l'esigenza di salvaguardare l'autonomia professionale dei soggetti in questione, tanto da una pericolosa commistione tra le loro funzioni e quelle amministrative, quanto da forme di gerarchia, peraltro escluse dalla stessa legge 20 marzo 1975, n. 70. E ciò a pena della realizzabilità stessa degli scopi di cui all'articolo 3 e seguenti della presente proposta di legge.

Con l'articolo 3 ci proponiamo di valorizzare l'utilità sociale ed istituzionale delle avvocature pubbliche.

Riteniamo, pertanto, che all'attuale sistema di marginali e formali garanzie per l'utenza e per gli interessi degli stessi enti, occorra sostituirne un altro che, coerentemente ai principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione (articolo 97) ed a quelli della legge-quadro sul pubblico impiego, privilegi la prevenzione delle liti, e cioè l'attività di una moderna ed efficiente consulenza ai pubblici poteri, rispetto a quella successiva di composizione delle stesse a mezzo del costoso e spesso ingiusto contenzioso giudiziario. Tutto ciò, peraltro, vogliamo realizzare con il massimo di economicità, prevedendo, appunto, l'eccezionalità del ricorso alle consulenze esterne da parte degli enti pubblici, nonché la possibilità per questi ultimi di convenzionarsi tra loro sia per l'uso di alcuni servizi sia per le stesse prestazioni professionali.

Con l'articolo 4 si vuole ulteriormente rafforzare la funzione di consulenza delle avvocature pubbliche, nonché introdurre uno strumento di controllo da parte dei legali rappresentanti sulla attività svolta dalle predette, pur facendo salva l'autonomia professionale dei singoli.

Con l'articolo 5, così come con il secondo e terzo comma dell'articolo 2, riteniamo che alla gerarchia tra i professionisti vadano preferite forme di coordinamento individuali e di concertazione collettiva, che assicurino al contempo sia l'autonomia professionale dei soggetti, sia l'ottimale funzionamento degli uffici di avvocatura.

Con l'articolo 6 si individuano i criteri di elevata professionalità ed i sistemi concorsuali per l'accesso agli uffici di avvocatura.

Con l'articolo 7 si ribadisce il peculiare doppio *status* dei legali dipendenti con particolare riferimento alle loro competenze, alle conseguenti incompatibilità ed alle connesse plurime responsabilità.

Con l'articolo 8 si vogliono disciplinare in modo perequante e naturale tanto il complessivo trattamento economico quanto la sua progressione.

Riteniamo, infatti, connaturale alla autonomia professionale non già metodi di apprezzamento prevalentemente aziendali, peraltro esclusi dalla legge n. 70 del 1975, bensì la progressione retributiva secondo i naturali parametri di merito per anzianità professionale, ricavabili dalla legge che oggi distingue i procuratori dagli avvocati e, tra questi ultimi, quelli abilitati all'esercizio della professione innanzi alle magistrature superiori.

Lo stesso dicasi per i diritti e per gli onorari professionali atteso, peraltro, che essi si atteggiano a naturali incentivi per una migliore e maggiore produttività degli avvocati.

Vogliamo, infine, rendere concreta la generica volontà di perequazione, riscontrabile nella stessa legge-quadro sul pubblico impiego, anche nei confronti degli avvocati e procuratori dipendenti da qualsiasi ente pubblico.

Siamo consapevoli, infatti, che detta perequazione sia difficilmente realizzabile a mezzo della contrattazione collettiva attesa l'inapplicabilità della legge-quadro sul pubblico impiego alla Avvocatura dello Stato. Dobbiamo, dunque, realistica-mente prendere atto della difficoltà di ricorrere in quella sede ad un parametro di perequazione, qual'è quello rappresentato dal trattamento riservato alla Avvocatura dello Stato, l'unico, peraltro, a cui si può fare un reale ed omogeneo riferimento.

Riteniamo, pertanto, di dover garantire con un mezzo, necessariamente diverso dalla contrattazione collettiva, un minimo di perequazione prevedendo il ricorso al decreto del Ministro di grazia e giustizia.

L'ultimo comma dell'articolo 8 rappresenta la naturale conseguenza del principio per cui non può esservi commistione, né alcuna fungibilità, anche a livello di quadri direttivi e di qualifiche dirigenziali, tra il ruolo amministrativo e quello legale.

Con gli articoli 9 e 10, infine, si provvede a sanare con gradualità sia organizzativamente che economicamente le situazioni esistenti.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Gli enti pubblici, anche economici, che per la rappresentanza, per la difesa in giudizio o per la consulenza interna si avvalgono di avvocati o procuratori dipendenti, iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 3, lettera *b*), del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, osservano le disposizioni di cui alla presente legge.

Gli enti che assumono alle proprie dipendenze avvocati e procuratori per l'esercizio delle funzioni di cui sopra successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge devono procedere, con motivata deliberazione, all'istituzione dell'ufficio da notificarsi al consiglio dell'ordine ove l'ente ha sede.

ART. 2.

Gli avvocati ed i procuratori esercitano la professione per le cause e per gli affari di pertinenza degli enti da cui dipendono e non possono attendere a funzioni non professionali.

Gli enti predispongono un distinto ordinamento della avvocatura riservandone l'accesso agli avvocati e procuratori iscritti agli albi professionali, ponendolo alla dirette dipendenze dell'organo che rappresenta legalmente l'ente e che conferisce mandato professionale ai professionisti suddetti.

Il distinto ordinamento dell'avvocatura deve, inoltre, rispondere ai principi della piena autonomia professionale e della responsabilità personale a norma di legge degli avvocati e procuratori dipendenti, del rispetto di tutti gli altri diritti ed obblighi correlati al loro stato professionale, dell'organizzazione degli uffici di

cui all'articolo 1, comma secondo, mediante funzioni di coordinamento affidate ad avvocati o procuratori appartenenti agli uffici medesimi.

Restano salvi i poteri attribuiti dall'ordinamento professionale vigente ai consigli dell'ordine, nei confronti dei singoli professionisti.

ART. 3.

Gli uffici di avvocatura, comunque denominati e composti, svolgono le seguenti funzioni:

a) assumono, tramite i singoli addetti, la rappresentanza e la difesa dell'ente innanzi a tutte le giurisdizioni, di qualsiasi grado, nonché avanti ai collegi arbitrali, con tutti i poteri necessari per l'espletamento del mandato conferito;

b) prestano consulenza ed assistenza legale per la redazione di negozi giuridici, e per lo svolgimento di qualsiasi attività legale stragiudiziale ed in merito ad istanze e ricorsi di terzi allorché presentino elementi di potenziale contenziosità;

c) esprimono parere obbligatorio in ordine all'instaurazione di liti, alla resistenza nelle stesse, al componimento di controversie sia in sede giudiziale che stragiudiziale, ed ai ricorsi amministrativi;

d) esprimono altresì parere su ogni altra questione che per oggetto conferente sia loro sottoposta;

e) fanno parte delle commissioni incaricate di studiare questioni di ordine legislativo e giuridico, nonché di altre commissioni ove, per le loro funzioni, le questioni predette si presentino normalmente.

L'attività di consulenza deve essere prestata preferibilmente in forma collegiale.

Gli enti, udito il parere dell'ufficio di avvocatura, possono avvalersi di avvocati e procuratori esterni allorché ricorrano effettive ed eccezionali esigenze.

Gli enti presso i quali le avvocature sono costituite possono stipulare particolari convenzioni tra loro per rendere comuni alcuni servizi quali la biblioteca, il massimario, il sistema di elaborazione automatica dei dati, le funzioni procuratorie e di domiciliazione. Con motivata deliberazione, da notificarsi al competente consiglio dell'ordine, l'ente ove l'avvocatura è costituita può autorizzare altri enti pubblici dello stesso comparto, che ne siano sprovvisti e che ne facciano richiesta, ad avvalersi della relativa attività professionale.

ART. 4.

Al termine di ogni biennio gli uffici di avvocatura redigono una relazione sul contenzioso dell'ente diretta al legale rappresentante e diffusa tra i componenti degli organi di amministrazione.

Nella relazione debbono essere indicati:

a) i casi risolti giudizialmente che consigliano il riesame dei procedimenti interni dell'ente;

b) i motivi che si rilevano, più degli altri, incrementativi di vertenze;

c) i costi sopportati per interessi e danni;

d) i casi che possano dar luogo a procedimenti per responsabilità amministrativa e contabile;

e) ogni altra utile notizia per l'organizzazione dell'ufficio e dell'ente.

Inoltre, con periodicità almeno semestrale, l'avvocatura segnala, tramite l'amministrazione, agli uffici interessati secondo le rispettive materie di competenza, la legislazione promulgata, i principali indirizzi di giurisprudenza ed i principali studi pubblicati.

ART. 5.

Presso ciascun ente, con numero complessivo di avvocati e procuratori pari

almeno a cinque, è costituita una commissione paritetica presieduta dal legale rappresentante dell'ente o da un suo delegato, composta di rappresentanti dell'amministrazione e dell'ufficio di avvocatura. Questi ultimi sono eletti, a scrutinio segreto, tra gli avvocati e procuratori.

La commissione, con l'intervento del coordinatore dell'ufficio di avvocatura, esprime pareri obbligatori o presenta proposte in ordine ad ogni provvedimento concernente la assunzione e le funzioni dei professionisti addetti agli uffici di avvocatura, nonché in ordine all'organizzazione e al funzionamento degli uffici stessi, e sui criteri generali per il conferimento degli incarichi di cui all'ultimo capoverso dell'articolo 3.

Con apposito provvedimento l'ente deve stabilire i criteri numerici di nomina e di elezione rispettivamente per i rappresentanti dell'amministrazione e per quelli dell'avvocatura.

Nell'ipotesi in cui la commissione non sia costituibile per difetto di numero, i previsti pareri e proposte sono formulati dal coordinatore dell'ufficio di avvocatura, previa consultazione espressa degli altri professionisti, con obbligo di indicare le eventuali posizioni di dissenso.

ART. 6.

Agli uffici di avvocatura si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, riservato a coloro che abbiano conseguito il titolo di procuratore legale o di avvocato.

Della commissione esaminatrice fa parte almeno un avvocato interno designato dalla commissione di cui all'articolo 5 o, in mancanza di questo, il coordinatore dell'ufficio di avvocatura.

I membri della commissione, che non siano rappresentanti dell'ente, debbono essere scelti tra docenti universitari di discipline giuridiche e tra avvocati designati dal consiglio dell'ordine della sede di concorso.

Gli esami debbono essere scritti ed orali e vertere su materie giuridiche pre-

viste nei regolamenti dei singoli enti, compreso comunque il diritto processuale civile, il diritto civile, il diritto amministrativo, il diritto penale, il diritto costituzionale e il diritto del lavoro.

ART. 7.

Gli avvocati e procuratori non possono essere destinati, senza il loro consenso, allo svolgimento di funzioni diverse da quelle elencate nell'articolo 3.

Sui fatti di rilievo disciplinare per responsabilità professionale è competente a decidere il consiglio dell'ordine presso il quale l'avvocato o il procuratore è iscritto.

Solo a seguito di provvedimento definitivo di accertata responsabilità, l'ente può iniziare il procedimento disciplinare secondo le norme proprie.

ART. 8.

Gli enti disciplinano la progressione retributiva per anzianità professionale degli avvocati e procuratori, nel rispetto di un trattamento minimo comune tra enti. Il Ministro di grazia e giustizia è delegato a stabilire con proprio decreto il trattamento minimo predetto, tenendo conto delle retribuzioni in atto per gli avvocati e procuratori dello Stato.

I diritti e gli onorari sono liquidati secondo le norme vigenti per l'Avvocatura dello Stato, e la loro ripartizione tra i legali è stabilita con regolamento sulla base dell'anzianità professionale.

Gli avvocati e i procuratori destinati con le modalità di cui all'articolo 7, primo comma, allo svolgimento di funzioni diverse da quelle di cui all'articolo 3, perdono il diritto alla percezione dei diritti e degli onorari professionali e alla iscrizione nell'elenco speciale aggiunto all'albo professionale.

ART. 9.

Gli enti che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano uffi-

ci, comunque denominati, per la rappresentanza e difesa dell'ente e per la consulenza ed assistenza legale, devono provvedere, entro un anno da tale data, al riordinamento degli stessi secondo le presenti norme.

Gli avvocati e procuratori che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono iscritti nell'elenco di cui all'articolo 3 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e svolgono per l'ente di appartenenza funzioni di rappresentanza e difesa in giudizio o di consulenza ed assistenza legale, sono immessi nei ruoli degli uffici di avvocatura dell'ente stesso, con conservazione, ad ogni effetto, dell'anzianità pregressa.

ART. 10.

Qualora gli enti debbano procedere ad adeguamenti retributivi per pervenire ai minimi previsti all'articolo 8, deliberano le relative spese nel bilancio afferente all'anno successivo alla pubblicazione del decreto del Ministro di grazia e giustizia di cui al precedente articolo 8.