COMMISSIONE I

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

63.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° OTTOBRE 1986

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SILVANO LABRIOLA**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (Discussione e rinvio):

Ristrutturazione dei servizi amministrativi dell'Avvocatura dello Stato (*Approvato dal Senato*) (3785) 3

LABRIOLA SILVANO, *Presidente* 3, 6, 7, 8

ALIBRANDI TOMMASO 7

BOZZI ALDO 7, 8

FERRARA GIOVANNI, *Relatore* 3

FINI GIANFRANCO 6

LODA FRANCESCO 8

MATTARELLA SERGIO 8

STERPA EGIDIO 7

TASSI CARLO 7

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 10.

TOMMASO ALIBRANDI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Discussione del disegno di legge: Ristrutturazione dei servizi amministrativi dell'Avvocatura dello Stato (Approvato dal Senato) (3785).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Ristrutturazione dei servizi amministrativi dell'Avvocatura dello Stato », già approvato dal Senato nella seduta del 26 maggio 1986.

Informo la Commissione che il presidente del Comitato nazionale dell'associazione degli avvocati e procuratori dello Stato, avvocato Ciardulli, ha chiesto, con telegramma, un incontro urgente per illustrare gli inquietanti aspetti del disegno di legge n. 3785 concernente la riorganizzazione dei servizi amministrativi della Avvocatura dello Stato.

Faccio presente che analoghe richieste sono state avanzate da avvocati dello Stato, singolarmente o come gruppi.

L'onorevole Giovanni Ferrara ha facoltà di svolgere la relazione.

GIOVANNI FERRARA, *Relatore*. Il progetto di legge al nostro esame merita, a mio giudizio, per le finalità e gli obiettivi che persegue, non solo la nostra attenzione, ma il nostro consenso. Esso mira, infatti, a dotare l'Avvocatura dello Stato degli strumenti necessari allo svolgimento delle sue attività istituzionali e deve essere, pertanto, favorevolmente preso in considerazione da parte della Commissione, per arrivare ad una sua sollecita definizione.

Alcune delle disposizioni del disegno di legge meritano una particolare attenzione. Una certamente desta non poche perplessità: quella relativa al trattamento economico dei dipendenti amministrativi dell'istituto in esame. Su di essa mi intratterrò nel prosieguo della mia relazione.

Passando ad esaminare le singole norme di cui si compone il disegno di legge, ricordo che con l'articolo 1 si prendono in considerazione il problema dei servizi e quello della classificazione e dotazione organica del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato. Non si tratta di disposizioni tali da suscitare entusiasmo, quanto a novità od organizzazione ottimale delle funzioni di supporto dell'Avvocatura; possono, pur tuttavia, essere considerate nella media delle disposizioni relative ad analoghe materie. Si prevede la distribuzione del personale amministrativo tra i servizi relativi agli affari generali, all'attività professionale, all'informazione ed alle documentazioni. Relativamente al servizio informazione e documentazione, il Governo avrebbe potuto meglio considerare la specificità di tali funzioni. Nel testo in esame, invece, si prevede che il personale addetto a questo servizio sia classificato in una qualifica che è quella comune del personale amministrativo, non necessariamente di grado elevato.

L'articolo 2 stabilisce, riprendendo altre disposizioni generali sulla materia, le modalità di accesso alle singole qualifiche. Ad esempio, si prevede che le modalità di accesso alle singole qualifiche e le procedure dei relativi concorsi siano determinate con regolamento da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presi-

dente del Consiglio, su proposta dell'Avvocato generale dello Stato, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Si stabilisce, altresì, che questo regolamento deve essere emanato nel rispetto dei princìpi generali che vigono per i dipendenti civili dello Stato.

Anche questo articolo, ovviamente, contiene qualche norma di salvaguardia che attiene sostanzialmente all'applicazione di disposizioni precedenti che innovavano, a loro volta, altre disposizioni. Il secondo comma serve soltanto a fare in modo che non siano pregiudicate le posizioni già costituite a favore di alcuni impiegati amministrativi.

Di diverso tenore è, invece, l'articolo 4 del progetto di legge in discussione. È probabilmente proprio in rapporto al contenuto di questo articolo, signor presidente, che i rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato hanno chiesto di essere ascoltati da questa Commissione per esporre i motivi che inducono gli avvocati dello Stato - in special modo quelli delle sedi periferiche - ad opporsi ad esso.

L'articolo in questione stabilisce che, « ferma restando l'attribuzione del compenso di cui all'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 344 » (si tratta di misure retributive volte a configurare compensi incentivanti), siano attribuite agli impiegati amministrativi dell'Avvocatura dello Stato ulteriori misure incentivanti, da distribuirsi tra tutto il personale amministrativo, ed equivalenti al 20 per cento delle propine degli avvocati e procuratori dello Stato. I colleghi sanno perfettamente che un antico istituto del nostro ordinamento stabilisce che agli avvocati e ai procuratori dello Stato sono riservati gli onorari stabiliti a conclusione dei processi quando lo Stato risulti vincitore della causa. La norma vuole che il compenso sia devoluto in misura pari a 9 decimi per ciascuna sede distrettuale ed in misura pari ad un decimo a tutti gli avvocati dello Stato. L'articolo in oggetto stabilisce che il 20 per cento di tale somma deve essere finalizzato alla retribuzione di questo secondo premio incentivante di cui verrebbero a godere gli impiegati amministrativi.

Le perplessità, signor presidente, sono dovute al fatto che da parte degli avvocati dello Stato si assume che la decurtazione dei loro onorari sarebbe non conforme alla legge che regola l'Avvocatura dello Stato (il che, in verità, potrebbe significare poco o nulla, perché una legge successiva modifica la precedente) e che questo è un modo per incidere su un principio secondo loro caratterizzante della funzione di quell'organo, che si qualifica per la specifica professionalità. Gli avvocati dello Stato ritengono che tale forma di incidenza potrebbe determinare conseguenze che attentano alla configurazione del significato e del ruolo della loro attività. Tali considerazioni possono essere condivise o meno. Non è che io sia del parere che questo istituto debba essere conservato in eterno nel nostro ordinamento così com'è; sono sensibilissimo alle ragioni degli avvocati dello Stato, che desiderano avere uno *status* che metta in evidenza come la loro attività sia altamente professionale e che risulti tale da determinare una qualificazione specifica della loro posizione all'interno del pubblico impiego.

Ma il punto è un altro: secondo me l'articolo 4 del disegno di legge al nostro esame incide in modo pesante sull'attuale disciplina del pubblico impiego contenuta nella famosa legge-quadro. Abbiamo di fronte, infatti, una disposizione che va ad incidere fortemente sul modo attraverso il quale sono determinate le retribuzioni degli impiegati amministrativi dello Stato. Tale disposizione, tra l'altro, viola un principio generale. Lo viola non perché si vuol dare un premio incentivante, ma perché le modalità stabilite per attribuire questo premio non sono previste dalla legge-quadro e non sono quelle che sono state di volta in volta confermate da altre leggi che, pur avendo creato trattamenti differenziati, hanno sempre confermato la procedura in base alla quale i compensi incentivanti sono determinati. La procedura stabilita dalla legge-quadro prevede

innanzitutto l'individuazione di parametri di produttività che devono essere concordati con le associazioni sindacali maggiormente rappresentative e che sono recepiti in un atto normativo. Essi vengono applicati sulla base della reale attività svolta dai pubblici dipendenti e del calcolo effettivo della produttività del lavoro.

Devo dire, signor presidente, che non ho mai pensato che dobbiamo essere condizionati da una legge, sia pure importante come la legge-quadro. Possiamo benissimo approvare un altro tipo di disciplina, cioè una disciplina non uniforme, non generale, anzi differenziata delle retribuzioni nel pubblico impiego. Però dobbiamo sapere che abbandoniamo un tipo di regolamentazione che abbiamo posto in essere in materia di pubblico impiego per adottarne un altro: da un regime uguale per attività sostanzialmente omologhe, passiamo ad un regime di trattamento differenziato, che può essere anche motivato dalla specificità di attività di lavoro e di produzione. Ma, secondo me, tale specificità deve essere commisurata ad una produttività ampiamente controllata e controllabile. Mi sembra che, prescindendo da ogni altra considerazione, il meccanismo introdotto dall'articolo 4 non consenta e non preveda una tale commisurazione.

Ritengo, inoltre, che tale procedura sia di difficile applicazione, infatti, poiché gli emolumenti degli avvocati e dei procuratori vengono erogati quadrimestralmente, mentre invece quelli di cui all'articolo 4 sarebbero dati annualmente, non è ben chiaro come debba essere governata questa disciplina.

Avevo, comunque, il dovere di sottolineare la questione, affinché la Commissione potesse valutarla e decidere se ritenga di doversi discostare dalla regola generale ovvero se rimeditare sul punto, magari pensando ad una normativa di altro tipo; si potrebbe consentire un'adeguata retribuzione, nonché la possibilità di premi che incentivino la produttività di questo personale benemerito. Da queste considerazioni non si deve dedurre una presa di posizione – che in verità non sento – a favore della disciplina attuale delle retribuzioni degli avvocati dello Stato, che può essere benissimo decurtata, anche se non attraverso lo strumento da noi considerato.

Non per le ragioni addotte dagli interessati, ma per le considerazioni espresse, ritengo che la disciplina desti non poche perplessità.

L'articolo successivo riguarda il comitato permanente per il personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, che risulta da questa disposizione identico per quanto riguarda le funzioni ai consigli di amministrazione dei vari ministeri.

L'articolo 6 stabilisce la composizione e il funzionamento della commissione di disciplina, mentre quello successivo riguarda le disposizioni transitorie, la cui urgenza desidero sottolineare. Esso tende a stabilire le modalità per l'inquadramento nella sesta e quarta qualifica di quanti sono risultati idonei nei concorsi per segretario principale e coadiutore, consentendo, altresì, l'espletamento – per la copertura dei posti che risulteranno disponibili – di procedure semplificate riservate al personale dell'Avvocatura dello Stato il quale abbia maturato un'anzianità di almeno tre anni di servizio di ruolo nella qualifica immediatamente inferiore. I commi successivi si soffermano poi sulle modalità di espletamento dell'esame colloquio e sulla durata del rapporto di impiego straordinario, che – desidero ricordarlo – riguarda per grandissima parte il personale attualmente svolgente funzioni di segreteria e di supporto, personale che deve essere con urgenza inquadrato. Si stabilisce, dunque, che « la durata del rapporto di impiego straordinario del personale assunto ai sensi dell'articolo 1 della legge 26 luglio 1984, n. 394, è prorogata fino a un massimo di tre anni complessivi, al compimento dei quali si applica la disposizione di cui al precedente comma 3 ».

L'articolo 8 si occupa del modo in cui provvedere all'automazione di alcuni servizi (specialmente quello relativo alla trasmissione attraverso *telex* degli atti contenziosi e amministrativi), alla sottoscrizione degli atti medesimi, nonché alle modalità di copiatura quando diventi neces-

sario rivolgersi a terzi. Si tratta di soluzioni che possono essere senz'altro considerate conformi non solo alle esigenze di rapidità e di funzionalità, ma anche a quelle di legalità, di trasparenza e di tutela dell'interesse pubblico.

Non mi pronuncio sulla tabella, essendo stata predisposta dal Governo dopo aver considerato tutte le necessità della Avvocatura dello Stato. Vorrei, tuttavia, osservare quanto ho già avuto modo di sottolineare in altra occasione; avrei preferito che risultasse una motivazione più dettagliata della distribuzione del personale tra le varie qualifiche ed una specializzazione dello stesso a seconda dell'attività cui è destinato: la documentazione, l'informazione, la copiatura, funzioni meramente organizzative e amministrative.

Sull'urgenza del provvedimento non ho dubbi, così come sulle finalità che intende perseguire; ritengo che siano giuste, volte a soddisfare esigenze meritevoli della nostra attenzione e del nostro consenso.

Mi sono soffermato su un'unica disposizione; su di essa desidero che la Commissione si esprima, specificando se intenda mantenere integro il sistema previsto dalla legge-quadro o se, invece, consideri giunto il tempo per una differenziata disciplina delle retribuzioni degli impiegati amministrativi dello Stato a qualunque amministrazione appartengano. Quando esiste una motivazione sufficiente dal punto di vista politico generale per una scelta di questo tipo, questa può essere certamente presa. Credo si possa accedere all'una o all'altra soluzione; in questo momento il relatore desidera semplicemente evidenziare questo aspetto, riservandosi di prendere posizione sulle varie ipotesi quando saranno maturate in sede di Commissione.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi che hanno chiesto di intervenire nella discussione sulle linee generali, desidero ricordare che sono entrate in vigore le recenti modifiche regolamentari riguardanti anche il procedimento in Commissione in sede legislativa.

Per quello che concerne le iscrizioni a parlare nella discussione sulle linee generali, a norma dell'articolo 36, esse dovranno avvenire all'inizio della seduta onde consentire di disporre di un quadro complessivo degli interventi; nella discussione sulle linee generali, poi, in base alla nuova formulazione dell'articolo 83, dopo l'intervento del relatore hanno facoltà di parlare un deputato per gruppo, nonché i deputati che intendano esporre posizioni dissenzienti rispetto a quelle dei propri gruppi e salvo richieste di deroga.

Fatta questa precisazione, dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

GIANFRANCO FINI. Cercherò di rispondere al quesito posto dall'onorevole Ferrara al termine della sua relazione: se, cioè, di fronte ad un provvedimento certamente urgente e tendente a dare soddisfazione a determinate esigenze, da tutti ritenute valide, occorra o meno prendere in considerazione l'opportunità di una modifica dell'articolo 4, unica norma che suscita alcuni dubbi nelle diverse forze politiche.

A nostro modo di vedere, l'articolo 4 nell'attuale formulazione presenta senza dubbio elementi tali da indurre la Commissione ad una rivalutazione della norma così come è stata approvata dal Senato. Non si capisce, infatti, se con tale norma si intendano ridurre gli emolumenti complessivi degli avvocati e procuratori dello Stato - cosa che potrebbe anche essere legittima - oppure creare un fondo, detraendo il 20 per cento delle propine ad essi spettanti, per il personale amministrativo dell'Avvocatura.

Se si ritiene necessario un compenso incentivante surrettizio per gli impiegati amministrativi, più saggio sarebbe prevedere che la relativa spesa non debba essere sostanzialmente a carico della categoria degli avvocati dello Stato, ma della collettività: consideriamo anche l'antica consuetudine, per tali avvocati, di percepire un emolumento per le cause vinte, e il fatto che le loro retribuzioni non sono certo paragonabili a quelle dei liberi professionisti.

Non è difficile prevedere, inoltre, l'effetto di trascinamento che potrebbe avere la norma in questione, e cioè una sorta di rincorsa da parte del personale di altre amministrazioni - dogane, conservatorie dei registri immobiliari, ufficiali giudiziari - che potrebbero, a ragione, rivendicare un compenso ncentivante. In tal modo, non solo si aggirerebbe la legge-quadro con una norma inserita surrettiziamente in una « leggina » e che necessiterebbe, invece, una grande attenzione, ma si correrebbe il rischio di svuotare un edificio che merita di essere rivisto in alcuni punti, ma non certamente con questo sistema.

Occorre ancora tener presente che il personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato ha già ottenuto vari compensi, tra l'altro parzialmente pensionabili - mentre così non sarebbe qualora venisse approvato l'articolo 4 nell'attuale formulazione - come premi di produzione, che oggi si vorrebbero attribuire nuovamente in forma surrettizia.

Il relatore ed i colleghi certamente sapranno che con legge 15 novembre 1983, n. 734, è stato concesso al personale amministrativo dell'Avvocatura e di altri enti un assegno perequativo pensionabile, oltreché un assegno *ad personam*, per dare giusta soddisfazione alle esigenze di detto personale. Saprete, inoltre, che, antecedentemente a quella legge, il regolamento interno dell'Avvocatura, che aveva invece istituito il compenso incentivante, venne impugnato numerose volte con esiti di carattere giudiziario assai complessi, dando vita a contenziosi che non si capisce perché dovremmo reintrodurre con questa norma.

Il gruppo del MSI-destra nazionale, pur considerando positivamente la possibilità di dare giusta soddisfazione alle esigenze del personale dell'Avvocatura dello Stato, e ritenendo in sostanza il provvedimento meritevole di approvazione, ritiene che debba essere soppresso l'articolo 4 o, in subordine, riformulato, anche in base alle indicazioni che potranno emergere nel corso dell'incontro, al quale mi dichiaro favorevole, con i rappresentanti del comitato nazionale dell'associazione degli avvocati e procuratori dello Stato, ed eventualmente anche con l'Avvocato generale dello Stato, i quali potranno far luce sugli aspetti non troppo chiari del provvedimento che il relatore ha evidenziato e che anch'io ho cercato di sottolineare.

TOMMASO ALIBRANDI. Sono favorevole alla richiesta di audizione avanzata dal comitato nazionale dell'Associazione avvocati e procuratori dello Stato e propongo, pertanto, una questione sospensiva intesa a rinviare il seguito della discussione del disegno di legge successivamente allo svolgimento di tale audizione.

ALDO BOZZI. Aderisco alla questione sospensiva posta dal deputato Alibrandi.

EGIDIO STERPA. Anch'io aderisco alla questione sospensiva.

PRESIDENTE. Su questa richiesta sospensiva, che risulta proposta dal prescritto numero di deputati, a norma del secondo comma dell'articolo 44 del regolamento, darò la parola a due oratori a favore e a due contro.

CARLO TASSI. Intervengo a favore della proposta sospensiva alla quale pertanto mi associo. Ritengo che la normativa di cui all'articolo 4 rappresenti il punto dolente dell'intero disegno di legge. Essa può trovare favorevole un unico avvocato dello Stato, l'Avvocato generale, perché, avendo responsabilità e funzioni di carattere amministrativo e di alta burocrazia, oltre che di alta strategia ed amministrazione, ha tutto l'interesse di accontentare la grande platea dei suoi dipendenti. Però ritengo che la cosa sia sbagliata. Mi sembra utile e doverosa l'illustrazione dei motivi che hanno provocato la contrarietà da parte degli interessati, che tra l'altro sono persone di altissimo livello professionale (chi vi parla è avvocato e ne ha incontrati di validissimi a sostenere le ragioni - non sempre fondate - dello Stato).

Il gruppo del MSI-destra nazionale è quindi favorevole allo svolgimento del-

l'audizione. Chiediamo, però, che avvenga in tempi solleciti, perché il carattere di urgenza rivestito dal provvedimento ci suggerisce di non perdere tempo, e sottolineiamo altresì come debba procedersi anche all'audizione dell'Avvocato generale dello Stato.

ALDO BOZZI. Signor presidente, anche io sono favorevole allo svolgimento della audizione, ma propongo di ascoltare anche l'Avvocato generale dello Stato per le ragioni esposte dal collega Tassi.

FRANCESCO LODA. Il nostro gruppo non ha certamente motivo di opporsi alla questione sospensiva che è stata presentata. Crediamo infatti che lo svolgimento della audizione possa risultare utile a dare una risposta adeguata alle richieste che in questa sede ci sono state rappresentate indirettamente. Dobbiamo tenere anche conto, però, delle esigenze di urgenza prospettate dal relatore. I motivi di urgenza sono connessi ai tempi parlamentari necessari per l'approvazione del provvedimento, che vengono a cadere all'immediata vigilia della sospensione di fatto delle nostre competenze in materie diverse da quella finanziaria.

Vorrei pertanto coinvolgere gli altri gruppi e il Governo; noi non ci chiamiamo fuori da questo elemento di responsabilità. Siamo dunque favorevoli allo svolgimento dell'audizione, ma affidiamo al presidente il compito di fare in modo che essa si concluda in tempi tali che l'*iter* del provvedimento prosegua utilmente, qualunque sia l'esito finale, perché la I Commissione non possa essere messa in mora sotto nessun aspetto circa le responsabilità che deve assumersi.

È chiaro che la crisi di Governo non è stata causata per nostra responsabilità; è chiaro che non possiamo farci carico di una richiesta di audizione giunta *in limine litis*, forse con qualche intempestività. In ogni caso non dobbiamo e non vogliamo sfuggire alle nostre responsabilità in merito.

Ritengo che, in questo caso (anticipo una mia valutazione che riguarda i profili generali del provvedimento) dobbiamo chiarire innanzitutto che, se questa legge non verrà approvata prima dell'avvio dell'esame della legge finanziaria e del bilancio, probabilmente diverrà inutile.

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, voteremo a favore della questione sospensiva presentata. Siamo favorevoli allo svolgimento delle audizioni del comitato nazionale dell'Associazione degli avvocati e procuratori dello Stato e anche dell'Avvocato generale dello Stato affinché non ci si limiti soltanto ad esaminare le questioni poste dall'articolo 4 del progetto di legge, ma piuttosto si valuti l'intero provvedimento, che ricopre un campo di azione più vasta dell'articolo citato, sul quale esprimo riserve e perplessità.

Dobbiamo comunque procedere rapidamente affinché il provvedimento sia varato al più presto.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, mi sembra vi sia unanimità di giudizi sia sulla questione sospensiva sia sulla proposta di audizione dell'Avvocato generale dello Stato e del Comitato nazionale dell'Associazione degli avvocati e procuratori dello Stato.

Per quanto riguarda i tempi, ricordo l'Associazione degli avvocati e procuratori ai colleghi che il disegno di legge è stato assegnato alla nostra Commissione in sede legislativa, su proposta del Presidente della Camera, il 12 giugno scorso. Non è il provocato la sospensione dei lavori parcaso di ricordare le vicende che hanno lamentari. Devo però ricordare che abbiamo dovuto attendere il parere vincolante della Commissione bilancio. Tale parere è stato espresso il 18 settembre scorso. A quella data è seguita una settimana di vacanza dei lavori parlamentari. Mi pare pertanto che abbiamo agito con la massima celerità consentitaci. Se qualcuno, in futuro, sarà messo in mora riguardo a questo disegno di legge, non sarà certamente la I Commissione della Camera dei deputati.

Quanto ai tempi per lo svolgimento delle audizioni, propongo comunque che queste abbiano luogo nella stessa giornata

di domani. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Pongo ora in votazione la questione sospensiva proposta dagli onorevoli Alibrandi, Bozzi, Sterpa e Tassi, con l'intesa che, in caso di approvazione, l'esame del disegno di legge riprenderà dopo lo svolgimento delle indicate audizioni, previste per la giornata di domani.

(*È approvata*).

Mi riservo di convocare la seduta per l'esame in sede legislativa del progetto di legge all'ordine del giorno nella stessa giornata di domani, dopo lo svolgimento delle audizioni. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Il seguito della discussione è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 10,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO