

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

26° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 APRILE 1978

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE REDIGENTE

« Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici » (891)
(D'iniziativa dei senatori Viviani e De Carolis)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 287, 289, 290 e <i>passim</i>
BOLDRINI Cleto (PCI)	290
DE CAROLIS (DC)	290
LAPENTA (DC), relatore alla Commissione	287
MACCARRONE (PCI)	289

La seduta ha inizio alle ore 10,30.

G U A R I N O , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE REDIGENTE

« Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici » (891), d'iniziativa dei senatori Viviani e De Carolis

(Discussione e rinvio)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Disciplina del contenzioso e della consulenza legale degli enti pubblici », d'iniziativa dei senatori Viviani e De Carolis.

Prego il senatore Lapenta di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

L A P E N T A , relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge del quale mi accingo a parlarvi s'illustra da sè, per l'ampiezza della relazione che lo accompagna, per la validità

degli argomenti e per l'attualità, sul piano storico, del tema sottoposto al nostro esame.

Va subito detto che si tratta di una proposta che viene ripresentata, perchè già nell'altra legislatura un analogo disegno di legge era stato affidato all'esame del Senato; ma nel ripresentarla i firmatari hanno ovviamente tenuto conto di tutto quanto era nel frattempo maturato nella società, vuoi a livello legislativo, vuoi a livello culturale e dottrinario. Quindi, il presente disegno di legge tiene conto della legge n. 70 del 1975 sul riordinamento degli enti pubblici; tiene conto dei risultati di un interessante convegno tenutosi a Levico nel settembre del 1975; tiene in considerazione il parere intanto pervenuto dal Consiglio nazionale forense, richiesto dal Ministro di grazia e giustizia, sulla vecchia proposta di legge n. 1477.

Alla luce di tutti questi dati nuovi e, direi, soprattutto tenendo conto del grosso avvenimento ancora in via di esecuzione, cioè il passaggio alla competenza delle Regioni di tutta una serie di attributi che prima erano dello Stato, in maniera molto felice si dice, nella relazione che accompagna il disegno di legge, che le avvocature sono tra le ormai poche residue finestre aperte dell'apparato amministrativo sulla realtà in cui esso opera, in senso dialettico e dialogico.

Concetto felice, questo, che mette a fuoco una esigenza, che forse è una delle primarie denunciate nella relazione: cioè quella di pensare al bene di questi enti, per i quali cioè si sostiene l'utilità di istituire avvocature le cui specifiche competenze vadano un po' al di là di quella che finora è stata la tradizione; avvocature che abbiano una capacità di esaltazione nella esigenza di rappresentare un momento di sintesi tra le finalità dell'ente e la interpretazione della esperienza che la vita dell'ente stesso offre ogni giorno, anche e soprattutto attraverso le esperienze giudiziarie, i cui risultati si vuole ad un certo momento che siano messi a disposizione non solo dell'ente che ne è stato il protagonista, ma di tutti gli enti, prospettando l'esigenza di una collaborazione che può per taluni casi diventare addi-

rittura una forma di associazionismo, laddove si propone, ad esempio, ai fini dell'economicità della gestione, l'utilizzazione delle biblioteche comuni.

Quindi, partendo dall'attualità dell'ente pubblico come va visto oggi, partendo dalle finalità per le quali l'ente è nato, partendo dalla verifica che le finalità stesse hanno avuto attraverso le esperienze giudiziarie nelle quali questi enti sono stati talvolta coinvolti, si arriva al richiamo della legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore legale, la quale prevede — articolo 3 — la possibilità per gli enti pubblici di avere un proprio ufficio di avvocatura per quanto attiene alle cause e agli affari dell'ente, stabilendo l'iscrizione dei propri avvocati e procuratori nell'elenco speciale annesso all'albo professionale.

La legge dunque esiste, ma la mancanza di un'apposita normativa che disciplinasse la organizzazione delle avvocature degli enti pubblici (e tra questi enti — poi lo vedremo — s'inseriscono opportunamente anche quelli economici) ha creato, nel passato, una serie di sperequazioni, perchè ogni ente ha finito per organizzarsi l'avvocatura che ha voluto o potuto, non sempre, però, rispettando taluni canoni fondamentali per l'esercizio della professione forense. L'avvocato dell'ente pubblico iscritto nell'elenco speciale non è un avvocato diverso dal libero professionista; ma non sempre l'avvocato iscritto nell'elenco speciale è posto in condizione di esprimere se stesso, la propria cultura, la propria preparazione, con l'autonomia che è tipica del libero professionista.

Con il presente disegno di legge si vuole appunto realizzare, esaltando il momento più qualificante dell'esercizio di ogni attività liberale e in particolare di quella forense, il principio dell'autonomia. Infatti, insieme al criterio della massima utilità e della economicità della gestione, si esalta la professionalità della funzione dell'avvocato, sia nel momento in cui si difende la stabilità del suo posto (stabilità in senso amministrativo, ma soprattutto in senso di autonomia di espressione professionale), sia nel momento in cui lo si considera per quello che riguar-

2^a COMMISSIONE

26° RESOCONTO STEN. (19 aprile 1978)

da il trattamento economico. Che cosa, infatti, è accaduto nel passato? È accaduto che l'avvocato dell'ente pubblico, inserito nel contesto amministrativo dell'ente stesso, ha finito per avere una qualificazione un po' a mezzadria tra l'amministratore e l'avvocato, tra l'amministratore stesso e il consulente. Questa figura non ben specificata ha portato a due grossi inconvenienti: il primo è stato quello di vedere molto spesso avvocati i quali, per essere stati coinvolti nel momento decisionale della vita dell'ente, hanno finito per essere corresponsabilizzati in partenza nei casi che, diventati poi giudiziari, hanno dovuto difendere. E li hanno difesi, evidentemente, o sotto la soggezione gerarchica (per l'organizzazione che esiste nell'ente), oppure per « legittima difesa », dovendo difendere la decisione alla quale prima avevano partecipato.

Nel presente disegno di legge, invece, si vuole sganciare in maniera precisa e netta la posizione dell'avvocato; si vuole esaltare il momento della collegialità, quando ad esempio c'è da esprimere pareri, proprio perchè, spersonalizzati, i pareri acquistano una maggiore incisività; si vuole utilizzare la presenza e l'esperienza degli avvocati, rispetto a consulenti utilizzati sino a rischiare lo sperpero, talvolta, ma soprattutto mortificando l'esperienza specifica che solo quegli avvocati sono stati in grado di fare, vivendo la vita dell'ente.

L'articolato, pertanto, non fa che riassumere e porre in termini di norma di legge questi principi che io, forse in maniera disorganica, ho enunciato; e cioè: la saldatura tra la difesa giudiziaria e quelle che sono le finalità degli enti; la tutela sostanziale degli interessi dell'ente, collegata al soddisfacimento dei fini che l'ente stesso deve perseguire e realizzare; la collaborazione tra gli organi decisionali dell'ente e gli avvocati (c'è il momento di inserimento dell'avvocato anche a livello amministrativo, perchè possa vivere interamente la vita dell'ente del quale fa parte, ma con un netto distacco, quando è chiamato ad esercitare la sua specifica attività, perchè attraverso l'autonomia possa esprimersi tutta la sua personalità ed esperienza); la collegialità per

le consulenze; la perequazione economica (nella relazione si fa cenno alla giungla retributiva), perequazione che è un atto di giustizia per la tutela della dignità del professionista e per evitare le disparità di trattamento verificatesi nel passato tra ente ed ente nei confronti di professionisti forniti dello stesso titolo di studio, preposti alla stessa attività e aventi gli stessi doveri.

Ritengo di non dovere aggiungere altro, e soprattutto di riservarmi il diritto di potere intervenire in sede di replica, quando avrò la possibilità di chiarire qualche punto che in questa esposizione può essermi sfuggito, dopo aver ascoltato i colleghi nella discussione generale.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Lapenta per la sua precisa, ampia ed approfondita relazione e rendo noto che sono giunti i pareri richiesti alla 1^a e alla 5^a Commissione dall'onorevole Presidente del Senato, al momento dell'assegnazione del disegno di legge in discorso alla competenza della nostra Commissione.

La 1^a Commissione comunica di non aver nulla da osservare per quanto di competenza.

La 5^a Commissione, esaminato il disegno di legge per quanto di competenza, esprime parere contrario, motivandolo con la considerazione che allo stato delle informazioni di cui essa dispone, in ordine alla struttura retributiva degli enti pubblici interessati alla normativa, ha fondato motivo di ritenere che dall'eventuale attuazione del provvedimento deriverebbe un sensibile appesantimento di parte corrente della situazione di bilancio di tali enti proprio nel momento in cui occorrerebbe favorire, in ogni modo, un processo di riequilibrio e di risanamento della struttura complessiva del bilancio pubblico, compresa quella degli enti economici.

M A C C A R R O N E . Propongo l'abbinamento della discussione di questo disegno di legge a quella degli altri riguardanti la riforma dell'ordinamento forense. Infatti, noi dovremmo stabilire se i componenti degli uffici legali debbono o meno considerarsi come dipendenti, o invece come eser-

centi autonomi, e pertanto se possono o meno essere iscritti negli albi professionali, anche se in elenchi speciali.

La mia parte politica ha già fatto presente, nella discussione generale sui disegni di legge per la riforma dell'ordinamento forense, di essere contraria all'iscrizione di tali avvocati negli albi professionali in quanto non sono esercenti autonomi, ma dipendenti di enti pubblici.

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale. In questa sede, la Commissione deciderà sulla proposta di abbinamento avanzata dal senatore Maccarone e, in caso di consenso, il senatore Lapenta, relatore del disegno di legge n. 891, potrebbe entrare a far parte della Sottocommissione, già costituita, per l'esame delle proposte di legge concernenti la riforma dell'ordinamento forense.

D E C A R O L I S . Ho avuto occasione di esternare personalmente a lei, onorevole Presidente, la stretta interdipendenza tra il disegno di legge in discussione e gli altri tre citati.

Debbo anche dire che la Sottocommissione, che era stata nominata per l'esame dei disegni di legge sull'ordinamento forense, ha iniziato il proprio lavoro dopo la discussione generale, approvando una prima parte di articoli che erano stati esaminati e coordinati dal relatore senatore Guarino. Successivamente, però, le note vicende della crisi di Governo ci hanno impedito di proseguire tale esame.

Ricordo, inoltre, che — seppure in modo informale — avevo chiesto tramite il presidente Viviani se era possibile continuare nel suddetto esame durante la crisi di Governo, riservando, naturalmente, la formulazione dei risultati del lavoro compiuto dalla Sottocommissione sulla riforma dell'ordinamento forense al momento in cui il Parlamento si fosse riaperto. È stato risposto al riguardo che anche le riunioni di carattere informale non potevano essere tenute se tendenti, in sostanza, a predisporre un articolato, sia pure con riserva di verifica dell'articolato stesso nelle opportune sedi formali.

Peraltro, tutto ciò non mi pare abbia arrecato danno, anzi sotto il profilo della opportunità ci ha consentito di portare finalmente in discussione il disegno di legge sul quale ha riferito il senatore Lapenta.

Ritengo, comunque, che il relatore Lapenta debba avere la possibilità di intervenire nella discussione in Sottocommissione, al fine di poter coordinare anche questo provvedimento con quelli all'esame della Sottocommissione stessa. Come Presidente della Sottocommissione sono senz'altro favorevole a che l'esame suddetto avvenga in quella sede, e pertanto all'abbinamento ai disegni di legge in questione.

P R E S I D E N T E . Per la precisione, circa lo stato dei lavori debbo dire che fu dato incarico al senatore Guarino, relatore, di stendere le prime norme che devono ora essere esaminate dalla Sottocommissione.

A questo punto, la Commissione deve pronunciarsi sull'opportunità, o meno, dell'abbinamento.

B O L D R I N I C L E T O . Ci si dovrà pronunciare sull'abbinamento e su alcuni elementi della discussione generale.

Signor Presidente, chiedo la parola anche per fatto personale, poichè è stata inviata in giro per l'Italia una circolare del sindacato avvocati dipendenti da enti pubblici nella quale si fa riferimento alla mia opposizione al disegno di legge presentato sulla materia nella VI legislatura. Allora ebbi a riferire il parere del mio Partito, e non mio personale, ad una delegazione di questo sindacato che ci aveva sollecitato la discussione del disegno di legge Viviani. Ciononostante, si sarebbe riferita tale opposizione al fatto che talvolta sono incaricato da enti pubblici nella mia attività di avvocato.

Non è che abbia bisogno di respingere questa argomentazione così priva di senso, poichè riferii allora l'opinione non solo mia e dei commissari comunisti della Commissione giustizia, ma anche del direttivo del Gruppo e di membri di altre Commissioni che avevano esaminato quel disegno di legge che venne posto all'ordine del giorno in questa sede durante la VI legislatura.

Per la verità, questo provvedimento di legge elimina le punte più aspre, oggetto del nostro dissenso, che apparivano invece nel disegno di legge Viviani-Attaguile. Intanto, viene a cadere l'abbinamento con la Avvocatura dello Stato, che era alla base di quel disegno di legge, il quale parificava gli avvocati di enti pubblici all'Avvocatura dello Stato. Tale tesi non è stata più riproposta.

Un'altra questione che sottolineai nella discussione con la rappresentanza del sindacato, e che sussiste tutt'ora (anche se appare attenuata in questo disegno di legge) a mio parere abbastanza pertinente, è quella di natura costituzionale. Cioè, l'intervento del legislatore, in sede ordinaria, riferendosi ad enti così eterogenei (dagli enti locali agli enti pubblici economici, per natura e struttura dipendenti da diversi provvedimenti di legge, alcuni dei quali di natura costituzionale, con poteri di diversa ampiezza già conferiti ai rappresentanti delle commissioni amministrative o ai rappresentanti elettivi nella sfera degli ordinamenti autarchici) andrebbe a colpire l'articolo 97 della Costituzione, secondo comma, dove si stabilisce che « nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari », il che non pare possa concernere una funzione, verticalmente estrapolata, come quella degli avvocati. Comunque, tale questione rimane in piedi perchè non è scomparsa in questo disegno di legge e pertanto deve essere affrontata anche se il parere della 1^a Commissione, da questo punto di vista, è positivo.

Più dettagliatamente, ritengo che essendo la materia destinata, come ho già detto, ad enti eterogenei e di diversa struttura come, ad esempio, l'ENI, che dipende da una commissione amministratrice, fino al Comune, alla Provincia e alla Regione — enti autarchici con sovranità limitata, dipendenti essi stessi da elezioni popolari, con consigli che hanno ampiezza di poteri delegati, o conferiti loro da legislatore costituzionale — noi non potremmo legiferare sulla struttura di una sola professione nell'ambito di questi diversi enti, stabilendo i con-

notati essenziali della professione stessa, così estrapolata, senza vulnerare l'autonomia di tali enti.

Nel mondo del diritto vi è un'ampia documentazione di dottrine al riguardo. Ad esempio, io sono d'accordo sul fatto che la posizione del segretario comunale (estrapolata dalla sovranità comunale e dipendente dal Ministero dell'interno, sia per la progressione della carriera che per la struttura gerarchica piramidale, nonchè per la osservanza disciplinare) sia mal regolata e necessiti di riforme. A questo punto, però, vogliamo veramente organizzare in modo verticale e diversamente articolato la figura dell'avvocato di enti pubblici locali, comunali, provinciali, regionali, indipendentemente dall'andamento di ciascun ente? Ciò rappresenta, se non una rottura costituzionale, certamente una questione grave che deve essere affrontata con molta cautela e serenità, perchè il legislatore si riappropria, in questo modo, di campi che riguardano strutture di enti autarchici diversi dallo Stato e di organismi che sono sottoposti al controllo della sovranità popolare. Quindi, anche questa obiezione non mi sembra che sia di così poco momento da doverla respingere sulla base di un presunto interesse privato che secondo alcuni avrebbe chi vi parla.

Ma la questione va anche oltre, perchè credo che debba essere attentamente esaminato da un punto di vista politico se sia il caso di organizzare in modo così verticale ed autonomo una singola professione, dopo che il Parlamento ha approvato la legge n. 70 sul parastato. Questa era la terza obiezione che allora facemmo ai rappresentanti del sindacato e dicemmo che in realtà tutti gli enti parastatali avevano già avuto per tutte le professioni, e non solo per quella di avvocato, il riconoscimento della professionalità del loro impiego. La legge n. 70 qui ricordata riconosce a tutti i dipendenti degli enti pubblici, appartenenti al parastato, la professionalità e ciò sia dal punto di vista economico che da quello professionale e organizzativo; il che significa che un avvocato, per esempio, dell'ente Cellulosa ha uno *status* giuridico che tiene conto della sua professionalità e quin-

di della qualità del suo lavoro e della « finestra aperta » di cui parlava il relatore. Questa finestra aperta è tenuta presente nella organizzazione della professione, dalla relativa libertà di cui gode il professionista, dall'impegno che questi deve mettere nel suo impiego, dallo sganciamento da certi obblighi burocratici e dall'individuazione di *status* economici particolari che si riferiscono sia alla professionalità dell'avvocato, sia a quella dell'economista o del chimico.

Oredo che il presente disegno di legge abbia avuto il merito di abbandonare la richiesta dell'agganciamento all'Avvocatura dello Stato; ma questo non avviene a caso. La riforma dell'Avvocatura dello Stato si sta discutendo in Parlamento e quindi l'interesse del sindacato degli avvocati degli enti pubblici non coincide più o per lo meno non coincide abbastanza con quello degli avvocati di Stato dal momento che alla Avvocatura dello Stato si sta per dare tutta la materia del contenzioso regionale. Questo almeno è nell'auspicio anche di gran parte dell'Avvocatura dello Stato che oggi vede diminuite le sue funzioni nella difesa degli interessi pubblici, che in realtà si diversificano attraverso la diversa organizzazione della Repubblica che si riparte in regioni, comuni e province.

Queste sono le questioni di merito che riguardano l'avvocatura degli enti pubblici, e sono gli unici momenti che hanno preoccupato il Gruppo comunista. La questione dello *status* professionale dell'avvocato come tale può dare anche luogo a momenti di frustrazione, di cui, noi che viviamo nel foro, conosciamo l'origine e qualche volta anche la fondatezza. Certamente, quando penso che un avvocato del comune, con lo stipendio che ha, difende il comune stesso di fronte al Consiglio di Stato per questioni che impegnano dal punto di vista patrimoniale valori oggettivamente alti, tant'è che autorizzano l'avvocato della controparte, quando ha un grande nome, a chiedere 30 o 40 milioni di lire come onorario, credo che la sua frustrazione abbia ragione d'essere, perchè anche se vince la causa non ha il beneficio di vedersi liquidato nessuno degli onorari previsti dalle nostre tariffe professionali.

Capisco tutto questo; tuttavia, anteporre la questione della professionalità dell'avvocato degli enti pubblici, così eterogeneamente composti, mi pare che sia fuori luogo perchè significa volere accomunare cose che non sono accomunabili. La disparità delle questioni che si pongono, proprio per la eterogeneità delle amministrazioni che dobbiamo esaminare, mi pare che debba essere attentamente tenuta presente.

Vi è poi l'altro aspetto della questione, che certamente va affrontato nel campo dell'ordinamento forense: e ormai venuta a mancare la « specialità » della professione, che ormai ha statuti non più di libera professione, creatisi in organizzazioni colossali come gli enti economici, o meno colossali come enti pubblici o in piccole organizzazioni territoriali come i comuni di 40.000 o 50.000 abitanti, costretti ad assumere un legale perchè il segretario comunale, purtroppo, non risponde più ai criteri di professionalità necessari. Chiunque sia stato amministratore comunale è dovuto giungere alla conclusione che la professionalità dei nostri segretari comunali è andata sempre più scadendo con l'ingigantirsi dei problemi amministrativi; tant'è che essi non riescono più a dare soluzione alle numerose questioni legali che riguardano il comune.

In questi casi, allora, questi vorrebbero che lo statuto dell'ufficio legale fosse avulso dall'amministrazione e dai poteri degli amministratori; il che non è mai coerente con la buona amministrazione, ma, nella fattispecie, s'innesta con la questione di carattere professionale, se debba essere consentita, cioè, la professione di avvocato a coloro che, non esercitandola più in regime di libera concorrenza, la esercitano in modo dipendente e in modo univoco.

Mi pare che da questo punto di vista l'abbinamento sia necessario. Una soluzione diversa nel nuovo ordinamento professionale può dare anche un fortissimo respiro ad una soluzione parzialmente favorevole alle istanze di questo disegno di legge, al quale io non sono pregiudizialmente ostile, come lo ero al disegno di legge presentato nella VI legislatura, che aveva posto come ultimo e bellissimo corollario, oltre

l'abbinamento al regime retributivo della Avvocatura dello Stato, anche la salvezza di tutti i trattamenti di migliore favore di quegli uffici legali, che naturalmente non percepivano gli onorari delle Avvocature dello Stato, ma quelle cifre così ben descritte nel prospetto sulla giungla retributiva. Sebbene il disegno di legge, nonostante la sua revisione, ci porti a dover considerare questioni niente affatto da sottacere, tuttavia la nostra posizione rimane aperta nel senso di dover dare alla questione una soluzione senza affrontare i principi che ho esposto.

Per questi motivi, è necessario accogliere la proposta dei senatori Maccarrone e De Carolis sulla quale concordo.

P R E S I D E N T E . Sono sicuro di interpretare il pensiero di tutti dando atto al senatore Boldrini del suo prezioso contributo ai lavori della Commissione.

Noi che lo conosciamo, sappiamo che nelle sue determinazioni, sia a titolo individuale che a norme del Gruppo, non vi è interesse personale.

Debbo precisare, altresì, che i disegni di legge presentati da me e insieme, rispettivamente, dai senatori Attaguile e De Carolis, si rifacevano allo schema ed al lavoro svolto dal sindacato, schema che però venne modificato come il relatore ritenne opportuno.

Poichè nessun altro domanda di parlare e dato che la Commissione condivide la proposta del senatore Maccarrone, a cui ha aderito anche il relatore, la discussione del disegno di legge n. 891 all'ordine del giorno si svolgerà congiuntamente ai disegni di legge nn. 8, 468 e 820, già affidati alla Sottocommissione. Pertanto il disegno di legge n. 891 viene affidato anch'esso alla Sottocommissione medesima che viene integrata con la partecipazione del senatore Lapenta.

La seduta termina alle ore 11,15.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. GIULIO GRAZIANI