

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

50° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 MAGGIO 1990

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente ELIA

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

«Ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali» (750)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 3
FAUSTI, sottosegretario di Stato per l'interno	2
MURMURA (DC), relatore alla Commissione .	2, 3
VETERE (PCI)	2, 3

Disegni di legge in sede deliberante

«Misure urgenti relative all'Avvocatura dello Stato» (1980)

(Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE	3, 9, 11 e <i>passim</i>
GUIZZI (PSI)	7, 9, 10
GUZZETTI (DC)	7, 8, 11 e <i>passim</i>
MACCANICO, ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali	9, 12, 13
MAFFIOLETTI (PCI)	5, 6, 7 e <i>passim</i>
MURMURA (DC), relatore alla Commissione	3, 4, 5 e <i>passim</i>
TOSSI BRUTTI (PCI)	10, 11

I lavori hanno inizio alle ore 10,15.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

«Ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali» (750)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Ordinamento dei servizi pubblici degli enti locali».

Prego il senatore Murmura di riassumere i termini della discussione, sospesa nella seduta del 28 settembre 1989.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, non devo aggiungere molto alla relazione già svolta nella precedente seduta. Ricordo soltanto che l'esame del provvedimento venne sospeso in quanto si voleva prima verificare quale sorte toccasse al settore in questione nel disegno di legge sulle autonomie locali. Il testo del disegno di legge sulle autonomie locali approvato dal Senato non ha subito modifiche da parte della Camera dei deputati per quanto riguarda le norme relative al settore oggetto del disegno di legge n. 750.

Trattandosi di un argomento del quale si è parlato moltissimo e ancor più si è scritto, ritengo sia giunto il momento di dare ai problemi del settore una soluzione che riesca a tenerlo al passo con i tempi nuovi.

Dal punto di vista procedurale, ritengo sarebbe forse utile istituire un Comitato ristretto per esaminare il testo presentato dal Governo e proporre alla Commissione le eventuali modifiche. Da tale punto di vista credo che potremmo accantonare per ora l'esame di argomenti che potrebbero trovare più in là una soluzione legislativa adeguata.

FAUSTI, *sottosegretario di Stato per l'interno*. A nome del Governo riconfermo l'impegno assunto durante il dibattito sulla riforma delle autonomie locali. In quella sede ci dichiarammo disponibili ad affrontare subito dopo l'approvazione di tale riforma il settore oggetto del disegno di legge n. 750, alla luce della normativa contenuta nel disegno di legge sulle autonomie locali che modificava, per taluni versi in modo consistente, la materia. Sono d'accordo ad affrontare tempestivamente il problema dei servizi pubblici degli enti locali e credo che a tale scopo la proposta di istituire un Comitato ristretto non possa che essere vista favorevolmente. In quella sede potremmo anche tener conto delle ulteriori nuove modifiche eventualmente apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge sulle autonomie locali.

VETERE. L'idea di istituire un Comitato ristretto può senz'altro essere favorevolmente presa in considerazione. Vorremmo però,

secondo consuetudine, che sulla materia si svolgesse un breve dibattito. Ricordo che si tratta di una materia il cui esame è iniziato tanti anni fa e quindi, forse, un chiarimento preliminare potrebbe essere assai utile per individuare i punti di accordo e l'ampiezza degli eventuali dissensi.

In ogni caso riteniamo necessario fissare un calendario per l'esame del provvedimento.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Concordo sulla proposta del senatore Vetere e propongo che questo dibattito preliminare si tenga subito dopo l'approvazione definitiva del nuovo ordinamento delle autonomie locali.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori proseguono in altra sede dalle ore 10,25 alle 11,20.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Misure urgenti relative all'Avvocatura dello Stato» (1980)

(Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: «Misure urgenti relative all'Avvocatura dello Stato».

Riprendiamo la discussione rinviata nella seduta del 10 maggio.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Ricordo che avevamo già approvato il comma 1 dell'articolo 1, e il relatore e gli intervenuti avevano manifestato la propensione a sopprimere il comma 3 dello stesso articolo che riguarda borse di studio per la durata di un anno. Ritengo di dover confermare questa propensione, pur rilevando l'opportunità che, come avviene per la libera professione, anche presso l'Avvocatura dello Stato ci sia una scuola di formazione che, a mio avviso, dovrebbe essere regolamentata ricordando come il vero esercizio professionale deve cominciare attraverso le avanguardie distrettuali e non tanto attraverso quella generale, che ha rapporti con gli organi giurisdizionali centrali.

A seguito di una perplessità non tanto giuridica, quanto di altro tenore del senatore Guizzi, si era sospeso l'esame del comma 2 e sia il Governo che il relatore intendevano assumere informazioni e fornire dati circa gli idonei dei concorsi precedenti, per evitare il dubbio di una norma fotografica, fatta conoscendo già chi potrebbe esserne beneficiario. Posso dire che quando è stato presentato il disegno di legge non esistevano idonei di concorsi espletati nell'anno precedente che potessero, quindi, fruire della norma in questione. L'ultimo concorso espletato si era, infatti, concluso il 12 aprile 1989; erano stati dichiarati vincitori quindici concorrenti tutti assunti e inquadrati nel ruolo degli avvocati. Non è rimasto nessun idoneo anche perchè i posti messi a concorso erano diciotto mentre ne sono stati coperti soltanto quindici.

Successivamente, si è svolto un concorso a dieci posti per la funzione di procuratore; le prove scritte sono state effettuate nel luglio 1989 mentre gli orali si sono svolti tra il 2 e il 4 aprile 1990. Anche per questo concorso, al momento della presentazione del disegno di legge, non vi erano idonei.

Circa l'ultimo concorso a quindici posti di avvocato dello Stato le prove scritte si sono svolte alla fine di aprile e la correzione dei compiti è ancora in corso.

Confermo la mia opposizione al comma 3 dell'articolo 1 perchè si pensa che questa disposizione potrebbe essere inserita molto più compiutamente nell'auspicato disegno di legge di riordino dell'Avvocatura dello Stato.

In relazione agli altri emendamenti presentati dai senatori Guzzetti e Covi, nonché quelli del senatore Guizzi, ritengo che tutta questa materia attiene al riordino delle funzioni e dei compiti dell'Avvocatura dello Stato vista nella sua interezza.

In questo quadro bisognerebbe guardare anche al problema dei compensi per attività non di carattere giudiziario, come gli arbitrati ed altro. Queste norme dovrebbero riguardare altresì categorie come i consiglieri di Stato e della Corte dei conti, tenendo conto di alcune decisioni della Corte costituzionale, recenti e meno recenti, a seguito della legge alla cui formazione partecipò il compianto presidente Bonifacio.

Erano insorte perplessità circa l'equiparazione, disposta al quarto comma, degli avvocati dello Stato ai magistrati amministrativi. Non si tratta di una novità, di creare una situazione di privilegio per gli avvocati dello Stato, ma di imporre una condizione eguale, secondo un principio sempre sancito dalle leggi sui miglioramenti economici. Questo è avvenuto anche con leggi recenti per la Corte dei conti.

Pertanto, tranne il comma 3 dell'articolo 1, credo che il disegno di legge possa proseguire il suo *iter*.

Si è poi discusso circa la rappresentanza in giudizio affidata ad un funzionario direttivo dell'Amministrazione dello Stato, e in questo senso vi sono gli emendamenti presentati dai senatori Guzzetti, Covi e Guizzi. Ritengo che, modificando la formulazione «intesa l'Avvocatura dello Stato», si possa procedere per tutte queste controversie di non grande significato giuridico (faccio l'esempio delle numerosissime cause dei dipendenti dell'ente Ferrovie dello Stato, che bloccherebbero in maniera notevolissima il lavoro dell'Avvocatura).

Poichè avevamo accolto l'originaria richiesta di un aumento notevole di organici, ma l'aumento è stato contenuto, credo faremmo cosa saggia e opportuna a sostituire la locuzione «intesa» con «di intesa» per dare più pregnanza all'organizzazione dell'Avvocatura dello Stato, che costituisca un elemento utile per non rendere più difficile l'eventuale appello. Allo stato attuale, la rappresentanza è consentita solo nel primo grado e soltanto per determinate procedure, mentre ampliandola alla difesa sarebbe meglio prevedere l'intervento preliminare dell'Avvocatura, per evitare eventuali preclusioni e danni alla Pubblica amministrazione in sede di eventuale appello.

È sorta, poi, un'altra questione, che ha trovato parecchi critici e censori fra i componenti la Commissione, e cioè quella di affidare

determinate controversie ad avvocati del libero foro. Ritengo che la proposta meriti una riflessione più attenta. Potrebbero esser utilizzati anche gli avvocati degli altri enti pubblici, ma a me sembra che la Commissione dovrebbe avere una visione più complessiva del problema, dato che questi stessi enti potrebbero trovarsi in una posizione conflittuale rispetto all'Amministrazione dello Stato o comunque avere interessi divergenti. Sono pertanto convinto che questa norma debba essere oggetto di una valutazione più approfondita, e, quindi, da rinviarsi ad altro e successivo momento.

Potremmo semmai impegnare il Governo con un ordine del giorno, con un valore sostanziale e in seguito al quale il Governo si attivasse realmente: non dovremmo, cioè, affidarci ad un documento rientrante nell'elenco di quegli «ordini della notte» che finiscono per cadere nel generale oblio. Potremmo, tra l'altro, chiedere al Governo di effettuare uno studio sull'utilizzazione di tutte le avvocature di enti pubblici come strumento prioritario rispetto agli avvocati del libero foro.

Vorrei, però, osservare che l'esigenza e l'opportunità di avvalersi degli avvocati del libero foro si potrebbero manifestare soprattutto per le udienze presso le sedi di tribunale, che non coincidono con l'avvocatura distrettuale dello Stato che ha sede presso la Corte d'appello. Le esigenze maggiori interessano soprattutto le preture, cioè le sedi nelle quali si svolge il lavoro più consistente. Cito soltanto l'esempio delle numerosissime controversie di lavoro, cause di non grande entità e di non grande valore alle quali vengono applicati principi ormai consolidati in sede giurisprudenziale.

Credo di non avere nulla da aggiungere e raccomando l'approvazione del disegno di legge con le modifiche indicate, nonché con quella già approvata nella precedente seduta dalla Commissione al comma 1 dell'articolo 1.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, intervengo brevemente per raccogliere le nostre osservazioni su un provvedimento che in verità non dovrebbe far perdere alla Commissione troppo tempo, ma che tuttavia presenta aspetti di particolare rilevanza. Se il disegno di legge si mantenesse, comunque, negli ambiti indicati dal relatore, esso troverebbe senz'altro la nostra approvazione.

Desidero essere molto franco. L'Avvocato generale dello Stato ha denunciato una situazione di grande difficoltà nel corso della cerimonia di insediamento del 25 ottobre 1989. L'avvocato Azzariti ha evidenziato il consistente aumento del contenzioso affidato all'Avvocatura, dicendo che il carico di lavoro è triplicato rispetto al 1979; infatti, le cause affidate a questo istituto sono aumentate da 180 a 420. Mi sembra che questo dato evidenzi un problema di grande importanza che richiede da parte nostra un esame più ampio. Noi vogliamo compiere questo esame nella sede indicata dal relatore, stabilendo i mezzi e gli strumenti necessari ad affrontare la nuova situazione. Sarebbe infatti ridicolo pensare di risolvere i problemi con semplici mezzucci, come il ricorso ai borsisti. Se questo *trend* procede occorre provvedere in modo diverso, senza la cautela che correttamente l'Avvocatura generale dello Stato mantiene sul problema dell'organico. Una cautela ragionevole, tant'è vero che nella sua relazione Azzariti si riferisce ad un equilibrio

tra carico di lavoro ed organici a fronte del quale non si verifica una espansione proporzionale del numero degli avvocati.

La Commissione si deve impegnare ad affrontare questo problema che è innanzi agli occhi di tutti. L'Avvocatura generale dispone di circa 300 avvocati: basti pensare che l'INPS ne ha 400 o che l'INAIL ne ha 120. Appare chiaro quindi che si tratta di una situazione anomala.

Noi siamo favorevoli ad approvare il provvedimento senza le norme riguardanti le borse di studio, senza questa forma di assistenzialismo.

Non possiamo rispondere ad esigenze funzionali così gravi con simili palliativi. Il problema dei funzionari poi è altrettanto importante: se si pensa di far fronte allo sviluppo del contenzioso affidando la rappresentanza a semplici funzionari e non più ad avvocati, si corre il rischio di snaturare il processo. Se si pensa di ricorrere ai funzionari perchè allora non ricorrere agli avvocati del libero foro? Penso sia assolutamente necessario evitare di approvare norme che «rattoppino» la situazione, perchè si tratterebbe di decisioni che non avrebbero senso nè rispetto del ruolo che questo istituto svolge nella vita civile dello Stato e che noi apprezziamo sia come parlamentari sia da quanto ci è dato sperimentare nelle aule di giustizia. L'Avvocatura è al centro della nostra attenzione e proprio per questo i suoi problemi vanno affrontati in modo costruttivo.

Le considerazioni fino ad ora svolte mi spingono a presentare il seguente ordine del giorno:

«La 1^a Commissione affari costituzionali del Senato,

in occasione della discussione in sede deliberante del disegno di legge recante provvedimenti urgenti per l'Avvocatura dello Stato,

impegna il Governo:

a predisporre un disegno di legge che affronti i punti essenziali di revisione ed adeguamento dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, con particolare riferimento alla composizione, al sistema elettorale e alle attribuzioni del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato;

a fornire al Parlamento i dati relativi a tutti gli incarichi extragiudiziari, o non professionali, affidati ai procuratori e agli avvocati dello Stato da o presso altri istituti, enti, pubbliche amministrazioni nonchè agli incarichi di fonte governativa, anche al fine di formulare una disciplina legislativa in materia;

ad indirizzare l'opera meritoria ed essenziale dell'Avvocatura verso la piena utilizzazione dei procuratori ed avvocati dello Stato in attività di istituto;

ad acquisire i dati relativi allo stato delle procedure esecutive per il recupero crediti in carico all'Avvocatura dello Stato anche al fine di prevedere forme di affidamento di particolari affari giudiziari al libero foro;

ad esaminare l'ipotesi relativa a forme di collaborazione professionale dell'Avvocatura dello Stato con le altre avvocature pubbliche per fronteggiare il crescente contenzioso di competenza;

ad individuare quali compiti relativi all'amministrazione dell'Avvocatura generale e di quelle distrettuali possano essere assolti con l'istituzione di ruoli dirigenziali amministrativi;

ad operare per una politica di rilancio di produttività degli uffici amministrativi superando, anche in sede amministrativa, ogni tipo di sperequazione esistente nell'ambito del personale dipendente come nel caso di inquadramenti nelle qualifiche VII e VIII, avvenuti con procedimenti diversi, di cui al parere del Consiglio di Stato 1571/89, parificando l'inquadramento tra i vincitori e gli idonei dei concorsi ex articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970».

0/1980/1

MAFFIOLETTI

GUIZZI. Ferme restando le osservazioni fatte durante la discussione generale e anche quelle svolte durante la discussione dei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 1, negli ultimi giorni ho riflettuto intorno al problema che si pone circa la sorta di contrapposizione tra libero foro e, invece, utilizzazione di funzionari specialmente nell'ambito distrettuale. Riten-go che con la soppressione del comma 3 dell'articolo 1, che era di tipo assistenziale o meglio clientelare, il disegno di legge possa essere condiviso perchè sopperisce all'esigenza di aumentare l'organico dell'Avvocatura dello Stato. La Commissione in fondo si è sempre dimostrata sensibile a questo problema. In particolare, in un altro settore il Presidente mira a svolgere un'indagine conoscitiva in merito alla delegificazione e a mio avviso occorrerebbe promuovere un'indagine conoscitiva per accertare l'entità delle controversie, patrociniate dall'Avvocatura per conto delle amministrazioni pubbliche, relative al recupero dei crediti.

Ho riflettuto sul problema del libero foro il quale, anche se non mi nascondo i problemi derivanti dall'adozione di questa soluzione, con una regolamentazione appropriata potrebbe rappresentare la soluzione migliore per questo problema, anche per non disperdere le energie professionali dell'organismo. Infatti, gli avvocati dello Stato da una lato sono oberati da una serie di compiti, dall'altro lato ricordo quell'elzeviro di Montanelli che, a un anno dalla morte di Buzzati, aveva pensato al deserto dei tartari osservando nella cronaca del giornale quei giornalisti che sognano sempre grandi *scoop*, i grandi servizi giornalistici. Naturalmente per gli avvocati dello Stato è difficile fare una similitudine con i redattori del «Corriere della sera», ma forse essi pensano alle grandi cause dinanzi alla Corte costituzionale ed è giusto che sia così perchè hanno superato delle prove difficili, hanno vinto un concorso importante e si sentono immeschiniti nel trattare controversie relative al recupero di crediti. Invece ritengo che l'Avvocatura dello Stato rappresenti un *unicum* in Europa, abbia una sua funzione importante e possa svolgerla anche in sede penale previa valutazione del Presidente del Consiglio dei ministri.

Concludendo bisogna raffrontare queste due diverse filosofie anche se personalmente propendo per la soluzione del libero foro. Comunque sono favorevole all'ordine del giorno testè presentato dal senatore Maffioletti.

GUZZETTI. Mi permetto di insistere nel non ritenere umiliante la previsione di utilizzare funzionari per il disbrigo, l'assistenza nonchè

l'assunzione della difesa di cause di minore importanza in primo grado. Mi pare che i dati forniti sul carico *pro-capite* per avvocato dovrebbe indurci a sopprimere la specificazione che limita questa ipotesi. Pertanto, mi permetto di insistere sull'emendamento da me presentato insieme al collega Covi.

Mi lascia molto perplesso l'ipotesi di battere l'altra strada di rivolgersi al libero foro. Bisogna esser d'accordo in materia perchè da un lato, come si diceva l'altra volta, si insiste presso gli enti locali perchè si rivolgano all'Avvocatura dello Stato e non al libero foro e poi, invece, in questo provvedimento vorremmo assegnare proprio all'Avvocatura dello Stato la possibilità di rivolgersi al libero foro. Questo mi lascia molto perplesso. Non esito a dire che tra la scelta di utilizzare funzionari dello Stato e dell'amministrazione come rappresentanza in cause di minore importanza e la scelta di rivolgersi al libero foro sono senz'altro per la prima soluzione. Si tratterebbe infatti di alleggerire in cause di minore importanza il carico dell'Avvocatura dello Stato riservandole le cause più importanti. Sappiamo però tutti che dietro queste norme c'è la difficoltà a scegliere: per la grande causa ci si rivolge all'avvocato di fama e quindi tutto il lavoro dell'Avvocatura rischia di essere affidato ad avvocati del libero foro, con qualche preoccupazione per le procedure di scelta seguite. Ho fortissime perplessità a questo proposito.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Ritengo di essere stato sufficientemente chiaro. Ho perplessità per quanto riguarda gli avvocati del libero foro, perchè in fondo si tratta di cause di modesta entità e spessore giuridico. Si tratta del recupero crediti e delle procedure esecutive, che non presentano grande rilievo, anche se il procedimento di esecuzione è tra i più complessi e difficili, tant'è vero che le misure urgenti di riforma della procedura civile su tale aspetto non sono state esaminate dal Parlamento: basti pensare alle varie opposizioni agli atti esecutivi ed alle esecuzioni e alle contestazioni che ne derivano. Non appaiono chiare le modalità di scelta degli avvocati del libero foro. Penso si corra il rischio di creare, come è avvenuto all'INPS e all'INAIL, una sorta di procuratore professionale, figura che ha dato adito a ricorsi finiti addirittura dinnanzi alla Cassazione e che ha comportato un inquadramento per tutti, specie per quelli dell'INAM e dell'INAIL.

Ritengo, pertanto, utile rinviare con l'ordine del giorno la valutazione complessiva di tali problemi in vista di una successiva disciplina legislativa.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, di fronte alle posizioni emerse devo far presente che il nostro Gruppo considera fondamentale per l'approvazione del disegno di legge il non accoglimento della proposta di affidare la rappresentanza in giudizio a funzionari. Di fronte ad una causa di lavoro riguardante le Ferrovie dello Stato, chi interviene alle udienze? Non possiamo pensare che i problemi sollevati dall'aumento del carico di lavoro possano essere risolti affidando la rappresentanza ai funzionari. Non si risolvono così i problemi dell'Avvocatura generale dello Stato.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Si tratterebbe di una misura provvisoria in attesa della riforma.

GUIZZI. Ma tale proposta modificherebbe lo scopo del provvedimento, che è teso ad aumentare gli organici.

MACCANICO, *ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali*. Concordo con la posizione del relatore rispetto ai commi 2, 3 e 4 dell'articolo 1. Per quanto riguarda il comma 2, ricordo che nel momento in cui il disegno di legge fu varato non esistevano idonei e quindi l'ipotesi di una «norma-fotografia» va assolutamente scartata.

Per il comma 3 non ho alcuna obiezione rispetto ai rilievi del relatore, anche se devo dire che agli avvocati che sono stati chiamati ad esercitare presso l'Avvocatura non sono state concesse condizioni di preferenza nei concorsi, tant'è vero che, in base ai dati, solo una minima parte di essi risulta tra i vincitori. Ad ogni modo, non insisto perchè il comma sia mantenuto.

Con il comma 4 si tratta di allineare l'Avvocatura rispetto ad una posizione già assunta per la Corte dei conti e per i TAR. Mi sembra che il dissenso sorga circa la proposta del senatore Guzzetti di delegare ai funzionari la rappresentanza, d'intesa con l'Avvocatura. Su una proposta simile non c'è una obiezione di principio da parte del Governo, ma vorrei far presente che si tratta di un provvedimento urgente. Qualora, quindi, una simile proposta creasse perplessità in una parte della Commissione, direi che sarebbe bene rinunciarvi, anche perchè il Governo è d'accordo con chi ha ricordato che i problemi dell'Avvocatura vanno affrontati separatamente.

Preannuncio fin d'ora l'accoglimento dell'ordine del giorno, proprio perchè si tratta di problemi di natura tale da non poter essere risolti nel provvedimento all'esame alla Commissione. Quanto prima il Governo fornirà i dati relativi al problema del recupero crediti.

Invito quindi la Commissione ad approvare il provvedimento eliminando tutti i possibili punti di attrito tra le varie forze politiche, ripromettendoci tutti di riaffrontare globalmente la questione in momenti più calmi.

PRESIDENTE. Sentita la posizione del Governo debbo dire o a futura memoria o per chiarire l'argomento che, anche secondo l'associazione degli avvocati dello Stato, l'emendamento 1-*bis* corrisponderebbe a principi che già sarebbero presenti nell'ordinamento. Per approfondire, qui verrebbe richiamata la dizione dell'articolo 3 del regio decreto del 30 ottobre 1933, n. 1611, per i giudizi ordinari e quella dell'articolo 41 del Testo unico del Consiglio di Stato per quelli davanti al giudice amministrativo, limitandosi a specificare l'ambito della materia (lavoro, previdenza, pubblico impiego) e aggiungendo la previsione della difesa.

Non so se ciò possa dare sviluppo a principi già esistenti, ma per scrupolo ho voluto esporre questa posizione.

MAFFIOLETTI. Il problema è che bisogna far fronte con misure complessive. La norma esiste, l'Avvocatura fa il possibile per applicarla

ma non possiamo pretendere che possa fronteggiare la situazione con tali misure.

GUIZZI. Sin dall'altra volta avevamo preso cognizione di questi commi. Ci troviamo di fronte a un disegno di legge governativo che andiamo ad approvare con la semplice espulsione del comma 3 dell'articolo 1 secondo la logica di sopperire all'emergenza.

Credo che tutti quanti nella discussione generale e anche questa mattina abbiamo ribadito l'esigenza e l'urgenza di rivedere la legge n. 103 del 1979 e di compiere una riflessione su un intervento legislativo più completo e organico per l'Avvocatura. In quella sede esamineremo anche queste cose in maniera più approfondita, avendo altresì verificato gli effetti dell'aumento di organico di quaranta posti in più d'avvocato e se esso renderà più o meno necessario l'intervento di personale amministrativo.

Credo che ragioni di opportunità raccomandino di approvare il disegno di legge così come è con la sola soppressione del comma 3 dell'articolo 1.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. È esatto quel che è stato ricordato circa la vigenza di quella norma del 1933. L'articolo 3 prevede la possibilità della rappresentanza dinanzi alla Procura e dinanzi all'Ufficio di conciliazione; secondo me rappresentanza significa essere portatori delle carte, depositare e non assolvere alle funzioni di difesa che è cosa ben diversa.

In realtà, non riesco a capire, unicamente per mia deficienza e colpa, le ragioni della opposizione del Gruppo comunista alla possibilità per le amministrazioni interessate di farsi rappresentare in giudizio dai propri funzionari. Questo avverrebbe d'intesa con l'Avvocatura dello Stato, che resterebbe il *dominus* della controversia.

Sarei contrario al libero foro, perchè bisogna vedere le modalità di svolgimento. Siccome per qualche tempo ho fatto l'avvocato in conciliazione e in pretura so che l'amministrazione finanziaria si fa rappresentare da liberi professionisti; non è una novità, però ritengo sia un rapporto personale, quindi una situazione diversa. È difficile per i comuni che non hanno propri avvocati trovare professionisti veramente a disposizione dell'amministrazione locale, figuriamoci per l'Avvocatura dello Stato quali problemi sorgerebbero: si potrebbero creare situazioni non corrette dal punto di vista della deontologia professionale.

Continuo a essere favorevole all'emendamento 1-*bis*, comunque mi rimetto al giudizio della Commissione.

TOSSI BRUTTI. Valeva la pena di modificare questo disegno di legge solo se si affrontavano alcuni nodi fondamentali di riforma della legge n. 103 del 1979 che rappresentano i problemi veri dell'Avvocatura dello Stato, a partire dalla questione dell'ordinamento. Il primo punto dell'ordine del giorno mette in rilievo la necessità di predisporre un disegno di legge che affronti i temi essenziali di revisione e adeguamento dell'ordinamento dell'Avvocatura con particolare riferimento alla composizione, al sistema elettorale e alle attribuzioni del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato. Non dimentichiamo

che in questa ultima legislatura ci sono state innovazioni nelle magistrature amministrative per quanto riguarda l'organo di Governo; credo sia senz'altro il caso di riflettere sull'argomento anche per l'Avvocatura dello Stato.

Questo era uno dei punti di fondo, per chiarire i quali eventualmente si poteva rimandare l'approvazione di queste misure urgenti.

Altro punto importante sottolineato a più riprese dall'ordine del giorno illustrato dal senatore Maffioletti è quello degli incarichi *extra* giudiziali o non professionali dell'Avvocatura, problema che riguarda in generale la Magistratura. Bisognerà affrontare la questione e pensare a forme che disincentivano l'assunzione di incarichi *extra* giudiziali o non professionali da parte di magistrati e avvocati dello Stato, limitandoli eventualmente ad incarichi prestigiosi in cui la figura professionale di questi soggetti sia essenziale. Il tutto non deve risolversi solo in una questione di compensi; bisogna trovare un sistema per risolvere questo aspetto, come ad esempio la creazione di fondi comuni in cui vengano versati quei compensi corrisposti direttamente alle istituzioni e non alle persone; bisogna trovare qualcosa che disincentivi e nello stesso tempo qualifichi gli incarichi arrestandone la diffusione immensa che sta diventando un problema veramente serio.

Se si fossero affrontate tali questioni, allora sarebbe anche valsa la pena di utilizzare un arco di tempo più lungo per l'esame del provvedimento al nostro esame. Ma se non le si intende affrontare, allora ritengo opportuno approvare sollecitamente il disegno di legge, così come è stato proposto dal Governo, perchè almeno si viene incontro alle esigenze di urgenza, rinviando ad un più approfondito esame l'insieme delle questioni emerse durante la discussione del disegno di legge.

Anche per quanto riguarda il comma 3 dell'articolo 1, al quale in linea di massima non ero contraria perchè non ritenevo che fosse limitato solo all'Avvocatura generale, ma pensavo che fosse esteso all'Avvocatura distrettuale, poichè sono state avanzate alcune perplessità ed è stato ipotizzato il rischio della costituzione di un precariato che potrebbe poi in futuro avanzare delle pretese, rischio che probabilmente esiste, sono anch'io dell'opinione di sopprimerlo, a patto che la questione del praticantato sia affrontata in modo più organico, con la costituzione della figura del praticante, quando discuteremo della revisione della legge n. 103.

Se questo è lo spirito con cui esaminiamo il disegno di legge in esame, allora è meglio, a mio avviso, approvarlo nel testo attuale, senza ulteriori rinvii. Le altre istanze che potevano avere sede nel corso di questa discussione, come ho già detto, le affronteremo quando rivedremo in modo più generale l'ordinamento dell'Avvocatura.

PRESIDENTE. Vorrei chiedere al senatore Guzzetti di ritirare l'emendamento 1-*bis* per favorire una più rapida definizione del provvedimento al nostro esame.

GUZZETTI. Signor Presidente, vorrei far rilevare che il provvedimento al nostro esame è urgente, in quanto teso ad aumentare l'organico dell'Avvocatura dello Stato, al fine di consentirle di svolgere

le funzioni ad essa assegnate. Ma l'obiettivo del nostro emendamento è proprio questo, dal momento che la previsione di incremento dell'organico per ragioni di bilancio è stata drasticamente ridotta.

MAFFIOLETTI. Perché allora non si provvede ad aumentare di almeno 150 unità l'organico dell'Avvocatura dello Stato? Questo è quanto dobbiamo fare se intendiamo davvero rafforzarla, e non invece ridurla ad un ufficio di smistamento, ad un ufficio di cancelleria. Non si può girare intorno a tale questione.

L'Avvocatura dello Stato ha fatto un'analisi da cui risulta che il carico di lavoro è triplicato, e noi, ciononostante, abbiamo contenuto l'organico. V'è stato un parere in tal senso redatto dal senatore Andreatta, ma su questo punto si può e si deve arrivare ad un confronto, ed il Governo può compiere uno sforzo per esaminare se sia possibile aumentare l'organico.

PRESIDENTE. Nel bilancio triennale non si può andare oltre le previsioni.

MACCANICO, *ministro per gli affari regionali ed i problemi istituzionali*. Il Governo ribadisce che ha interesse all'approvazione di questo provvedimento oggi stesso.

PRESIDENTE. Senatore Guzzetti, mi rendo conto che anche il suo emendamento è teso ad alleggerire il carico di lavoro che grava sull'Avvocatura dello Stato, ma tenendo conto che ne potrebbe impedire l'approvazione, reitero il mio invito a ritirarlo, rinviando l'esame di tale questione in sede di discussione dell'altro disegno di legge.

GUZZETTI. Signor Presidente, ritiro l'emendamento da me presentato. Osservo, però, ancora una volta che in attesa di predisporre grandi provvedimenti che risolvano un problema, non facciamo neppure dei passi modesti che consentano almeno di alleggerire la situazione dell'Avvocatura dello Stato.

Ricordo che già in un'altra circostanza ho ritirato un emendamento, si trattava del provvedimento sul pubblico impiego che giace alla Camera da mesi.

Ritiro, come ho già detto, l'emendamento; vedremo quando la Camera dei deputati esaminerà il disegno di legge.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Vorrei far rilevare, circa la norma di cui al comma 2 dell'articolo 1, che, se sono esatte le notizie riportate dal Ministro - e non ho motivo di dubitarne -, si tratta di una norma inutile perchè per i concorsi già espletati non vi sono idonei. Vi è tuttavia un concorso in via di espletamento, per tener conto del quale ci si potrebbe riferire ai concorsi già indetti, perchè l'espressione «espletati» si riferisce senza ombra di dubbio solo a quelli passati.

PRESIDENTE. Potrebbe essere utile una modifica in tal senso, perchè il disegno di legge fa riferimento ai diciotto mesi prima dell'entrata in vigore.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Si potrebbe anche far riferimento ai concorsi espletati entro il 31 dicembre 1990, il che avrebbe una sua logica. In ogni caso, sarebbe opportuno riformulare questa norma, per evitare che la Camera ci rinvii nuovamente il provvedimento.

MACCANICO, *ministro per gli affari regionali di problemi istituzionali*. La norma non riguarda concorsi già espletati, perchè non ve ne sono. C'è un concorso attualmente in via di espletamento ed è per questo che la norma vale: tende ad acquisire subito 10 unità in più e non sappiamo chi sono.

MAFFIOLETTI. In pratica si tratta di una correzione del bando di concorso.

MURMURA, *relatore alla Commissione*. Il problema è che la parola: «espletati» andrebbe corretta con la parola: «indetti». Propongo un emendamento teso a correggere in tal senso il comma 2 dell'articolo 1.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento del relatore al comma 2 dell'articolo 1, tendente a sostituire la parola: «espletati» con la parola: «indetti».

È approvato.

Metto ai voti il comma 2 nel testo emendato.

È approvato.

Metto ai voti l'emendamento del relatore tendente a sopprimere il comma 3.

È approvato.

Ricordo che con la votazione dell'articolo 1 si intende approvata anche la tabella A.

Metto ai voti l'articolo 1 nel suo complesso, il quale risulta così modificato:

Art. 1.

1. Le dotazioni organiche degli avvocati dello Stato e dei procuratori dello Stato sono aumentate rispettivamente di quaranta e di venti unità. La Tabella A di cui alla legge 3 aprile 1979, n. 103, è conseguentemente sostituita da quella allegata alla presente legge.

2. Dieci dei nuovi posti di avvocato e di procuratore dello Stato di cui al comma 1 possono essere attribuiti a candidati che abbiano conseguito l'idoneità in graduatoria nei relativi concorsi indetti nei dodici mesi precedenti la data di entrata in vigore della presente legge.

3. Con decorrenza economica, per tutti gli avvocati dello Stato in servizio, dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, nel quarto comma dell'articolo 3 della legge 3 aprile 1979, n. 103,

la parola «sette» è sostituita dalla parola «cinque» e le anzianità previste dal comma terzo, nonchè dal comma quarto, come modificato dalla presente legge, del medesimo articolo 3 sono, nella prima attuazione del presente comma e comunque per un periodo non superiore a due anni, ridotte alla metà.

4. Per la copertura degli oneri derivanti dalla istituzione di nuove sedi distrettuali e per il potenziamento degli uffici dell'Avvocatura dello Stato, in aggiunta alle normali dotazioni di bilancio, è autorizzata, per l'anno 1990, la spesa di lire due miliardi.

5. La costituzione di parte civile dello Stato nei procedimenti penali deve essere autorizzata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

È approvato.

Art. 2.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 4.000.000.000 per l'anno 1990 ed in lire 6.500.000.000 per ciascuno degli anni 1991 e 1992, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1990-1992, ai capitoli 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1990, all'uopo utilizzando lo specifico accantonamento «Revisione degli organici dell'Avvocatura dello Stato».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

È approvato.

Art. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

È approvato.

Metto ai voti l'ordine del giorno presentato dal senatore Maffioletti.

È approvato.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso nel testo modificato.

È approvato.

I lavori terminano alle ore 12,25

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA