

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

20° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 7 GIUGNO 1984

Presidenza del Presidente **BONIFACIO**

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Proroga di talune disposizioni di cui alla legge 10 maggio 1982, n. 271, recante autorizzazione all'assunzione di personale straordinario da parte dell'Avvocatura generale dello Stato» (761)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 2, 3, 6 e <i>passim</i>
DE CINQUE (DC), relatore alla Commissione 2, 7, 9 e <i>passim</i>	
DE SABBATA (PCI)	7, 8, 11
GARIBALDI (PSI)	3, 10
GASPARI, ministro per la funzione pubblica 4, 7, 8 e <i>passim</i>	
MAFFIOLETTI (PCI)	11, 13
MURMURA (DC)	6, 12, 13
SAPORITO (DC)	5, 9, 11 e <i>passim</i>
TARAMELLI (PCI)	9

I lavori hanno inizio alle ore 9,10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Proroga di talune disposizioni di cui alla legge 10 maggio 1982, n. 271, recante autorizzazione all'assunzione di personale straordinario dell'Avvocatura generale dello Stato» (761)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Proroga di talune disposizioni di cui alla legge 10 maggio 1982, n. 271, recante autorizzazione all'assunzione di personale straordinario da parte dell'Avvocatura generale dello Stato».

Prego il senatore De Cinque di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

DE CINQUE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge in esame, d'iniziativa governativa, prevede all'articolo 1 la proroga, per un biennio, di una disposizione di carattere eccezionale adottata nel 1982 con la legge 10 maggio n. 271 la quale ha consentito l'utilizzazione, da parte dell'Avvocatura dello Stato, di personale straordinario con funzioni amministrative ed ausiliarie indispensabili per fronteggiare il maggior carico di lavoro derivante - in particolare - dall'affidamento del contenzioso proveniente dalle cessate gestioni degli enti mutualistici operanti nel settore dell'assistenza sanitaria.

Questo maggior lavoro, prima svolto dall'ufficio speciale liquidazione enti soppressi presso il Ministero del tesoro, rappresentato *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato, ha infatti determinato un notevole accumulo di pratiche, soprattutto amministrative, per cui si era resa necessaria l'assunzione straordinaria di personale sulla base del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276.

Con il presente disegno di legge il Governo non solo intende far fronte alle esigenze tuttora in atto, ma mira ad aumentare anche il contingente di personale a suo tempo previsto, da 90 a 180 unità, ivi compreso il rinnovo delle assunzioni già deliberate operate ai sensi del decreto presidenziale del 1971.

Il relatore concorda pienamente sulla necessità ed opportunità della proposta governativa perchè le esigenze dell'Avvocatura dello Stato sono particolarmente impellenti: se dovesse venire a cessare l'apporto di lavoro di questo personale amministrativo ausiliario si verificherebbe infatti una soluzione di continuità nell'assolvimento di un lavoro molto gravoso, con conseguenze negative facilmente immaginabili.

L'articolo 2 del testo in esame regola la parte finanziaria del provvedimento, sulla quale la Commissione bilancio si è espressa in maniera favorevole; di conseguenza, il relatore non può che sottolineare l'urgenza dell'approvazione del provvedimento stesso.

Sottopongo tuttavia all'attenzione della Commissione la possibilità di introdurre un articolo aggiuntivo, precisando che su questa parte mi rimetto alle decisioni della Commissione: l'articolo 1 della legge n. 271 del 1982

dovrebbe essere modificato al fine di consentire la delega a procuratori legali, *ex* articolo 2 del testo unico sull'Avvocatura dello Stato, anche per materie non attinenti il contenzioso proveniente dalla gestione dei soppressi enti mutualistici. Tale articolo prevede infatti la possibilità per l'Avvocatura di delegare funzionari delle amministrazioni statali interessate e, in via eccezionale, anche procuratori legali esercenti nel libero Foro per cause che si svolgono in tribunali o uffici giudiziari posti fuori della sede dell'Avvocatura dello Stato che, come sapete, è nel capoluogo di distretto di Corte d'appello.

Con l'articolo 1 della legge n. 271 del 1982 fu introdotto un comma aggiuntivo all'articolo 2 del testo unico sull'Avvocatura dello Stato, approvato con regio decreto n. 1611 del 1933, in base al quale l'Avvocatura stessa poteva avvalersi di tale facoltà di delega anche per cause che si svolgessero di fronte al Foro ordinario del capoluogo del distretto di Corte d'appello sempre che si trattasse, però, di cause relative alla gestione dei soppressi enti mutualistici. Si suggerisce ora (io lo segnalo all'attenzione della Commissione, ma non formalizzo alcun emendamento) di ampliare questa possibilità di delega, facendovi rientrare anche le cause che si svolgono nei capoluoghi dei distretti di Corte d'appello per materie non attinenti il contenzioso degli enti mutualistici soppressi. In particolare, la motivazione di tale richiesta va ricercata nel fatto che in certe Avvocature, dove il numero degli avvocati è particolarmente esiguo (ad esempio, il capoluogo del distretto di Corte d'appello dell'Abruzzo, l'Aquila, dove tra avvocati e procuratori sono tre o quattro), basta che uno abbia l'influenza o un altro avvocato sia in ferie per creare delle difficoltà.

Per quanto riguarda l'onere derivante da questa operazione non saprei quantificarlo, comunque, se la Commissione riterrà di approfondire l'argomento potremo esaminare tutti gli aspetti del problema.

Signor Presidente, non ho altro da aggiungere se non raccomandare l'approvazione del provvedimento in esame.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore e dichiaro aperta la discussione generale.

GARIBALDI. Signor Presidente, se ho ben capito ci si chiede di sancire - dal punto di vista formale - una deroga al criterio della abolizione del precariato, criterio e scelta quanto mai opportuni perchè ogni giorno avvertiamo i disagi e le discrasie prodotti dalla prassi malsana degli incarichi temporanei.

Ripeto, ci si chiede questo sotto il profilo formale e anche sostanziale. Vi è infatti un'altra indicazione politica (che cerchiamo di perseguire coerentemente) che con questa proposta viene disattesa: quella del blocco delle assunzioni, cioè quella austerità e limitazione nelle assunzioni di personale che da anni a questa parte i Governi cercano di perseguire.

Ci si chiede dunque di derogare a queste due impostazioni - una formale e l'altra sostanziale - senza tuttavia offrirci adeguati elementi di giudizio e di conoscenza. In poche parole, ci si chiede un atto di fede. Nella relazione che accompagna il disegno di legge si dice che vi è l'esigenza di un maggior numero di persone, perchè l'attività dell'Avvocatura dello Stato sarebbe aumentata in relazione al contenzioso instauratosi in seguito allo scioglimento di alcuni enti mutualistici operanti nel settore dell'assistenza sanitaria.

Noi però non conosciamo qual è l'organico, quali sono i carichi di lavoro ed il tipo di attività; qual è l'incidenza di questo contenzioso, che richiederebbe addirittura il raddoppio del personale assunto a titolo precario. Inoltre, va rilevato che questo provvedimento va in senso contrario all'orientamento ormai prevalente, che è quello di eliminare le assunzioni di personale a titolo precario.

Devo dire, pertanto, che in linea generale sono contrario a provvedimenti di questo genere se non mi si forniscono dati precisi e, nel caso specifico, se non mi si pone in condizione di conoscere qual è l'organico dell'Avvocatura generale e di quella distrettuale; quali sono le assunzioni temporanee in atto; se questi rapporti di lavoro a termine sono stati interrotti; se queste assunzioni a contratto di diritto privato configurano rapporti professionali particolari. In altre parole, non posso essere favorevole se non ho elementi di informazione che mi consentano di dare un'adesione cosciente al provvedimento governativo.

Non so se il rappresentante del Governo è in grado di soddisfare queste mie richieste, che forse sono eccessive per un parlamentare che pur è nello schieramento governativo; però non ci si può neppure chiedere di assumere delle decisioni responsabilmente senza avere i necessari elementi di conoscenza.

GASPARI, ministro per la funzione pubblica. Dico subito al senatore Garibaldi che la formulazione del testo di questo disegno di legge è stata preceduta da una serie di riunioni alla Presidenza del Consiglio dei ministri, cui hanno partecipato, oltre che la stessa Presidenza del Consiglio, anche il Dipartimento per la funzione pubblica, il Ministero del tesoro e, ovviamente, i rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato. E in quelle riunioni si è dovuto constatare che l'apporto di litigiosità degli enti soppressi al lavoro dell'Avvocatura dello Stato è stato, nel complesso, molto più ampio di quello che si poteva ragionevolmente ipotizzare. Ragion per cui, siccome queste vicende non sono finite, anzi si sono accresciute e sono tutte in corso perchè, purtroppo, come ben sapete, le cause procedono ormai con il passo degli anni e non dei mesi, ci si trova nel pieno delle condizioni previste dalla legge che si vuole prorogare. Di qui la necessità di disporre una proroga per gli incarichi per i dattilografi ai quali si fa riferimento e di prevedere, anzi, un loro aumento, per poter far fronte alle effettive esigenze di dattilografia che l'Avvocatura dello Stato ha a Roma e nell'intero territorio nazionale.

Devo dire, per la verità, che il Dipartimento della funzione pubblica era andato a queste riunioni per sapere quali erano le reali esigenze stabili di personale dell'Avvocatura dello Stato e per cercare di adeguare gli organici alle sue esigenze funzionali; senonchè non si è ritenuto opportuno di procedere in questo senso, in quanto - come è stato fatto presente - si tratta di una coda di problemi litigiosi che non può essere presa a metro per la determinazione delle strutture organiche. In effetti, se si fosse data stabilità a questo personale straordinario, si sarebbero gonfiati gli organici dell'Avvocatura al di là del necessario.

Ritenendosi pertanto che si tratta di un'esigenza temporanea, magari anche superiore ai due anni - questo lo devo dire con chiarezza -, si è preferito continuare a fare ricorso al mercato per l'assunzione di personale di dattilografia necessario a far fronte, appunto, a questa esigenza di carattere straordinario.

Devo anche sottolineare che questo personale viene addestrato direttamente dall'Olivetti e da altre ditte, le quali fanno corsi di preparazione e di specializzazione. Attingendo perciò tra i migliori allievi che vengono segnalati, si è formato questo gruppo di elementi che ha lavorato positivamente nell'ambito dell'Avvocatura, tanto da essere stato nuovamente richiesto.

Per quanto concerne l'emendamento di cui ha parlato il relatore, devo dire che questo problema non è stato sollevato in quelle riunioni, per cui sono sorpreso che esso venga sollevato qui in Senato. Ad ogni modo, personalmente sono contrario perchè la deroga non è lieve. La legge alla quale si fa riferimento aveva previsto il ricorso al procuratore domiciliatario - chiamiamolo così - solo in via di eccezione e solo in rapporto al grosso volume di litigiosità che gli enti soppressi apportavano nell'ambito dello Stato. Tale ricorso, quindi, era stato limitato. Se si cominciasse a dare ai procuratori e agli avvocati dello Stato la possibilità di avvalersi di un supporto esterno, vedremmo che, mano a mano, tutti gli incarichi sarebbero trasferiti agli avvocati liberi esercenti i quali, invece di fare la libera professione, eserciterebbero la professione per conto dello Stato. Questo credo che non sia ammissibile nè accettabile; per cui ritengo che un emendamento in tal senso non debba assolutamente avere corso, in quanto costituirebbe una deroga ad una questione di principio fondamentale, deroga che si potrebbe estendere anche ad altri settori. Se diamo all'Amministrazione pubblica dello Stato la possibilità di passare alcuni incarichi ai privati, avremo un mercato degli incarichi pubblici che non sarà commendevole per lo Stato.

Se l'Avvocatura dello Stato ha bisogno di accrescere i propri organici, dia dimostrazione delle sue esigenze e si provvederà in maniera stabile; ma certamente non possiamo stabilire che le funzioni dell'Avvocatura dello Stato siano attribuite a liberi esercenti, i quali evidentemente hanno un'altra mentalità e un'altra visione, ed anche una minore conoscenza dei problemi dello Stato, per cui, salvo casi di alta specializzazione nella specifica materia, sono - mi sia consentito dirlo - meno preparati.

Tornando all'oggetto del disegno di legge, vorrei pregare la Commissione di accogliere la richiesta in esso contenuta. Ovviamente, il tutto è soggetto al regime delle autorizzazioni, e naturalmente le autorizzazioni si danno se e in quanto ci sia la dimostrazione della sussistenza delle condizioni per le quali il provvedimento è stato predisposto.

SAPORITO. Signor Presidente, il disegno di legge, così come risulta dalla relazione che l'accompagna e da quanto detto dal senatore De Cinque, riguarda essenzialmente due argomenti: la proroga della possibilità di assunzione straordinaria prevista dalla citata legge n. 271 e l'elevazione del numero delle persone da assumere, che viene portato da 90 a 180 unità. Sono richiamate le norme di deroga delle lettere *b*) e *c*) dell'articolo 2 della legge n. 271 appunto in riferimento alle altre disposizioni richiamate. Ciò significa che non si parla di assunzioni trimestrali, ma di assunzioni rinnovabili; per cui mi chiedo quale fine faranno queste persone assunte quando, scaduta la proroga, si dovrà pur provvedere in qualche modo.

Certamente le esigenze dell'Avvocatura dello Stato sia generale che distrettuale (della sede di Roma e delle altre) sono reali, però mi chiedo se non sia il caso che il Ministro per la funzione pubblica - dato che il suo

Ufficio è stato definito Dipartimento - effettui una ricognizione delle richieste di personale necessario per il supporto di questa amministrazione del tutto particolare nel nostro ordinamento, in modo che si possa fare un quadro delle proposte relative ad un aumento organico del personale stesso. Infatti non vi sono soltanto le esigenze dell'Avvocatura generale dello Stato, ma probabilmente anche quelle del Consiglio di Stato e della Corte dei conti e vi sono degli appositi disegni di legge che si occupano di queste materia anche al di là degli organi ordinari del nostro sistema amministrativo.

Ho voluto affrontare tale argomento perchè ci troviamo spesso di fronte a richieste di proroghe della durata di assunzioni del personale straordinario. A tale riguardo voglio ricordare che ci siamo occupati proprio recentemente del Ministero di grazia e giustizia, svolgendo analoghe considerazioni.

Per quanto riguarda il merito del provvedimento, le esigenze sono chiare e quindi non possiamo che dare parere favorevole al disegno di legge. Tuttavia vorrei esprimere un giudizio anche in ordine all'altro problema sollevato dal relatore, quello relativo alla possibilità di consentire la delega a procuratori del libero Foro per le cause concernenti l'Avvocatura dello Stato al di là dei limiti concernenti gli enti mutualistici soppressi.

Mi rendo conto del contenzioso che esiste per tali enti e del lavoro necessario, avendo ammesso l'affidamento della difesa all'Avvocatura dello Stato, ma su questo punto sono d'accordo con il Ministro. Pertanto, se in ordine ai maggiori compiti di difesa e di rappresentanza dello Stato - anche in settori emergenti quali quelli degli enti cessati - vi sarà una richiesta di allargamento dell'organico, essa potrà essere esaminata con molta attenzione da parte del Parlamento; ma in questa sede venire incontro surrettiziamente alle esigenze segnalate significherebbe, a mio avviso, dare una risposta che nella sostanza non è positiva.

PRESIDENTE. Desidero sottolineare l'opportunità di una attenta verifica dell'adeguatezza delle strutture dell'Avvocatura dello Stato, soprattutto in periferia, dal momento che in moltissimi settori si è allargata la presenza dello Stato e sono conseguentemente aumentati i compiti relativi alla funzione giurisdizionale-amministrativa, e quindi le necessità di difesa dello Stato stesso (mi risulta che molte volte l'Avvocatura è stata presente anche nel campo della giurisdizione penale). È ovvio che una verifica degli organici dell'Avvocatura dello Stato riguarda non solo tale organo e i procuratori dello Stato, ma anche il personale strumentale.

Con questo disegno di legge, però, ci troviamo ad esaminare solo quel settore di lavoro che è ricaduto sull'Avvocatura dello Stato a seguito della soppressione dei noti enti, tanto è vero che con una precedente legge è stata creata un'apposita struttura di collegamento presso il Ministero del tesoro per fornire a tale organo tutti gli elementi necessari alla difesa.

MURMURA. Furono prorogati i termini di prescrizione e di decadenza.

PRESIDENTE. Certamente vi è un contenzioso in corso, e negare questa proroga significherebbe negare le ragioni che ci indussero nel 1982 a votare la legge n. 271. Questo disegno di legge ha comunque un carattere transitorio, per dar tempo al Governo di presentare, qualora venga riscontrata l'esistenza di necessità organiche permanenti, un disegno di legge che adegui gli organici dell'Avvocatura alla realtà degli anni ottanta.

DE SABBATA. Vorrei qualche ulteriore chiarimento. Intanto mi sembra che qui si tratti solo di personale ausiliario.

DE CINQUE, *relatore alla Commissione*. Personale impiegatizio e operaio.

DE SABBATA. Si tratta dunque di personale precario per esigenze - si dice - transitorie. Ebbene, generalmente quando si allungano le code si assottigliano, mentre qui si allungano e si allargano!

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Lei sa meglio di me come si svolge il lavoro giudiziario.

DE SABBATA. Non si tratta solo di una battuta: stiamo «costruendo» del precariato in espansione. Non vedo come queste esigenze, considerate transitorie, possano davvero essere definite tali; soddisfatte queste, se ne presenteranno delle altre perchè il fenomeno dell'aumento della litigiosità non deriva dalla soppressione degli enti. Anche se questa è la ragione occasionale che ha determinato quest'ultimo incremento di personale, ce ne saranno poi altre. Quindi credo che occorra conoscere qualcosa di più, altrimenti come si fa a dare il proprio consenso al prolungamento dell'incarico a 90 unità disponendo contemporaneamente che le unità diventino 180?

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Posso dirle che il Ministero del tesoro aveva, proprio per quei collegamenti sottolineati dal Presidente, gli elementi per giudicare il lavoro giudiziario che effettivamente si è accresciuto. Quindi l'adesione del Tesoro era collegata al possesso di elementi precisi circa il grado di litigiosità e il numero delle vertenze che erano nate: qui sta la ragione di tutte queste vicende.

DE SABBATA. Allora vi è un'altra osservazione da fare: queste 90 unità sono state assunte sulla base di lettere raccomandate di domanda che danno luogo ad elenchi.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Per quel che mi risulta, si tratta di personale specializzato richiesto direttamente alle ditte che fanno questo lavoro, le quali sono esse stesse a segnalare gli elementi migliori: è un contratto di diritto privato.

DE SABBATA. Però, il criterio formale di assunzione è la domanda spedita con lettera raccomandata e l'ordine degli elenchi si rileva dal relativo bollo postale. Ora, se questo era giustificabile quando si trattava di precariato di tre mesi in tre mesi, non può più essere accettabile in questo momento.

DE CINQUE, *relatore alla Commissione*. Mi permetta un chiarimento, senatore De Sabbata. I criteri seguiti per le assunzioni sono quelli di cui all'articolo 3 del decreto presidenziale n. 276 del 31 marzo 1971; si segue cioè l'ordine dell'elenco compilato in base alla precedenza delle domande.

Per il periodo di assunzione, invece, non ci si riferisce ai 90 giorni non ripetibili nell'anno, in quanto l'articolo 2 della legge n. 271 del 1982 - che

ora si intende prorogare - dispone che proprio in deroga a quanto disposto dalle lettere *b*) e *c*) dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276, le assunzioni avranno durata annuale, rinnovabile per un ulteriore periodo di eguale durata.

DE SABBATA. Lei ha detto con altri termini ciò che stavo dicendo io, o meglio, ha spiegato in modo più benevolo ciò che io commentavo in maniera più maligna.

Orbene, le lettere raccomandate spedite danno luogo ad un elenco di precedenze per l'assunzione di tre mesi in tre mesi non ripetibili nell'anno. La legge del 1982 ha introdotto una deroga, il che è di per se stesso un fatto abbastanza negativo in quanto se le assunzioni previste con il criterio delle raccomandate che determinano la precedenza a seconda della data di arrivo sono giustificabili se fatte per 90 giorni non ripetibili nell'anno, lo sono molto meno quando una deroga consente il mantenimento in servizio per due anni, e diventano ancor meno giustificabili quando i due anni diventano quattro e assolutamente ingiustificabili quando le 90 persone iniziali diventano 180.

Tutto ciò spiega gli interrogativi posti anche dal senatore Garibaldi: il precariato è reso metodico con una contraddizione di termini, perchè per il fatto stesso che parliamo di precariato non possiamo seguire criteri di metodo, per cui ciò che è precario si appresta a diventare definitivo. Ancora una volta, dunque, siamo di fronte ad una contraddizione per la quale non è così semplice una manifestazione di consenso.

Mi rendo conto che coloro i quali hanno già lavorato per due anni hanno maturato un'aspettativa, un'attesa per cui si potrebbe forse considerare con occhio più benevolo una proroga ulteriore a loro favore, ma per quanto riguarda le altre unità da assumere occorre quanto meno individuare prima con chiarezza le esigenze dell'Avvocatura dello Stato, che non devono essere attestate soltanto dal Ministero del tesoro ma devono essere conosciute a fondo e vagliate da questa Commissione. Bisogna poi vedere se i criteri di selezione sono affidabili, con particolare riferimento all'esame degli elenchi, che sono quelli della Presidenza del Consiglio dei ministri, per vagliare quali sono, quando sono stati chiusi e perchè oggi si vogliono riaprire.

Chi verrà a sapere oggi che, per rientrare in questi elenchi, bisogna mandare una raccomandata alla Presidenza del Consiglio dei ministri? Il ministro Gaspari lo ha chiaramente detto: i dipendenti delle ditte specializzate. Ci sono cioè ditte che organizzano le assunzioni del personale dello Stato, e la cosa è talmente particolare che mi pare meriti da parte nostra una valutazione attenta.

Non dico, signor Presidente, di respingere senz'altro il provvedimento, ma di pensarci un momento esaminandolo a fondo; anche se mi rendo conto che da parte dell'Avvocatura dello Stato esistono problemi di urgenza.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. L'elemento che può indurre maggiore tranquillità credo sia l'impegno, da parte del Governo, di modificare gli organici dell'Avvocatura dello Stato e di bandire i necessari concorsi.

PRESIDENTE. Il senatore Saporito e il senatore Muřmura hanno presentato il seguente ordine del giorno:

«La 1^a Commissione permanente del Senato,
in sede di discussione del disegno di legge n. 761,
invita il Governo a presentare una relazione sull'attuale consistenza dei ruoli organici dell'Avvocatura dello Stato al fine di consentire una valutazione delle esigenze di incremento del personale di tutte le qualifiche, in relazione ai crescenti compiti assunti dall'Istituto».

(1/1/761/1)

SAPORITO. In sostanza, con questo ordine del giorno si chiede al Governo non solo una verifica degli organici, diciamo, professionali, ma di tutta la strutturazione del personale necessaria per il funzionamento dell'Avvocatura dello Stato, accentuando il carattere, comunque, di transitorietà della presente normativa.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

DE CINQUE, *relatore alla Commissione*. Insisto nelle motivazioni già adottate e affermo che le comprensibili perplessità del senatore De Sabbata possono essere in qualche misura fugate.

Per quanto riguarda il passaggio dalle 90 alle 180 unità, cioè il fenomeno per cui si tende ad allargare invece che ad assottigliare questo tipo di assunzioni, occorre considerare che nella legge n. 103 del 1979, che operò una miniriforma dell'Avvocatura dello Stato, all'articolo 33 si disponeva a favore della stessa un'assegnazione di personale dei ruoli unici istituiti in base al decreto presidenziale n. 618 del 24 luglio 1977 nel numero massimo di 190 unità anche oltre il limite degli organici; si trattava, in un certo modo, di un sovrannumero atipico.

Questa disposizione non è stata attuata. In sostanza, con queste 180 unità si tratterebbe, grosso modo, di pareggiare quello che doveva essere dato ma che non è stato dato.

Per quanto riguarda le modalità di assunzione, già l'articolo 2 della legge del 1971, che oggi proroghiamo, dice che le assunzioni avvengono, sì, in base agli elenchi di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica del 1976, però esse vengono fatte previo espletamento di una prova pratica attitudinale. Non si tratta, cioè, di un vero e proprio concorso. Del resto, se si dovesse fare un concorso con un minimo di serietà, si dovrebbe costituire una commissione, fare delle riunioni e così via, cioè si dovrebbe seguire una determinata procedura, nel qual caso verrebbe meno quell'esigenza di straordinarietà e di urgenza che è sottesa al disegno di legge.

Credo che questa prova pratica attitudinale dia la possibilità di accertarsi della qualità di chi si va ad assumere. D'altra parte, per gli operai che esami si possono fare? Il decreto del 1971, n. 276, dice addirittura che per essi si deve procedere in base alle liste di collocamento.

Inoltre, non dimentichiamo che alla scadenza dell'assunzione c'è la risoluzione *de jure* del rapporto di impiego. Se questo viene prorogato, vi è addirittura la responsabilità personale, ribadita dal decreto del 1976, di chi ha mantenuto in vita questo rapporto.

TARAMELLI. Voglio vedere chi manda a casa delle persone che sono state in servizio per quattro anni.

DE CINQUE, *relatore alla Commissione*. Sarà un problema legislativo.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Signor Presidente, mi riallaccio a quello che ha detto il relatore, che ha chiarito questa vicenda. Certo, la legge del 1972 fu proposta proprio da me allo scopo di eliminare la possibilità che si formasse del precariato nell'ambito dello Stato. Io credo che ci dobbiamo adoperare in futuro affinché, qualora si verificino delle esigenze nella pubblica amministrazione, si faccia fronte ad esse nei modi previsti dalla Costituzione repubblicana, che dà ai cittadini un diritto paritario nell'accedere al pubblico impiego.

È chiaro, senatore Garibaldi, che non mi è possibile risolvere tutti i problemi che ci sono nel giro di sei mesi. Per quanto mi riguarda, io sono dell'opinione che sta alla base della legge del 1972, cioè che si debbono fare i concorsi ed evitare il precariato. In questo caso, però, ci troviamo di fronte ad una situazione straordinaria. Si sa benissimo che le riforme che interessano organi importanti dello Stato, come l'Avvocatura, ritardano, perchè si aggiungono alle esigenze dell'organico anche altre esigenze che non si riesce sempre a comporre.

Comunque, io mi adopererò presso la Presidenza del Consiglio affinché per il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e l'Avvocatura dello Stato si studi la riforma degli organici, si verifichi ciò che veramente occorre e non si faccia ricorso a queste forme di assunzioni, che non sono quelle indicate dalla Costituzione e che non sono nemmeno le più opportune per garantire personale veramente di alta qualificazione; un personale altamente qualificato può reperirsi soltanto attraverso prove selettive vere e proprie che danno garanzia per tutti e quindi fanno emergere le migliori professionalità.

PRESIDENTE. Vorrei aggiungere un'ulteriore considerazione. A mio avviso, la Commissione, magari in occasione dell'esame di un provvedimento che preveda l'istituzione di nuove strutture, potrebbe compiere un esame organico del modo in cui si realizza la giustizia amministrativa. Infatti, si parla tanto della crisi della giustizia con riferimento solo al settore dei giudici ordinari, mentre a mio parere è molto più grave la crisi della giustizia amministrativa, che dovrebbe avere strutture idonee a tutelare il cittadino, ai sensi dell'articolo 24 della Costituzione.

L'estensione degli interventi dello Stato, è un dato di fatto, nella attuale situazione, ma si può coniugare con la realtà di uno Stato di diritto nel quale vengano effettivamente attuati i principi della tutela giurisdizionale, oggi gravemente compromessa dal disastro della giustizia amministrativa. Un'indagine del Parlamento in materia potrebbe essere veramente utile e opportuna.

GARIBALDI. Signor Presidente, poichè ho manifestato una certa ostilità al provvedimento per ragioni che mi sembravano fondate, e che il dibattito che è seguito ha in certa misura, sia pure con diverse sfumature, sottolineato, vorrei rivedere, sulla base delle dichiarazioni del Ministro e dell'ordine del giorno presentato, il mio punto di vista. Comprendo - proprio per le sottolineature che il Ministro ha fatto - l'opportunità di approvare questo disegno di legge. Non riesco tuttavia a comprendere (di qui il mio disagio) come da parte di uffici presidiati da personale professionale, qualificato, al quale certamente non manca la capacità di scrivere, non possa essere detto

chiaramente quali sono le esigenze oggettive delle relative strutture. Si preferisce procedere estemporaneamente piuttosto che individuare esattamente quali sono le reali necessità.

In questo senso, ben venga l'indagine suggerita dal Presidente sullo stato organizzativo della giustizia amministrativa e di quella contabile. Mi si dice che nei palazzi della Corte dei conti ci sono montagne di carte e che la Corte riesce a trovare soltanto quelle carte o quei fascicoli che sono suscettibili di creare tensioni nelle realtà periferiche e nelle strutture della democrazia rappresentativa.

Quindi io accetterò questa impostazione; però chiedo un impegno formale del Ministro, anche personale (perchè ormai ci si può affidare solo agli impegni personali) di metterci al corrente della situazione.

PRESIDENTE. Ricordo che il Governo deve pronunciarsi sull'ordine del giorno presentato dai senatori Saporito e Murmura.

GASPARI, ministro per la funzione pubblica. Lo accetto senz'altro. Voglio aggiungere che sia al Presidente del Consiglio che, per conoscenza, all'Avvocatura dello Stato manifesterò il disagio con il quale il Parlamento ha esaminato questo provvedimento; e se non è possibile procedere in tempi brevi all'adeguamento degli organici dell'Avvocatura dello Stato nel loro complesso, solleciterò la presentazione di una normativa atta a normalizzare la situazione per lo meno nei settori per i quali non sussistono grosse difficoltà.

SAPORITO. Ringrazio il Ministro per quanto ha affermato. Vorrei però che, anche in base a quanto detto, si facesse un'analisi delle strutture della giustizia amministrativa. Pensiamo ad esempio al TAR di Roma, che è passato da tre a sei sezioni e ciò proprio in ordine alle incombenze di ogni giorno.

PRESIDENTE. La mia proposta è di iscrivere all'ordine del giorno un provvedimento che si occupi di questa materia e in quella sede allargare la discussione.

Chiedo ai presentatori se insistono per la votazione dell'ordine del giorno.

SAPORITO. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'ordine del giorno presentato dai senatori Saporito e Murmura, accolto dal Governo.

È approvato.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, mi associo alle riserve manifestate dal senatore De Sabbata e chiedo un rinvio della discussione. Qualora la mia richiesta non fosse accolta, sarei costretto a chiedere la rimessione del disegno di legge all'Assemblea.

DE SABBATA. Mi associo alla richiesta del senatore Maffioletti.

DE CINQUE, relatore alla Commissione. Vorrei avanzare una proposta che potrebbe trasformarsi in emendamento, data l'urgenza del disegno di

legge, sottolineata anche dal Governo, in modo particolare per quanto riguarda il rinnovo del rapporto del personale in servizio che sta per scadere, essendo state fatte le assunzioni a cavallo dei mesi di giugno e luglio del 1982 (la legge è datata 10 maggio 1982). Potremmo disporre solo circa il rinnovo del rapporto di lavoro delle iniziali 90 persone.

PRESIDENTE. Il che vorrebbe dire sopprimere il secondo comma dell'articolo 1.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. Come ho detto intervenendo nella discussione generale, sono informato del fatto che questa materia è stata discussa e valutata dalla Presidenza del Consiglio. Infatti è bene chiarire che tra le funzioni a me delegate non è compresa quella concernente l'Avvocatura dello Stato, in quanto il Presidente del Consiglio ha ritenuto opportuno occuparsi personalmente delle massime magistrature. Comunque, nella riunione sono intervenuti i funzionari del mio Dipartimento e, per quello che risulta dagli atti, è stata fatta un'attenta disamina delle esigenze dell'Avvocatura dello Stato, che erano superiori a quelle risultanti dal disegno di legge.

In quella sede la Presidenza del Consiglio, il Ministero del tesoro e l'Ufficio per la funzione pubblica hanno concordato di limitare l'aumento del personale richiesto per lavori di dattilografia al numero indicato nel disegno di legge; però negli atti che mi sono stati consegnati non c'è la dimostrazione analitica delle ragioni che hanno portato alla formulazione di questo provvedimento.

A questo punto non posso che insistere sul testo governativo. Se si deciderà di rimettere il provvedimento all'Assemblea, in quella sede porterò tutte le giustificazioni atte a dimostrare perchè si chiede l'elevazione da 90 a 180 unità; però quello che posso ora affermare è che la questione è stata attentamente esaminata nella formulazione del testo del disegno di legge e sono state portate tutte le ragioni per la richiesta di quel numero. Quindi potrò portare degli ulteriori elementi conoscitivi, ma la conclusione finale sarà la stessa, in quanto è stato fatto un vaglio estremamente rigoroso delle esigenze: questo posso affermarlo con estrema certezza.

Abbiamo degli organismi con dei compiti che sono legati al tempo, per cui anche se noi ci fermiamo, l'Avvocatura dello Stato deve continuare a lavorare. Se le togliamo gli strumenti per agire ci rappresenterà, sì, ma in modo non adeguato, arrecando danno allo Stato.

Per questo ritengo che sia il caso di procedere. Nell'altro ramo del Parlamento certamente il Gruppo comunista sollevierà gli stessi problemi, e in quella sede dimostrerò in che modo si è pervenuti al raddoppio delle unità previste.

MURMURA. Signor Presidente, ritengo che allo stato degli atti, conoscendo la situazione dell'Avvocatura dello Stato e l'enorme carico di procedimenti ad essa assegnati, anche in conseguenza della rappresentanza legale delle Regioni demandate recentemente alla stessa, la richiesta di aumento sia pure provvisorio (anche se finirà col diventare definitivo) di 180 unità è legittima.

Essa è fondata sul dato obiettivo del carico di lavoro dell'Avvocatura dello Stato.

Pertanto, manifestando un parere allo stato contrario ad un emendamento riduttivo, e rendendomi conto dell'esigenza di altri Gruppi parlamentari di

essere posti in condizioni di meglio valutare l'intera questione, ritengo sia preferibile il rinvio della discussione alla prossima settimana per consentire queste valutazioni anzichè un trasferimento dell'esame dalla sede deliberante alla sede referente. Credo che questa possa essere una via praticabile, anche perchè, conoscendo l'impegno legislativo e politico dei colleghi del Gruppo comunista, sono certo che, di fronte all'evidenza di dati obbiettivi e reali, si comporteranno anche in questo caso con la consueta disponibilità e correttezza, anche dal punto di vista formale, favorendo il corso di un provvedimento che risponde ad esigenze obiettive dell'Avvocatura dello Stato.

PRESIDENTE. Mi pare che tutti i Gruppi politici siano convinti dell'estrema urgenza di approvare la proroga di cui al disegno di legge; semmai, le perplessità nascono per l'aumento dalle 90 alle 180 unità da assumere.

Poichè non è prevedibile, stante il lavoro dell'Assemblea, se potremo fissare una seduta della Commissione nella prossima settimana, proporrei intanto di operare uno stralcio del secondo comma dell'articolo 1 approvando in sede deliberante tutto il restante disposto del provvedimento.

La mia proposta è dettata, ripeto, dalla preoccupazione di non pregiudicare la proroga di questa normativa anche per le 90 unità già impiegate, compromettendo gravemente, ripeto, il funzionamento di taluni uffici dell'Avvocatura dello Stato.

MURMURA. Sarebbe sempre preferibile, a mio avviso, rinviare l'intero provvedimento di qualche giorno per esaminarlo nella sua completezza.

SAPORITO. Non sono d'accordo sulla ipotesi di stralcio, mentre sarei favorevole, come il senatore Murmura, ad un breve rinvio.

In conseguenza dei lavori dell'Assemblea potremmo tenere una seduta della Commissione anche di sabato mattina o di lunedì. Un rinvio di tre o quattro giorni potrebbe consentire a tutti di acquisire gli elementi necessari.

Se questo non è possibile, allora il mio parere è, comunque, di rimettere all'esame dell'Assemblea il testo in esame.

MAFFIOLETTI. Per quanto riguarda il delicato problema del precariato, dipende da tutti noi frenarlo o estenderlo; tenendo ben presente che, se adotteremo quest'ultima ipotesi, ci si presenteranno ben presto problemi di sanatoria.

Se l'Avvocatura dello Stato non riesce a smaltire il maggior carico di lavoro derivante dal contenzioso delle cessate gestioni degli enti mutualistici dopo anni che abbiamo messo a sua disposizione personale straordinario, passiamo tutto all'INPS il quale è in grado di affrontare questo lavoro.

DE CINQUE, *relatore alla Commissione*. All'INPS sono sommersi dalle cause: sono in ritardo di cinque anni e mezzo.

MAFFIOLETTI. Forse, senatore De Cinque, lei non è al corrente che le cose sono cambiate, in quanto le cause previdenziali dell'INPS sono diminuite a seguito della restrizione operata dalla giurisprudenza della

Cassazione riguardo ai criteri di applicazione delle leggi previdenziali; il tasso di ricorribilità è sceso negli ultimi tempi del 70 per cento, e di conseguenza gli uffici legali dell'INPS si sono sgravati di gran parte della mole di lavoro esistente cinque anni fa. Ora, poichè si tratta di materia che l'INPS conosce molto bene, perchè si tratta di contenzioso proveniente dalle cessate gestioni degli enti mutualistici, non vedo perchè non dovremmo servirci del suo ufficio legale.

La posizione del Gruppo comunista è - comunque - che non sembra possibile approvare in Commissione un provvedimento che allarghi il fenomeno del precariato.

SAPORITO. Signor Presidente, la mia proposta, lo ripeto ancora una volta, è di rinviare per consentire a tutti una breve pausa di riflessione, per riprendere poi l'esame del provvedimento in sede deliberante.

DE CINQUE, *relatore alla Commissione*. Anch'io sono favorevole ad un rinvio alla prossima settimana, compatibilmente con i lavori dell'Assemblea.

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

I lavori terminano alle ore 10,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORE LAURENZANO