

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)

97° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 15 OTTOBRE 1986

Presidenza del Presidente BONIFACIO

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

«Ristrutturazione dei servizi amministrativi dell'Avvocatura dello Stato» (1328-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE	Pag. 1, 2, 3 e passim
BIGLIA (MSI-DN)	2, 3, 6
DE CINQUE (DC)	5
DE SABBATA (PCI)	5
GARIBALDI (PSI)	5
GASPARI, ministro per la funzione pubblica ...	2, 3
JANNELLI (PSI), relatore alla Commissione ...	1, 2, 4
TARAMELLI (PCI)	3

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Ristrutturazione dei servizi amministrativi dell'Avvocatura dello Stato» (1328-B), approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati
(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Ristrutturazione dei servizi amministrativi dell'Avvocatura dello Stato», già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Prego il relatore Jannelli di riferire sulle modifiche introdotte dalla Camera dei deputati.

JANNELLI, relatore alla Commissione. La Camera dei deputati, in sede di approvazione del disegno di legge che era stato oggetto in questa Commissione di un lungo e approfondito esame, ha rinviato al Senato il prov-

I lavori hanno inizio alle ore 10,50.

1^a COMMISSIONE

97° RESOCONTO STEN. (15 ottobre 1986)

vedimento avendovi apportato alcune modifiche.

L'emendamento introdotto dalla Camera all'articolo 3, laddove si stabilisce l'organizzazione dei servizi, non ha alcun rilievo sotto il profilo della struttura e dell'economia del provvedimento perchè è relativo alla consultazione delle associazioni a carattere nazionale rappresentative degli avvocati e procuratori dello Stato.

BIGLIA. Così facendo ha recepito l'emendamento a suo tempo da me presentato.

PRESIDENTE. Ci complimentiamo con il senatore Biglia, ma cerchiamo di andare avanti nell'esame.

JANNELLI, *relatore alla Commissione*. L'articolo 4, che era stato oggetto di discussione in questa Commissione e che concerneva il premio di produttività al personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, è stato stralciato.

GASPARI, *ministro per la funzione pubblica*. L'articolo 4, una volta stralciato, ha dato vita ad un disegno di legge a sè stante (atto Camera n. 3785-bis).

JANNELLI, *relatore alla Commissione*. L'articolo 4 è stato stralciato perchè lo si riteneva estraneo alla materia trattata dal disegno di legge in esame.

PRESIDENTE. La Camera ha ritenuto che vi fosse una forte controversia su questo punto, quindi ha operato lo stralcio.

JANNELLI, *relatore alla Commissione*. Non conosco la ragione che ha indotto la Camera dei deputati a stralciare l'articolo, tuttavia è un fatto che mi fa rimanere molto perplesso perchè, se ben ricordo, quando già eravamo in sede deliberante, ci fu il tentativo da parte di alcuni colleghi di modificare o stralciare l'articolo 4; a quel punto chiesi di proseguire l'iter in sede referente, perchè ritenevo che questo articolo fosse veramente qualificante sotto il profilo politico-legislativo dell'intero disegno di legge.

Che si aumentino i posti, che l'Avvocatura dello Stato attraverso questo provvedimento possa diventare più efficiente, è cosa buona, è senz'altro indubbio che un provvedimento di tal genere è utile, ma non è giusto che non si tenga conto del personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato, che è a stretto contatto con gli avvocati, e soprattutto non si tenga conto che l'Avvocatura dello Stato dipende dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, perchè quest'ultima svolge un'azione di vigilanza sull'Avvocatura dello Stato; mentre è riconosciuto ai dipendenti della Presidenza del Consiglio un certo premio di produttività e una certa incentivazione, ai funzionari e agli impiegati dell'Avvocatura dello Stato, che ugualmente dipendono dalla Presidenza del Consiglio, non si vuole riconoscere la possibilità di essere retribuiti e gratificati in un certo modo.

Sembra che nell'ambito dell'Avvocatura vi sia una spaccatura per quanto concerne questa grossa problematica. Ci sono gli avvocati distrettuali che avversano il contenuto dell'articolo 4; ci sono gli avvocati dell'Avvocatura generale che, invece, sarebbero disponibili a riguardare con molta serenità il problema.

Per quanto mi concerne, non posso che ripetere quanto già espresso in passato, e cioè che mi sembra davvero molto strano che nei confronti di un trattamento di gratificazione, riconosciuto fino al 1973 al personale dell'Avvocatura e successivamente soppresso per una serie di motivazioni, e ora reintrodotta in un testo governativo appoggiato dall'Avvocato generale dello Stato e da gran parte dell'Avvocatura generale di Roma, la Camera dei deputati ritenga di non assumere alcun atteggiamento serio — scusate mi la parola — ma quanto meno un atteggiamento di responsabilità: lo stralcio significa che non si vuole riconoscere alcunchè a questo personale.

Sono pronto a dimettermi dall'incarico di relatore, signor Presidente, nel caso che la Commissione accetti il testo pervenuto dalla Camera. Mi dimetterò da relatore perchè non posso assolutamente essere in contraddizione con ciò che sostenevo in passato.

Signor Presidente, mi trovo in una situa-

1^a COMMISSIONE

97° RESOCONTO STEN. (15 ottobre 1986)

zione estremamente delicata perchè, come relatore, chiaramente dovrò votare contro lo stralcio operato dalla Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Lei invita, quindi, a votare contro lo stralcio. Ringrazio il relatore per la sua esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

BIGLIA. Sono lieto che la Camera abbia ritenuto di apportare queste due modifiche. La prima di tali modifiche prevede che debbano essere consultate anche le organizzazioni professionali del personale dell'Avvocatura. La proposta emendativa in tal senso era stata presentata dal mio Gruppo politico; non si intendevano con essa escludere le organizzazioni sindacali ma si voleva prevedere anche la consultazione di un'associazione sindacale che certamente è a più diretto contatto con determinati problemi.

Lo stralcio era stato proposto in Aula per risolvere il contrasto che si era determinato tra alcuni Gruppi che, come il Movimento sociale italiano, deliberatamente volevano che il premio di produttività a favore del personale dipendente non andasse a scapito degli avvocati dello Stato ed altri Gruppi che invece proponevano soluzioni tese, in apparenza, alla ricerca dei mezzi disponibili nel recupero di certe spese borsuali, il cui totale ammontare era molto incerto, e che comunque per l'eccedenza ricadevano sempre a carico degli avvocati dello Stato. È stato proprio in occasione di questo contrasto fra le varie forze politiche che si è avanzata anche la proposta di stralcio.

Lo stralcio non pregiudica affatto il riconoscimento di produttività; risulta anzi dal dibattito della Camera che la proposta è stata accolta solo perchè si è avuta assicurazione dalla Presidenza della Camera che il suo accoglimento non avrebbe provocato l'accantonamento dell'altro problema, cioè del premio di produttività. Del resto, il nuovo disegno di legge concernente appunto il premio di produttività ha già un suo *iter*.

Vorrei, in base alle considerazioni testè fatte, che il relatore recedesse dalla sua posizione perchè non vi è nulla di pregiudicato. Tuttavia, non si voleva rallentare l'*iter* del

provvedimento al nostro esame con la discussione di un problema che deve avere una soluzione tale da non intaccare le competenze degli avvocati dello Stato.

Rivolgo perciò ancora una volta al relatore la preghiera di non voler drammatizzare la situazione e ribadisco che lo stralcio, se pure costituisce una vittoria per chi, come il Movimento sociale italiano, aveva sostenuto questa posizione, rappresenta solo una decisione interlocutoria e non pregiudica — come ho già detto — il merito della decisione finale.

TARAMELLI. Noi concordiamo con le modifiche introdotte dalla Camera: quella all'articolo 3 e lo stralcio dell'articolo 4.

Avevamo manifestato molte perplessità sul testo originario del disegno di legge ed avanzato altresì molte obiezioni. Abbiamo contribuito, insieme con altri Gruppi, ad elaborare l'articolo 4 approvato dal Senato. Tuttavia ritenevamo anche allora che la soluzione data non fosse soddisfacente.

L'articolo 4 è stato poi stralciato e costituisce esso stesso il contenuto di un autonomo disegno di legge: sarà perciò sottoposto all'esame della Camera, la quale mi auguro riesca a trovare soluzioni più congrue di quelle prospettate nel testo da noi approvato. Si tornerà perciò a riflettere sul problema e c'è — ripeto — la possibilità di dare soluzioni migliori di quelle già individuate.

È per le ragioni testè enunciate che concordiamo con le modifiche introdotte e diamo il nostro voto favorevole.

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

GASPARI, ministro per la funzione pubblica. Onorevole Presidente, ci siamo occupati a lungo di questo problema e l'articolo 4 è appunto il risultato dell'ultima elaborazione fatta.

Questo articolo è stato discusso alla Camera insieme ad alcuni decreti-legge; il rappresentante del Governo ha giustamente voluto evitare la soppressione dell'articolo 4 ed ha ottenuto che venisse stralciato. Anche il rela-

tore ed i rappresentanti di altri partiti, del resto, hanno sostenuto l'opportunità di approfondire i temi affrontati da tale articolo.

Credo che allo stato dei fatti non rimanga altro che approvare il testo pervenutoci dalla Camera. L'articolo 4 è importante certamente per il personale dell'Avvocatura, ma non dobbiamo dimenticare che il testo risolve dopo anni i problemi di un equilibrato assetto di tutti i servizi amministrativi dell'Avvocatura di Stato. Dobbiamo ricordare che giustamente questa Commissione, così come l'altro ramo del Parlamento, ha criticato i continui provvedimenti di proroga provvisori presentati per risolvere problemi di funzionalità, che invece andavano più opportunamente affrontati con disegni di legge.

In occasione dell'ultimo di questi provvedimenti approvato dalla 1^a Commissione del Senato assunsi l'impegno di presentarne uno: il disegno di legge è stato presentato e non ci resta che approvarlo.

Per quanto riguarda il problema dell'accessorio dei dipendenti, esso è affidato ad un disegno di legge autonomo che il Governo provvederà a sollecitare alla Camera.

Dovrei dare in questo senso assicurazioni al relatore perchè il Governo ha difeso quel testo; l'ha difeso con tutti i mezzi a sua disposizione e si adopererà perchè la norma stralciata diventi anch'essa legge. Vorrei pertanto pregare il relatore di non rinunciare al mandato e di rendersi conto che questo provvedimento risolve problemi di funzionalità di un apparato importante dello Stato. Mi auguro che l'impegno dei colleghi della Camera, che pure erano favorevoli all'articolo 4 e che sono riusciti ad ottenerne lo stralcio, evitandone la bocciatura, ci consentano di trasformare l'articolo 4 in legge dello Stato.

PRESIDENTE. Vorrei anch'io aggiungere la mia personale preghiera al relatore di non rinunciare al mandato, dicendogli che alcuni di noi voteranno con amarezza lo stralcio dell'articolo 4, ma lo voteranno per le ragioni testè illustrate dal Ministro.

JANNELLI, relatore alla Commissione. Ringrazio innanzitutto il senatore Biglia, il Presidente ed il Ministro per le sollecitazioni che hanno fatto sul relatore affinché egli

modifichi il suo atteggiamento. Tuttavia il relatore fa presente un punto molto grave: lo stralcio dell'articolo 4 del disegno di legge in esame cela una soppressione. È inutile nasconderselo, lo stralcio significa affidare all'archivio questo ennesimo disegno di legge per quanto concerne il premio di produttività al personale amministrativo dell'Avvocatura dello Stato. Avevamo compiuto uno sforzo per venire incontro a certe esigenze; il Governo, infatti, nel suo testo originario prevedeva una formulazione affatto diversa, molto più severa.

La 1^a Commissione del Senato ha compiuto uno sforzo per giungere ad un accordo, soprattutto con i senatori comunisti, ed aveva stabilito, nel comma 1 dell'articolo 4, che il premio di produttività, definito compenso incentivante, andasse ripartito secondo criteri e modalità stabilite con la contrattazione prevista dalla legge 29 marzo 1983, n. 93, e dal decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 344. Ciò proprio perchè ci eravamo posti il problema se questo famoso premio di produttività si ponesse in collisione con quello previsto per tutti gli altri impiegati comuni. Quello al nostro esame è un premio che non incide sulle finanze dello Stato e che invece incide, per quel poco che è previsto, sugli onorari percepiti dagli avvocati dello Stato. E come si può negare a questo personale, che lavora insieme agli avvocati dello Stato e che fa sì che questi possano esercitare la loro attività nelle aule di tribunale ed emettere i loro pareri nei confronti del Governo e di altre amministrazioni, la possibilità di concorrere almeno ad una minima gratificazione per il proprio impegno? Si dovrebbero allora mettere in discussione, cosa che mi auguro avvenga, addirittura gli onorari degli avvocati dello Stato che pure si sono agitati in maniera esecrabile a questo proposito.

Allora, signor Ministro, proprio per questi miei convincimenti, non ho intenzione di seguire la disciplina di partito visto che non vi sono problemi di carattere generale che me lo impongono e quindi, sul piano tecnico e morale, non posso esimermi dal preannunciare il mio voto contrario. Questo mio intervento, quindi, vale come dichiarazione di voto assolutamente personale perchè il mio

partito potrà comportarsi, al momento della votazione, come meglio crederà.

PRESIDENTE. Passiamo ora all'esame delle singole modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

Gli articoli 1 e 2 non sono stati modificati dalla Camera dei deputati.

Do lettura dell'articolo 3 nel testo modificato dalla Camera dei deputati:

Art. 3.

(Organizzazione dei servizi)

1. Le attribuzioni e l'organizzazione interna dei servizi di cui all'articolo 1 sono stabilite con decreto dell'Avvocato generale dello Stato, previo parere del consiglio di amministrazione dell'Avvocatura dello Stato, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, nonché le associazioni a carattere nazionale rappresentative degli avvocati e procuratori dello Stato.

È approvato.

L'articolo 4 è stato stralciato dalla Camera dei deputati.

GARIBALDI. Il Partito socialista voterà a favore, confermando la decisione della Camera dei deputati di stralciare l'articolo 4 e fatte salve le esigenze rappresentate dal relatore, in seguito all'invito formulato in tal senso dal Governo. Ciò non senza tuttavia un rilievo personale che attiene non tanto allo stralcio dell'articolo 4 quanto all'assurdità dell'istituto delle cointeressenze degli avvocati dello Stato, istituto peraltro non previsto per analoghi bravi e competenti professionisti di altri enti, come quelli dell'INPS, per fare un esempio.

DE CINQUE. Per i professionisti dell'INPS è previsto, ma non per i dipendenti e nemmeno per le cause di pensione di invalidità.

GARIBALDI. Non capisco perchè vi debba essere questa disparità di trattamento. È su

questo punto che deve essere portata la discussione. Proprio in relazione a tali cointeressenze, a me pare del tutto inopportuno negarle ai collaboratori stretti degli avvocati dello Stato che costituiscono la condizione essenziale perchè le cause possano essere condotte a compimento. Si tratta di una disparità particolarmente odiosa ed è per questa ragione che il voto favorevole del Gruppo socialista viene concesso solo in forma di solidarietà alle esigenze poste dal Governo.

DE SABBATA. Nel dichiarare il voto favorevole del Gruppo comunista devo tuttavia fare delle precisazioni che mi sembrano importanti anche alla luce delle argomentazioni del senatore Jannelli, molte delle quali vanno condivise. Mi sembra necessario riaffermare che il personale che collabora con gli avvocati dello Stato meriti il compenso e che il voto del Gruppo comunista non significa negare tale compenso, bensì prendere atto della volontà della Camera ed evitare una navetta con l'altro ramo del Parlamento ad un provvedimento così importante rivolto a dare funzionalità e a sistemare organicamente l'Avvocatura dello Stato.

Quindi, una delle ragioni del voto è quella di evitare l'andirivieni di un provvedimento che deve essere approvato.

L'altra ragione, collegata con la prima, è che la Camera ha determinato lo stralcio dell'articolo 4; ora noi ci attendiamo che questo stralcio non costituisca una archiviazione, ma sia l'inizio di un esame che abbia un certo fondamento, perchè le disposizioni ed i contenuti dell'articolo stralciato in realtà possono essere migliorati così da avere una sistemazione un po' più organica, un po' più coerente e più congrua rispetto agli scopi che si prefigge.

Quindi ci auguriamo che la situazione — e vogliamo dichiararlo in questa occasione — trovi una soluzione riconoscendo l'esigenza, l'aspirazione e la richiesta del personale dell'Avvocatura dello Stato che non ha funzioni dirigenti.

DE CINQUE. Il Gruppo della Democrazia cristiana si associa alle considerazioni che

sono state fatte dal rappresentante del Governo e sostanzialmente ribadite anche dal senatore De Sabbata.

Noi riteniamo, anzi, auspichiamo che lo stralcio operato dalla Camera dei deputati dell'articolo 4 del testo approvato dal Senato significhi soltanto la volontà di migliore approfondimento e di valutazione complessiva del premio di incentivazione e di produttività nell'ambito della disciplina complessiva che di questo particolare tipo di accessorio della retribuzione deve essere data per tutto il personale del pubblico impiego a cui, del resto, fa riferimento lo stesso testo del primo comma dell'articolo 4.

Riteniamo che non sussistano i motivi logici per ritardare l'approvazione del disegno di legge, per cui votiamo favorevolmente allo stralcio dell'articolo 4 operato dalla Camera dei deputati.

BIGLIA. Nel riconfermare la dichiarazione di voto favorevole, dal momento che sono stati espressi molti auguri sulla sorte dell'articolo stralciato dalla Camera dei deputati, voglio fare anch'io il mio augurio riprendendo quanto già dicevo, e cioè che anche da parte nostra si considera l'accantonamento non come una risposta negativa, ma soltanto come la necessità di non pregiudicare l'iter di un provvedimento atteso da tempo per una questione che potrà essere decisa autonomamente.

L'augurio è però che quando si esaminerà il problema si dovrà cercare di non creare differenze all'interno del personale dipendente della Pubblica amministrazione, del personale che non ha particolari funzioni, ma che svolge all'interno dell'Avvocatura, come all'interno di altri uffici, il normale lavoro d'ufficio.

Quindi, se c'è bisogno di premi incentivanti, il problema si pone tanto per il personale dipendente dell'Avvocatura dello Stato, quanto per i dipendenti delle altre amministrazioni dello Stato.

Posizione del tutto diversa è invece quella che riguarda gli avvocati e i procuratori. L'ulteriore augurio è che quando si dovesse esaminare il problema dei compensi che ricevono al di là del loro stipendio gli avvocati

e i procuratori dello Stato, si tenga presente che, mentre per i componenti delle Avvocature distrettuali si tratta dell'unico compenso che nella maggioranza dei casi ricevono, al di là dei propri stipendi, per i componenti dell'Avvocatura generale (che ha sede a Roma) è costituito dai compensi di arbitrato, di incarichi di sindaco, di incarichi in enti pubblici; ci sono personaggi dell'Avvocatura generale che ricevono compensi nell'ordine di 100 milioni all'anno per incarichi suppletivi.

Ora ci si chiede perchè si debba andare «a fare le pulci» per dividere quei pochi milioni che vengono liquidati dai giudici come spese di soccombenza, quando le liquidano, e non si tenga conto, invece, di questi introiti del personale dello Stato debitamente autorizzato — non dico che ci si comporti in maniera da violare la legge — comunque si tratta di compensi che ricevono in un ordine di grandezza certamente superiore e che non vengono divisi tra i componenti delle altre avvocature ma vengono riservati soltanto a chi li percepisce.

Visto che sono stati espressi degli auguri — che forse andavano al di là del tema in discussione — poichè la soppressione di questo articolo, vista la motivazione della Camera, non pregiudica nulla, anch'io ho voluto esprimere il mio augurio in tal senso.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare per dichiarazione di voto e nessuno propone il ripristino dell'articolo 4 del testo approvato dal Senato, poichè i restanti articoli del disegno di legge non sono stati modificati, passiamo alla votazione finale.

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti nel suo complesso il disegno di legge con le modifiche approvate dalla Camera dei deputati.

È approvato.

I lavori terminano alle ore 11,50.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOTT. ETTORRE LAURENZANO