

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)

21° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 3 LUGLIO 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)

(Seguito della discussione e rimessione all'Assemblea)

| | |
|--|-----------|
| PRESIDENTE | Pag. 2, 7 |
| DE CINQUE (DC), relatore alla Commissione .. | 2 |
| DE SABBATA (PCI) | 6 |
| GARIBALDI (PSI) | 4 |
| GUALTIERI (PRI) | 3 |
| PASQUINO (Sin. Ind.) | 5 |
| SAPORITO (DC) | 3, 6 |

I lavori hanno inizio alle ore 18,35.

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)

(Seguito della discussione e rimessione all'Assemblea)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della 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».

Riprendiamo il dibattito, sospeso nella seduta del 7 giugno scorso.

DE CINQUE, *relatore alla Commissione*. Mi rifaccio interamente alla relazione svolta nella prima seduta in cui si è trattato questo argomento. Devo dire che le motivazioni che furono addotte da me nella relazione, che erano anche contenute, sia pure molto succintamente, nella relazione al disegno di legge, hanno trovato riscontro in notizie e dati che ho potuto apprendere anche direttamente presso gli uffici dell'Avvocatura per conoscere quale sia la situazione attuale del personale amministrativo, subalterno e d'ordine in servizio presso le Avvocature distrettuali.

Vi faccio grazia di un lungo discorso sull'attuale situazione di lavoro che grava sull'Avvocatura dello Stato, dandovi soltanto alcune cifre: nell'anno 1983 l'Avvocatura generale dello Stato in Italia ha avuto una sopravvenienza di 64.305 affari e la sola Avvocatura di Roma è arrivata a circa 20.000 affari trattati rispetto agli 11.000 del 1964. Nell'arco di 20 anni, quindi, vi è stato un raddoppio nell'attività dell'Avvocatura.

Invece, dal punto di vista del personale amministrativo, si è addirittura andati indietro come numero di unità addette. Cioè, dai 280 impiegati e 146 ausiliari del 1964, siamo scesi a 240 impiegati e 105 ausiliari. Quindi, di contro ad un raddoppio degli affari, vi è stata una diminuzione di personale. La stessa situazione, poi, esiste anche per il ruolo degli avvocati e dei procuratori che presenta delle larghissime carenze, ma in questo momento il problema non viene trattato.

L'aumento a 180 unità cosiddette precarie tiene soltanto il passo con un aumento che era già stato disposto a favore dell'Avvocatura stessa con la legge n. 103 del 1979 che, nell'articolo 33, prevedeva la dotazione di 180 unità in più di personale amministrativo, dotazione che poi non è stata mai effettuata.

Quindi non solo queste 90 unità sono state occasionate, nel 1982, dalla situazione particolare della sopravvenienza del contenzioso degli enti soppressi, ma, in sostanza, sono andate a colmare vuoti che derivavano da precedenti carenze; per cui ritengo che non solo s'imponga la riconferma per un ulteriore biennio delle 90 unità già in servizio, ma che sia più che legittima la richiesta di portarle a 180 unità, il che, in sostanza, significa dare soltanto altre 90 unità in più per far fronte a questa serie veramente notevole di compiti.

Sono in possesso anche di una documentazione sulla distribuzione del personale nelle varie Avvocature distrettuali, anche quelle più importanti. Prendo per esempio Bologna, dove ci sono soltanto 4 impiegati e nessun ausiliario (con tutte le conseguenze che ciò comporta). Siamo veramente a dei livelli, oserei dire, ridicoli.

Non aggiungerò altro, anche se ho molto materiale da sottoporre all'attenzione della Commissione. Credo, però, che le cifre stesse dimostrino che questo aumento è indispensabile. Avevo anche accennato alla possibilità di modificare l'articolo 2 del provvedimento con un emendamento che poi non avevo formalizzato, ma al quale avevo fatto accenno, riguardante il fatto che con la legge n. 271 avevamo modificato l'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'Avvocatura generale dello Stato, dando la possibilità all'Avvocatura di farsi rappresentare in giudizio, anche presso il tribunale della sede di Corte d'appello, da procuratori del libero Foro.

Se questo argomento può essere causa di lungaggini lo lascerò cadere; insisto, comunque, per l'approvazione del provvedimento nel testo presentato dal Governo.

GUALTIERI. Signor Presidente, capisco perfettamente le esigenze dell'Avvocatura generale dello Stato, che è un organismo importante e che svolge un ruolo altrettanto rilevante.

Posso senz'altro ammettere che gli uffici dell'Avvocatura generale dello Stato siano sottodimensionati rispetto alle esigenze, però il calcolo di questo sottodimensionamento vorrei che apparisse non da una valutazione del personale che in questo momento è, per caso, in servizio nelle varie sedi, ma da un modello di pianta organica in precedenza già richiesto.

Se tale modello di pianta organica evidenziasse che in questo momento l'Avvocatura nel suo complesso ha bisogno di 300-400 unità, non avrei alcuna difficoltà ad approvare il provvedimento relativo all'aumento di queste unità, da realizzarsi, però, con espletamento di concorso.

In carenza di questo modello di pianta organica ed essendo venuto a cessare, a mio giudizio, il motivo di straordinaria urgenza per cui fu approvata la legge n. 271, che era quello di fronteggiare il contenzioso con il personale sanitario e mutualistico, direi che sarebbe saggio limitarsi a prorogare coloro che sono già in servizio e chiedere immediatamente una valutazione di organico al Ministero, per poi bandire un regolare concorso per il personale che risultasse carente.

In questo modo non danneggeremmo alcuna persona perchè manterremo in servizio coloro che sono stati assunti in forma straordinaria. Anche se oggi la particolare situazione in cui ci troviamo mi lascia perplesso, riconosco utile trattenere in servizio il personale già assunto due anni fa (se risulta idoneo).

Per ora limitiamoci a questo, dunque, in attesa di varare le piante organiche e di bandire i concorsi necessari.

Sono disposto ad operare in questo modo anche per gli altri settori della Magistratura.

SAPORITO. Signor Presidente, avevo presentato unitamente al senatore Murmura, nella seduta del 7 giugno, un ordine del giorno che doveva essere accompagnato dall'approvazione definitiva del provvedimento (che noi speravamo avvenisse in quello stesso giorno).

L'ordine del giorno faceva carico al Governo di fornire una situazione generale delle esigenze dell'organico di tutte le categorie, secondo quanto adesso chiedeva anche il senatore Gualtieri.

Il ministro Gaspari è stato molto sollecito e ha sottoposto ad alcuni di noi le informazioni che avevamo richiesto.

L'attuale situazione dell'organico e le esigenze dell'Avvocatura generale dello Stato sono state più volte fatte presenti al Governo. Lo stesso Ministro ha peraltro ricordato come il disegno di legge in esame non sia altro che l'anticipazione di una iniziativa legislativa in proposito, già concordata con le organizzazioni sindacali, con le forze politiche e con il Ministero del tesoro, volta ad incrementare di 556 unità il personale di supporto amministrativo dell'Avvocatura.

Fin dall'inizio, infatti (come certamente il senatore Gualtieri ricorderà), l'autorizzazione all'assunzione del personale straordinario cui il provvedimento in esame fa riferimento è stata inquadrata nell'ottica di una normativa che incrementasse l'organico dell'Avvocatura generale dello Stato.

Pertanto, non avrebbe alcun senso, a mio avviso, prorogare le disposizioni della legge n. 271 del 1982 senza perseguire l'obiettivo di una razionalizzazione dell'intera materia.

Nel 1981 si disse che l'obiettivo da raggiungere era costituito da un incremento minimo del personale amministrativo dell'Avvocatura generale dello Stato di 556 unità. Oggi, nel 1984, concedere una pura e semplice proroga significherebbe non tenere alcun conto della drammaticità dei problemi che l'Avvocatura stessa si trova a dover affrontare.

Limitarsi, quindi, a concedere una proroga significherebbe dare una risposta incongrua, mentre sarebbe un atto di fiducia sostenere che gli obiettivi fissati nel 1981 dovranno essere probabilmente rivalutati in un confronto tra Governo, forze politiche ed organizzazioni sindacali, dato che nelle stime relative al personale elaborate tre anni or sono non si era potuto ovviamente tener conto dell'attuale *surplus* di lavoro.

Se vorremo, pertanto, venire incontro (e non soltanto formalmente) alle esigenze di questo importante organo dello Stato, dovremo dare risposte più concrete - e che non siano risposte di mera generosità - alle richieste che risultano ancora insoddisfatte, attraverso la presentazione di un provvedimento organico.

Ciò significherebbe porsi nella logica di chiedere la presentazione e di sollecitare l'approvazione di una normativa organica che doti l'Avvocatura generale dello Stato del personale di cui ha bisogno. Per questi motivi tengo a ribadire le preoccupazioni già manifestate in ordine alla concessione di una pura e semplice proroga, che non ritengo rappresenti una soluzione idonea ai problemi dell'Avvocatura stessa, come del resto ho avuto modo di constatare personalmente nel corso di alcuni incontri da me avuti con le organizzazioni sindacali e con il personale dell'Avvocatura generale dello Stato.

Mi permetto, pertanto, di sollecitare il Governo a presentare al più presto un provvedimento organico che disciplini gli aspetti funzionali dell'Avvocatura generale dello Stato, che mi auguro venga rapidamente approvato.

GARIBALDI. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, nella precedente seduta ho avuto modo di esprimere perplessità in ordine al

modo in cui si è giunti (e si giunge reiteratamente) all'adozione di una decisione come quella contenuta nel disegno di legge in esame. Si tratta di decisioni che sono in contrasto con principi di carattere generale che non ci si stanca mai di sottolineare, e che vengono talvolta formalizzati in una legge. Pertanto, non sono mai riuscito a superare il disagio di dover sempre correre ai ripari in questo modo all'ultimo momento.

Pur riconoscendo la consistenza delle argomentazioni svolte dal relatore, e dal senatore Saporito, ritengo che atteggiamenti del genere siano sostanzialmente in contrasto con l'obiettivo - da tutti riconosciuto - di dare un minimo di sistematicità alle diverse articolazioni della pubblica amministrazione.

Per questi motivi, mi associo alle osservazioni del senatore Gualtieri, secondo il quale le reali esigenze di personale dell'Avvocatura generale dello Stato dovrebbero emergere da una pianta organica che sarebbe necessario predisporre al più presto.

Non si può continuare a legiferare sotto la spinta dell'urgenza, dell'emergenza o della drammaticità delle situazioni; poichè è un modo di operare che ci toglie la capacità e la serenità di giudizio necessarie per adottare decisioni equilibrate.

Non credo che predisporre una pianta organica dell'Avvocatura generale dello Stato sia un'opera ciclopica. Mi associo pertanto, come ripeto, alle argomentazioni del senatore Gualtieri, che sono, a mio avviso, del tutto ragionevoli.

PASQUINO. Mi sembra, signor Presidente e signor Ministro, che ci si trovi in presenza dell'ennesima manifestazione di ritardo nella presentazione e nell'attuazione di provvedimenti ritenuti importanti dalla stessa maggioranza.

Per l'ennesima volta la maggioranza (o comunque il Governo) dimostra di essere in ritardo rispetto a situazioni che si prevedeva si sarebbero venute a creare, come infatti è accaduto. Già nel maggio del 1982 ci si trovava a dover coprire un ritardo. Pertanto, il disegno di legge in esame è soltanto un provvedimento tampone che non risolve affatto i problemi.

Se si accedesse alla richiesta di raddoppio (da 90 a 180) delle unità previste dalla legge n. 271 del 1982, non solo non si risolverebbe il problema, ma lo si aggraverebbe, poichè si fornirebbe, in qualche modo, un alibi per non intervenire in maniera organica.

Pur prendendo atto delle carenze di personale dell'Avvocatura generale dello Stato, non ritengo quindi opportuno adottare la decisione di raddoppiare il personale straordinario, poichè così facendo, anzichè dare soluzione ai problemi, ci si limiterebbe a tamponare l'emergenza, fornendo altresì un alibi - lo ripeto - per non andare nella giusta direzione.

Penso che, proprio come spinta verso la soluzione complessiva, sia necessario contenere in 90 unità il numero del personale cui in via straordinaria l'Avvocatura dello Stato può ricorrere e che sia necessario contestualmente prendere atto che la situazione si è andata aggravando e che quindi dobbiamo dirigerci verso una soluzione organica.

Per far ciò - e a questo proposito sono d'accordo sia con il senatore Gualtieri che con il senatore Garibaldi - è necessario che ci venga proposto un piano di soluzione organico e non un ennesimo piano di intervento eccezionale e straordinario a sanatoria di situazioni difficili, mentre non sappiamo nulla di quello che realmente accade.

Condivido alcune delle dichiarazioni del senatore De Cinque; ma se è vero che tutte le sedi dell'Avvocatura dello Stato versano in tale difficile situazione, allora dovremmo analizzare il problema da un punto di vista complessivo. Infatti alla situazione eccezionale si può semplicemente provvedere con un riassetto del personale già esistente; dopo di che, bloccato a 90 unità il numero del personale suddetto, chiederemo al Ministro che ci sottoponga nel più breve tempo possibile la soluzione organica sulla quale lavorare.

Se invece stabiliamo in 180 unità il numero di tale personale, fra due anni ci troveremo a chiedere 360 unità. A riprova di ciò, ricordo che il senatore Saporito ha già annunciato che occorrono 557 unità.

Per ora riteniamo che vada accettata la proposta del senatore Gualtieri di fermarsi alle 90 unità e di valutare, sulla base della rilevazione sindacale, lo stato di bisogno dell'Avvocatura dello Stato.

DE SABBATA. Non ho che da ribadire quanto ho già affermato precedentemente, dal momento che non sono stati apportati elementi nuovi.

Si tratta di un metodo di assunzione che è assolutamente inaccettabile sotto ogni punto di vista. Poteva essere accettabile in una situazione di emergenza, ma sempre come strumento eccezionale, e non come il migliore tra quelli individuabili.

Tale metodo di assunzione, comunque, ha permesso di far fronte a determinate esigenze per delle situazioni e delle assunzioni di carattere assolutamente provvisorio. La durata delle assunzioni si è invece prolungata nel tempo ed è risultata oggetto, in altri campi, di sanatoria.

Adesso, per l'Avvocatura dello Stato, si vuole non solo sanare e prorogare la posizione di coloro i quali sono stati assunti ed hanno già effettuato un periodo di servizio, ma si vuole raddoppiare il numero delle assunzioni. Di fronte a tale raddoppio, non possiamo che essere contrari, perchè si tratta di un modo di gestione che è assolutamente incompatibile con qualsiasi norma di corretta legiferazione, in modo particolare in questo settore per il quale non abbiamo fatto altro che insistere sulla necessità di una selezione del personale e di una pubblicità della sua assunzione.

Sulla base di questo mio sintetico intervento, mi rivolgo al relatore e al Ministro, il quale ha più volte fatto dichiarazioni in questo senso; ritengo che, pur nella sua sinteticità, che non significa peraltro un volersi salvare la coscienza, il mio intervento sia sufficiente per esprimere una contrarietà molto ferma al testo al nostro esame.

Pertanto, se la nostra proposta di limitare a 90 le unità di personale straordinario dell'Avvocatura dello Stato non sarà accolta, chiederemo che il prosieguo dell'esame del provvedimento al nostro esame abbia luogo in sede referente.

SAPORITO. Non siamo disponibili ad accogliere la proposta del senatore De Sabbata di limitare a 90 le unità di personale straordinario dell'Avvocatura dello Stato.

DE SABBATA. Signor Presidente, formalizzo la richiesta di poc'anzi chiedendo, anche a nome degli altri senatori del Gruppo comunista, che il disegno di legge sia rimesso all'esame dell'Assemblea.

PRESIDENTE. Do atto al senatore De Sabbata che la richiesta di rimessione all'Assemblea da lui presentata è appoggiata da un quinto dei componenti della Commissione. Avverto che, conseguentemente, ai sensi dell'articolo 35, secondo comma, del Regolamento, l'esame del disegno di legge proseguirà in sede referente.

I lavori terminano alle ore 19.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

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

DOCT. ETTORE LAURENZANO