

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno,  
ordinamento generale dello Stato e della pubblica Amministrazione)

### 32° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 SETTEMBRE 1974

Presidenza del Presidente **TESAURO**

#### INDICE

##### DISEGNI DI LEGGE

##### IN SEDE REDIGENTE

##### Discussione e rinvio:

« Modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (1573);

« Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (684) (D'iniziativa dei senatori Pieraccini ed altri);

« Nuove disposizioni sulla nomina a sostituto avvocato generale dello Stato ed adeguamento dei ruoli organici degli avvocati e dei procuratori dello Stato » (426) (D'iniziativa dei senatori Cucinelli e Viviani);

« Modificazioni all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (337) (D'iniziativa dei senatori Arena ed altri);

« Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (288) (D'iniziativa del senatore Bartolomei);

PRESIDENTE . . . . . Pag. 332, 333, 335  
BARRA, relatore alla Commissione . 332, 333, 334

BRANCA . . . . .	Pag. 334
BROSIO . . . . .	335
DE MATTEIS . . . . .	334, 335
MAFFIOLETTI . . . . .	332, 333, 334 e <i>passim</i>
MURMURA . . . . .	335

*La seduta ha inizio alle ore 19.*

GERMANO, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

##### IN SEDE REDIGENTE

##### Discussione e rinvio dei disegni di legge:

« Modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (1573);

« Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (684), d'iniziativa dei senatori Pieraccini ed altri;

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

32° RESOCONTO STEN. (25 settembre 1974)

« Nuove disposizioni sulla nomina a sostituto avvocato generale dello Stato ed adeguamento dei ruoli organici degli avvocati e dei procuratori dello Stato » (426), di iniziativa dei senatori Cucinelli e Viviani;

« Modificazioni all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (337), d'iniziativa dei senatori Arena ed altri;

« Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (288), d'iniziativa del senatore Bartolomei

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato », « Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato », d'iniziativa dei senatori Pieraccini, Cipellini, Vignola, Viviani, Cucinelli, Zuccalà, Albertini, Licini, Marotta, Bermani, Corona, De Matteis e Cavezzali, « Nuove disposizioni sulla nomina a sostituto avvocato generale dello Stato ed adeguamento dei ruoli organici degli avvocati e dei procuratori dello Stato », d'iniziativa dei senatori Cucinelli e Viviani, « Modificazioni all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato », d'iniziativa dei senatori Arena, Balbo, Bonaldi, Brosio, Premoli e Robba, e « Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato », d'iniziativa del senatore Bartolomei.

Prego il senatore Barra di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

BARRA, *relatore alla Commissione*. Ricordo ai colleghi che prima delle ferie estive è stata distribuita la mia relazione scritta, nella quale ho inteso in particolare mettere in rilievo le differenze tra l'attuale disciplina e le modifiche che si vogliono apportare. Non posso quindi che rimettermi a quello che ho ampiamente esposto per iscritto, non avendo nulla da aggiungere. Mi riservo di dare ragione di alcuni emendamenti in sede di esame degli articoli del disegno di legge governativo, che propongo di prendere come base di discussione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

MAFFIOLETTI. Il nostro Gruppo ha delle riserve in merito al disegno di legge in esame. In particolare non condividiamo il concetto, cui è ispirata un po' tutta la normativa, della analogia tra avvocati dello Stato e magistrati, in quanto i magistrati hanno una funzione specifica di rilevanza costituzionale. Non c'è da rivendicare una analogia di funzioni, richiamandosi ad una analogia del trattamento economico. È un punto, questo, che secondo me va chiarito. Qui si tratta di personale assai qualificato, che svolge un lavoro di indubbia portata professionale e di rilevanza per la vita dello Stato, ma che dipende dall'Esecutivo, cosa che non avviene per i magistrati, i quali hanno una loro indipendenza, un loro assetto legislativo contemplato dalla Carta costituzionale.

Bisogna pertanto approfondire il problema del ruolo dell'avvocatura dello Stato oggi, tenendo conto di una legislazione che è certamente superata in conseguenza dell'attuazione dell'ordinamento regionale. Si tratta di vedere come funziona il decentramento nell'ambito dell'avvocatura dello Stato e qual è lo sviluppo del contenzioso oggi che esistono le Regioni. Sono questioni importanti, considerato che il disegno di legge in esame comporta una spesa, comporta un aumento di organico.

Attualmente la struttura dell'avvocatura dello Stato è una struttura di tipo nostalgico. Quali misure vengono delineate nel disegno di legge per rompere tale struttura, che non è da rapportare a quella della magistratura, dove si ha invece una articolazione delle funzioni? Il discorso non viene, secondo noi, adeguatamente affrontato con le proposte che vengono fatte, le quali si riducono alla introduzione di alcuni momenti di collegialità nella distribuzione degli incarichi, nella formazione del parere, nella iniziativa che l'avvocato dello Stato assume per la difesa degli interessi dell'Amministrazione pubblica.

Non credo che la Commissione sia pronta ad affrontare una discussione rapida su questioni di tale portata, che richiederebbero, a nostro giudizio, un'adeguata documentazione. Noi apprezziamo lo sforzo che ha fat-

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

32° RESOCONTO STEN. (25 settembre 1974)

to il relatore nell'illustrare il disegno di legge con elementi anche di carattere strutturale (questo non è un provvedimento che deve riguardare i trattamenti economici; noi rifiuteremmo un provvedimento di tale tipo, che avesse un carattere di particolarità), ma non ci basta il lavoro notevole del relatore: ci dovrebbe essere una informazione anche del Ministro per l'organizzazione amministrativa sulla serie di problemi ai quali io ho voluto solo genericamente accennare e che hanno rilievo, in quanto ci troviamo ad affrontare un provvedimento che — ripeto — comporta un aumento di organico, comporta una modifica sostanziale dei trattamenti economici.

**PRESIDENTE.** Ricordo che si tratta di un provvedimento che si trascina da tempo; noi rimanemmo d'accordo, prima delle vacanze estive, che si sarebbe fatta stampare e distribuire la relazione del senatore Barra proprio per mettere tutti in grado di intervenire tempestivamente e che il disegno di legge sarebbe stato posto all'ordine del giorno della prima seduta dopo la ripresa dei lavori parlamentari.

**BARRA, relatore alla Commissione.** Io potrei fornire le informazioni richieste dal collega Maffioletti facendo riferimento al testo della mia relazione.

L'avvocatura dello Stato è tradizionalmente legata alla magistratura, ma non è questo il problema nè è questo lo spirito cui si ispira il disegno di legge. Bisogna innovare la struttura dell'avvocatura dello Stato. Nella mia relazione rilevavo appunto al riguardo che l'ordinamento dell'avvocatura dello Stato è « tuttora ancorato al testo unico approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611... » e che si era sentita da anni l'esigenza di « una riforma dell'ordinamento che svincolasse i procuratori e gli avvocati dello Stato da un lato dal rigore di uno svolgimento di carriera che, senza corrispondere a differenziate esigenze di funzioni, quali scaturenti dall'indubbia analogia della libera attività forense, null'altro ormai rappresenta che una progressione economica, e dall'altro garantisce il carattere preva-

lentemente professionale delle funzioni esercitate, anche mediante il riordino e la disciplina dei poteri e delle attribuzioni degli organi collegiali di governo della categoria ».

Sostanzialmente nel disegno di legge si aboliscono alcune qualifiche che sono puramente nominalistiche. In questo senso siamo esattamente sulla scia delle valutazioni fatte dal collega Maffioletti...

**MAFFIOLETTI.** Il tipo di informazione che io chiederei è, ad esempio: i ruoli sono attualmente coperti?

**BARRA, relatore alla Commissione.** Vorrei soltanto osservare che la riforma dell'avvocatura dello Stato non è un'iniziativa che risale soprattutto al Governo. Ci sono stati, come il collega sa, nella V legislatura, ben cinque disegni di legge ispirati a questo principio; la stessa avvocatura dello Stato preparò un disegno di legge di tal genere.

È chiaro che l'avvocato dello stato non è un magistrato, adempie però ad una funzione tipicamente professionale, inquadrata in un certo rapporto di impiego. Questo aspetto, secondo me, il disegno di legge lo affronta, non solo, ma abolisce quello che era considerato l'elemento verticistico, burocratico, che rende difficile all'avvocato dello Stato l'espletamento di certe funzioni con la necessaria libertà di giudizio. Ecco perchè si introduce, in analogia con la professione forense, l'istituzione del consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato.

Resta il problema dell'aumento dell'organico. Ora, io ho citato un dato che è sintomatico. Si tratta in pratica di una delle pochissime amministrazioni dello Stato il cui organico risale al 1925. Il numero complessivo dei posti di avvocato e procuratore dello Stato è di 276. Rispetto a cinquant'anni fa si ha un incremento, con la nuova pianta organica, di appena il 12 per cento, di fronte ai problemi posti dall'istituzione delle Regioni e a tutto il contenzioso fiscale. Ricordo a questo proposito che da tempo era stato presentato un disegno di legge che limitava la riforma dell'avvocatura dello Stato esclusivamente all'aumento dell'organico.

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

32° RESOCONTO STEN. (25 settembre 1974)

Ora, noi siamo di fronte ad un provvedimento di legge che adempie ad una funzione, diciamo così, democratica, quella di evitare all'avvocato generale dello Stato di trovarsi di fronte a certi conflitti (che, come è noto, in qualche caso si sono verificati).

Che cosa si fa dal punto di vista economico? Si unificano le qualifiche che sono inutili; si accetta un principio ormai consolidato, e cioè che le qualifiche intanto hanno un senso in quanto corrispondono a determinate funzioni. A me pare quindi che, oggettivamente, salvo ad entrare nel merito dei singoli articoli, il problema del trattamento economico sia visto soprattutto in considerazione di ulteriori provvedimenti legislativi, che verranno da noi esaminati.

Ora, qual è l'innovazione? Il principio, diciamo, del doppio grado, rimane fermo. Lo vedremo in particolare quando passeremo all'esame dei singoli articoli. Attualmente vi sono due carriere autonome. Il cittadino che ha superato l'esame di procuratore dello Stato ha una certa carriera, che è praticamente economica, poichè la mansione è quella che è.

Poi, per passare all'avvocatura dello Stato, il concorso è completamente autonomo; cioè il procuratore dello Stato partecipa a questo concorso come vi può partecipare un magistrato. Qual è il punto (anche sulla base di un certo orientamento che il senatore Maffioletti conoscerà meglio di me, perchè nella professione forense non esiste più distinzione tra la funzione di avvocato e quella di procuratore) che resta fermo? È quello per cui consentiamo ai procuratori dello Stato di partecipare alla carriera dell'avvocatura dello Stato, così come lo consentiamo anche ad altri rami, ad esempio i magistrati. Nel sistema previsto dalla riforma questa possibilità è consentita con l'accantonamento di un certo numero di posti ai procuratori ai quali gli stessi possono accedere attraverso un esame di idoneità. In definitiva il punto fondamentale è questo: le due carriere restano separate, ma vi possono accedere anche i corpi esterni; si tratta di stabilire il rapporto. Qui si propone il rapporto da 4 a 1; forse sarebbe meglio

stabilire un rapporto del 50 per cento, così si taglierebbe la testa al toro.

**MAFFIOLETTI.** Signor Presidente, io avevo chiesto dei dati che non mi sono stati ancora forniti, poichè il relatore ha praticamente svolto una nuova illustrazione del provvedimento, senza peraltro dare quei chiarimenti che si riferiscono anche alle strutture dell'avvocatura dello Stato. Allora vorrei che si confutassero i dati che sono in mio possesso e cioè che i posti attualmente in organico non risultano coperti: al 1° gennaio 1969, su 266 posti in organico ne erano scoperti 48; al 1° gennaio 1970, 43; al 1° gennaio 1971, 29; al 1° gennaio 1972, 41 e al 1° gennaio 1973, 35.

**BARRA, relatore alla Commissione.** Questa è una carriera molto difficile; gli esami sono particolarmente severi e la selezione è altissima: si bandisce un concorso per 10 posti e magari nessuno lo vince!

**MAFFIOLETTI.** Come si giustifica allora l'aumento dell'organico?

**DE MATTEIS.** Posso citare questo caso, di cui sono venuto personalmente a conoscenza, al senatore Maffioletti: si rendono vacanti 13 posti di procuratore dello Stato e pertanto viene bandito un concorso, appunto, per 13 posti, al quale partecipano 1.300 concorrenti. Dopo lo svolgimento delle prove scritte, corretti gli elaborati, la Commissione ammette agli orali — era ormai trascorso un anno e mezzo — soltanto due concorrenti. Si tratta soltanto di una eccessiva rigidità.

**MAFFIOLETTI.** E per questo vogliamo aumentare gli organici?

**BRANCA.** In proposito posso testimoniare anche io, avendo partecipato due volte alla Commissione esaminatrice per l'avvocatura dello Stato. La prima volta erano undici posti disponibili e i concorrenti, in numero molto maggiore, erano tutti bravissimi, però può succedere che uno sia espertissimo in procedura civile e in procedura

1<sup>a</sup> COMMISSIONE

32° RESOCONTO STEN. (25 settembre 1974)

penale, tanto da riportare 10, ma non sia altrettanto esperto in diritto penale, tanto da prendere un 6 che non lo fa ammettere agli orali. Nel caso in esame, furono ammessi soltanto tre candidati alle prove orali e tra gli esclusi c'era un concorrente che, contemporaneamente, aveva vinto il concorso per il Consiglio di Stato.

**DE MATTEIS.** Signor Presidente, noi socialisti siamo presentatori di due disegni di legge; ciononostante intendiamo aderire alla proposta del Governo, sia ben chiaro con alcune rettifiche che vedremo in seguito. Quindi in linea di massima noi siamo favorevoli al passaggio alla discussione degli articoli, anche perchè si tratta di un provvedimento necessario e che si trascina ormai da anni. Ma finiamola di portare all'ordine del giorno di ogni seduta questi disegni di legge, per poi rinviarli continuamente: se il provvedimento è valido, approviamolo; se non lo è, chiudiamo il discorso e non se ne parli più, ma evitiamo di perdere inutilmente tempo.

**BROSIO.** Anche noi siamo presentatori di un disegno di legge, però anche la mia parte, così come ha or ora detto il collega De Matteis, è disposta a prendere come base la proposta di legge governativa, alla quale verranno senz'altro apportati taluni emendamenti. Quindi, in definitiva, siamo favorevoli al passaggio agli articoli, purchè questi siano affrontati nella prossima seduta.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro domanda di parlare, porrò ai voti la chiusura della discussione generale.

**MAFFIOLETTI.** Per dichiarazione di voto preciso, a nome del mio Gruppo, di essere contrario alla chiusura della discussione generale perchè sinora una simile di-

scussione non si è svolta; anche se ci sono pressioni autorevoli e considerazioni indubbiamente valide a sostenere un simile tipo di normativa, non ce la sentiamo di liquidare in questo modo un disegno di legge tanto importante. Signor Presidente, è chiaro che qui una discussione generale seria e approfondita non è stata fatta: significa che si svolgerà in sede di discussione degli articoli e degli emendamenti.

**PRESIDENTE.** Metto ai voti la chiusura della discussione generale.

*(È approvata).*

**MURMURA.** Signor Presidente, propongo di rinviare il seguito dell'esame del disegno di legge alla prossima seduta di mercoledì 2 ottobre, per l'esame degli articoli e degli emendamenti.

**BROSIO.** Aderisco alla proposta del senatore Murmura.

**DE MATTEIS.** Potremmo presentare gli emendamenti mercoledì e iniziare la discussione degli articoli giovedì.

**PRESIDENTE.** Possiamo quindi rinviare a giovedì, precisando che il termine ultimo per la presentazione degli emendamenti è il giorno precedente, mercoledì, onde consentire al Governo di studiarli meditatamente.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

Il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato alla prossima seduta.

*La seduta termina alle ore 19,30.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
*Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici*  
DOTT. FRANCO BATTOCCHIO