

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

1^a COMMISSIONE PERMANENTE

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

35° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 17 NOVEMBRE 1981

Presidenza del Presidente MURMURA

INDICE

Disegni di legge in sede deliberante

« Disciplina dell'assunzione, da parte dell'Avvocatura dello Stato, del contenzioso già di competenza delle gestioni di liquidazione degli enti mutualistici soppressi e posti in liquidazione con la legge 17 agosto 1974, n. 386 » (1596-Urgenza ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento)
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 409, 411, 412
BONIFACIO (DC) 411, 412
MAFFIOLETTI (PCI) 411, 412
MANCINO (DC), relatore alla Commissione 409, 412

I lavori hanno inizio alle ore 11,45

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Disciplina dell'assunzione, da parte dell'Avvocatura dello Stato, del contenzioso già di competenza delle gestioni di liquidazione degli enti mutualistici soppressi e posti in liquidazione con la legge 17 agosto 1974, n. 386 » (1596-Urgenza ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento)
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge:

« Disciplina dell'assunzione, da parte dell'Avvocatura dello Stato, del contenzioso già di competenza delle gestioni di liquidazione degli enti mutualistici soppressi e posti in liquidazione con la legge 17 agosto 1974, n. 386 ».

Ricordo che per il provvedimento in oggetto è stata accordata, il 14 ottobre 1981, la dichiarazione di urgenza ai sensi dell'articolo 77, primo comma, del Regolamento. Prego il senatore Mancino di riferire alla Commissione sul disegno di legge

MANCINO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il provvedimento in esame disciplina l'assunzione da parte dell'Avvocatura dello Stato del contenzioso già di competenza delle gestioni di liquidazione degli enti mutualistici: questi, come è noto, sono stati soppressi con legge 17 agosto 1974, n. 386.

Il contenzioso delle cessate gestioni di liquidazione, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge n. 168 del 1981, è stato affidato all'Avvocatura dello Stato. Essendo rimaste di competenza dell'Avvocatura le residue funzioni di liquidazione devolute allo spe-

ciale ufficio di liquidazione degli enti soppressi — costituito presso il Ministero del tesoro ai sensi della legge 4 dicembre 1956, n. 1404 — il volume di lavoro è tale che non può essere sopportato dalla struttura dell'Avvocatura. Si tratta di circa seimila affari non ancora definiti, che richiedono larghezza di mezzi e di strutture e disponibilità di personale. Approfittando di questa situazione il disegno di legge introduce una qualche modificazione a livello di ordinamento dell'Avvocatura dello Stato. Infatti, nell'articolo 1 viene prevista la possibilità di conferire, da parte dell'Avvocatura, delega ai procuratori legali del libero foro per quanto concerne lo svolgimento di incombenze di rappresentanza nei giudizi civili e amministrativi. Si tratta di compiti meramente procuratori.

La previsione è di carattere generale e non riguarda soltanto il disbrigo degli affari contenziosi in materia mutualistica.

All'articolo 2 viene prevista l'estensione anche all'Avvocatura dello Stato delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276, sulle assunzioni di personale straordinario. Nella relazione si assume che la normativa suddetta (che dette ottimi risultati nell'ambito delle amministrazioni nelle quali è stata applicata) porterebbe un indubbio vantaggio all'Avvocatura dello Stato, tenendo conto anche del limitato contingente numerico proposto (novanta unità), di gran lunga inferiore a quello a suo tempo autorizzato dalla legge n. 103 del 1979 approvata dal Senato, poi vanificato dalle norme successive.

Sempre nella relazione del Governo si dà per scontato che nessun'altra amministrazione possa fare riferimento analogico a quanto praticato da parte dell'Avvocatura dello Stato. Poichè si tratta di circostanza eccezionale, tale incombenza, si assume, non consentirebbe ad altre amministrazioni di farvi riferimento e quindi di richiedere l'estensione della normativa.

All'articolo 3 viene prevista l'istituzione di un gruppo operativo presso il Ministero del tesoro, col compito di curare i rapporti con l'Avvocatura generale dello Stato al fine

specifico di fornire tutti gli elementi necessari per l'istruttoria degli affari contenziosi. Questi verrebbero trattati dal personale già appartenente agli enti soppressi attualmente in forza presso l'amministrazione generale. Il periodo di utilizzazione di personale non dovrebbe essere superiore a tre anni e non andrebbe comunque a scapito della sistemazione definitiva dello stesso, non pregiudicando un ulteriore sviluppo dello stato giuridico di questo personale.

Per l'accelerazione delle operazioni di questo ufficio speciale viene prevista, sempre all'articolo 3, la ripartizione per funzioni dei novantotto posti di dirigente superiore, di cui al quadro 1 della tabella VII, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e così modificata: « Consigliere speciale aggiunto e ispettore generale, n. 39; capo servizio, n. 10; direttore di ragioneria centrale, n. 28; direttore di ragioneria regionale, n. 20; dirigente di segreteria ragioniere generale dello Stato, n. 1 ». Con un totale, come detto, di novantotto.

All'articolo 4 si fa fronte all'onere derivante dall'applicazione della presente legge, che viene valutato in 1.000 milioni, cui si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo n. 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno finanziario 1982.

Questo, nel complesso, il disegno di legge che da una parte offre la possibilità di assunzione di personale straordinario, dall'altra, approfittando del volume rilevante del contenzioso del settore mutualistico, vorrebbe introdurre una innovazione nell'ordinamento dell'Avvocatura con possibilità di delega a professionisti del libero foro. Dal punto di vista generale, comprendo l'esigenza dell'Avvocatura; vorrei, però, ricordare che da appena qualche anno è stato approvato il nuovo ordinamento dell'Avvocatura; ora, anzichè affrontare il problema delle insufficienze dell'organico, dovremmo consentire all'Avvocatura di ricorrere al libero foro. Ma c'è spazio per un discorso sulle strutture, oggi che siamo chiamati a gestire esigenze di contenimento della spesa pubblica allargata? Pongo una domanda.

P R E S I D E N T E. Dichiaro aperta la discussione generale.

M A F F I O L E T T I. Una osservazione all'articolo 1. Ricordo quanto è stato detto in occasione del varo della legge di riforma dell'Avvocatura dello Stato, alla quale il Senato ha dedicato particolare attenzione e che è considerata da quanti operano nel settore una buona legge. Senonchè, via via, si sono congestionati i ruoli, tanto che è piovuta, per così dire, sull'Avvocatura dello Stato una vera e propria massa di contenzioso. Personalmente, però, nutro riserve sulla facoltà, indifferenziata per materia e indeterminata nel tempo, di conferire deleghe ai procuratori del libero foro. Nella fattispecie, infatti, si tratta di funzioni procuratorie; al professionista privato non viene commessa la difesa, ma si delega soltanto il potere di rappresentanza.

Bisognerebbe, perciò, precisare l'espressione di cui all'articolo 1, «incombenze di rappresentanza», tecnicamente inappropriata. Si vuol forse dire, in tal modo, che dalle funzioni procuratorie ne vengono stralciate alcune o si tratta di una concezione ulteriormente restrittiva? Bisogna essere più precisi e parlare, eventualmente di alcune particolari incombenze relative alla rappresentanza procuratoria. Ove si riferisca a tutte, l'attuale dizione mi sembra allora impropria o, comunque, non chiara. Suggestirei l'ipotesi di far riferimento alle materie e di chiarire se si tratta di tutte le funzioni o no.

M A N C I N O, *relatore alla Commissione.* Sarebbe favorevole all'introduzione di una disciplina temporanea finalizzata a questo contenzioso?

M A F F I O L E T T I. Bisogna determinare la materia, stabilire i giudizi.

B O N I F A C I O. Ciò è difficile; chi procede alla determinazione?

M A F F I O L E T T I. Se ciò è tecnicamente difficile, si potrebbe circoscrivere questa facoltà nel tempo, ricondurla cioè

ad una eccezionalità. Faccio un'osservazione *a latere*. Quando ci occupammo della legge sull'Avvocatura, ci venne detto che questo ritocco dell'organico avrebbe sistemato il settore. Non ci fu detto che era paralizzato, che era oberato in modo impressionante di lavoro. Adesso, invece, andiamo ad una congestione tale da far parlare di paralisi! Capisco che è un fatto eccezionale, limitato nel tempo. Per questo motivo si dice di lasciare una norma che dia facoltà di delegare al privato i poteri del procuratore dello Stato. A questo punto formulo dei dubbi: v'è una tendenza professionale degli avvocati dello Stato ad avere la funzione difensiva staccata da certe funzioni procuratorie, e non vorrei che si deformasse in senso permanente la funzione dell'Avvocatura dello Stato, che questa passasse, cioè, da difesa tecnica dei poteri pubblici ad una specie di funzione di supervisore per cui non è più l'avvocato che padroneggia la controversia; l'avvocato ha un collaboratore ed a questi, in pratica, viene devoluta la difesa tecnica.

Per quanto riguarda la possibilità di assunzione di personale, prevista nell'articolo 2, devo dire che, se diamo uno sguardo alla tabella relativa agli affari contenziosi, per Roma — che ha il carico principale — si può far fronte alle esigenze con il ruolo unico degli enti disciolti. Non avverso, quindi, questo articolo grazie al quale, con novanta unità, si può benissimo rafforzare il personale dell'Avvocatura.

Quanto all'articolo 3 conosco la situazione dell'Ufficio speciale liquidazione degli enti soppressi istituito presso il Ministero del tesoro; e devo rilevare che è una situazione assurda, di non funzionalità. Capisco anche che l'assolvimento di certi compiti istruttori da parte dell'Ufficio liquidazione — come, ad esempio, richieste di accertamenti, documentazioni, eccetera — aiuterebbe l'Avvocatura dello Stato ed abbrevierebbe anche i giudizi dal momento che molto spesso questi vengono rinviati proprio perchè da parte dell'Ufficio non viene fatta l'istruttoria. Quindi, è senz'altro opportuno potenziare questo Ufficio, con temporaneità d'assegnazione però, tant'è vero che il disegno di legge parla di gruppo operativo.

Sono d'accordo con lo spirito del primo e secondo comma dell'articolo 3, per la costituzione del gruppo operativo per il potenziamento dell'Ufficio speciale liquidazione degli enti soppressi, ma in via temporanea e non permanente, cosicchè non sia modificata la ripartizione per funzione dei posti di dirigenti superiori così come indicata nella tabella 7 allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

BONIFACIO L'orientamento generale è quello di considerare superata questa netta demarcazione tra avvocato e procuratore. Però, d'altra parte, non possiamo non tener conto che attualmente è una distinzione che opera nell'ordinamento. Per lo meno in linea di massima, dobbiamo esprimere un orientamento positivo verso il disegno di legge in esame, almeno per la parte che più strettamente riguarda la sopravvenuta maggiore incombenza di lavoro sulle spalle dell'Avvocatura dello Stato.

Se si può comprendere la difficoltà di una precisazione delle incombenze di rappresentanza nei giudizi civili e amministrativi previsti dall'articolo 1, il Governo dovrebbe però chiarire se la delega ai procuratori legali debba essere intesa come temporanea o definitiva.

Sarebbe assai opportuno, ai fini dei chiarimenti richiesti e per una migliore conoscenza dei vari problemi, procedere ad una audizione dell'Avvocato generale dello Stato.

MAFFIOLETTI. Sarebbe opportuno conoscere con precisione anche quali sono le cause dell'aumento del contenzioso presso l'Avvocatura dello Stato, se derivano unicamente dagli enti soppressi o anche, per esempio, dalla materia tributaria o da altre cause.

MANCINO, relatore alla Commissione. Sarebbe forse opportuno rinviare il seguito dell'esame del disegno di legge per permettere ai vari Gruppi una più approfondita riflessione sulle innovazioni introdotte dall'articolo 1. Un procuratore che non abbia conoscenza piena del processo, difficilmente può dare un contributo positivo all'attività dell'Avvocatura. Se limitiamo il dispositivo dell'articolo 1 alla gestione del solo contenzioso attuale, la deroga sarebbe parziale. Ma sarebbe sufficiente?

PRESIDENTE. In effetti fare il procuratore o l'avvocato non è solo un problema di memorie o di compare, ma ben più di sostanza.

Propongo di rinviare ad altra seduta il seguito della discussione del disegno di legge. Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

I lavori terminano alle ore 12,25.