

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VIVIANI e ATTAGUILE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 GENNAIO 1974

Disciplina delle avvocature degli enti pubblici

ONOREVOLI SENATORI. — L'articolo 97 della Costituzione statuisce che: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

Il Consiglio di Stato (parere 9 dicembre 1953 in *Rivista Consiglio di Stato* 1954, numero 457) ha ritenuto tale precetto applicabile anche alla organizzazione degli uffici degli enti pubblici al fine di assicurare la loro piena funzionalità.

Il regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore legale, prevede (articolo 3) la possibilità per gli enti pubblici di avere un proprio ufficio di avvocatura per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente, stabilendo la iscrizione dei propri avvocati e procuratori nell'elenco speciale annesso all'albo professionale.

Anche il disegno di legge di iniziativa governativa di riforma dell'ordinamento della professione di avvocato, comunicato alla Presidenza del Senato il 9 ottobre 1972 (atti Senato n. 422), prevede (articolo 19) l'istituto della pubblica avvocatura.

Il Consiglio nazionale forense, con deliberazione dell'8 gennaio 1963, ha chiarito che l'articolo 3 della legge professionale vigente

consente alle pubbliche amministrazioni di avvalersi di propri legali a condizione che gli stessi facciano parte di un ruolo autonomo rispetto agli altri uffici dell'ente.

La mancanza nella legge professionale di un'apposita normativa che disciplini le avvocature degli enti pubblici ha fatto sì che ciascuna amministrazione organizzasse i propri uffici di avvocatura secondo proprie discrezionali valutazioni. Ciò, peraltro, ha comportato una notevole difformità nell'organizzazione delle singole avvocature, le quali non sempre godono della necessaria autonomia ed indipendenza, che sono invece presupposti indeclinabili del loro corretto funzionamento.

Si presenta, quindi, la necessità indilazionabile di fissare alcuni principi generali uniformi, che valgano per le avvocature degli enti pubblici al fine di renderle sempre più rispondenti alle molteplici e complesse esigenze della pubblica amministrazione.

Si aggiunga a tutto questo che l'impulso dato recentemente alla riforma dell'amministrazione pubblica, il passaggio dell'ordinamento regionale dalla fase di formulazione nelle sue linee essenziali a quella della sua concreta attuazione, rendono indilazionabile l'adozione di adeguate riforme di quegli istituti, la cui organizzazione non appare più ri-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spondente alle sempre maggiori funzioni che sono destinati ad adempiere.

Conseguentemente non può omettersi di adeguare ai medesimi principi l'ordinamento degli uffici ai quali è affidata istituzionalmente la tutela giudiziaria degli enti pubblici: le avvocature degli enti pubblici.

Le direttive di una riforma legislativa di dette avvocature devono prendere le mosse dalle seguenti constatazioni: garantire la massima utilità degli enti; la economicità della loro gestione; il carattere eminentemente professionale delle funzioni adempiute dagli avvocati e procuratori degli enti stessi avanti a tutte le magistrature, in diretto confronto con gli avvocati liberi professionisti, per la tutela degli interessi degli enti; il sempre più penetrante e vasto intervento qualitativo e quantitativo richiesto agli uffici legali degli enti pubblici in corrispondenza con il costante aumento delle funzioni assunte dagli enti stessi, segnalatamente da alcuni. Sotto il primo aspetto il migliore interesse dell'ente si realizza, oltrechè attraverso la organica istituzione dell'avvocatura, nella uniformità del suo comportamento, anche davanti all'Autorità giudiziaria, specialmente quando la trattazione dell'affare involga questioni di principio che riguardino la vita stessa dell'ente e la possibilità di realizzare più adeguatamente i suoi fini istituzionali; nella necessità di interventi prontissimi e continui, in stretto collegamento con gli organi dell'ente; nella conoscenza specifica di discipline giuridiche, molte volte particolari e di non comune patrimonio dell'avvocato, integrata dalla specifica conoscenza della struttura organizzativa; nella necessità di garantire ogni momento la legittimità sostanziale degli atti dell'ente, particolarmente in vista dell'ampliamento delle attribuzioni e dei compiti pubblici anche in virtù dell'attuazione del nuovo ordinamento regionale.

Sotto il secondo aspetto va rilevato che una più economica trattazione degli affari legali dell'ente si realizza attraverso l'organica istituzione dell'avvocatura, come è confermato dai rilievi della Corte dei conti in sede di approvazione dei bilanci dei singoli enti pubblici, con i quali si pone in evidenza l'aumento delle spese legali sempre più preoccupante proprio per quegli enti che,

pur dotati di proprie avvocature, ricorrono alla collaborazione di professionisti esterni.

Tali inconvenienti, invece, non si verificano nelle altre amministrazioni che si avvalgono o dell'opera dell'Avvocatura dello Stato o integralmente di proprie avvocature.

I bilanci, infatti, di queste ultime, a parità di affari trattati, presentano una entità di spese legali di gran lunga inferiore rispetto ai bilanci di quegli enti che con continuità si avvalgono di professionisti esterni.

Sotto il terzo profilo va rilevato che la inclusione dei legali nell'ambito del ruolo amministrativo degli enti con la conservazione di qualifiche non corrispondenti all'esercizio di mansioni differenziate, bensì preordinate al mantenimento di una gerarchia all'interno dell'istituto, costituisce una dannosa sovrastruttura che contrasta con la essenza squisitamente professionale di una attività che trova la propria compiuta realizzazione, al di fuori di ogni burocratico schema, quando sia consentito sviluppare al massimo il talento della persona umana.

Tutti concordano, infatti, che presupposto essenziale dell'esercizio dell'avvocatura è la libertà dell'esercizio medesimo, la quale si traduce nell'indipendenza del lavoro professionale da ogni ingerenza, in modo che il professionista possa prestare la sua opera in piena autonomia; opera che è appunto utile al processo, solo se frutto del raziocinio e della coscienza dell'avvocato, liberamente formatasi e manifestatasi. Si evita con ciò una distorsione dell'esercizio professionale nel senso di assunzione del patrocinio di interessi non degni o meno degni di essere patrocinati.

Ciò è tanto più esatto per gli avvocati degli enti pubblici, i quali, soltanto se in piena autonomia e libertà e quindi sottratti ad ogni vincolo di subordinazione, potranno obiettivamente fornire il loro contributo di conoscenze tecniche in modo da indirizzare l'attività della pubblica amministrazione conformemente ai propri fini istituzionali.

Si vuole quindi evitare che la volontà degli avvocati possa essere condizionata da ingerenze intese a realizzare finalità non sempre coincidenti con quelle proprie degli enti pubblici. La tutela, quindi, della dignità professionale, già accolta dal legislatore del 1933,

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

si rende indispensabile per il miglior soddisfacimento dei fini pubblici dell'ente.

Di qui anche la necessità di assicurare la stabilità dell'attività (che è garanzia di indipendenza ed autonomia); di garantire la posizione economica di ciascuno, al pari di ogni altro avvocato della pubblica amministrazione con analoghe qualifiche, così come disposto dalla legge 29 maggio 1967, n. 337. Si pone così rimedio ad una ingiusta sperequazione, che vede professionisti addetti con eguale impegno e pari capacità alla consulenza e difesa di pubbliche amministrazioni o enti pubblici tutelati in diversa maniera e misura sia sotto il profilo economico che sotto quello normativo.

Affidiamo, pertanto, agli onorevoli colleghi la sollecita approvazione del presente disegno di legge, che risponde a reali esigenze di funzionalità degli enti pubblici.

* * *

Passando ora al contenuto normativo del testo che si ha l'onore di sottoporre all'esame degli onorevoli senatori, si dovrà premettere che nella redazione si sono tenute presenti esigenze attuali tanto di carattere strettamente tecnico quanto di carattere istituzionale.

È in questo secondo profilo che risiede il nucleo più profondamente innovativo del disegno di legge in quanto si è cercato, nei limiti consentiti dalla sistematica dell'ordinamento vigente, di ottenere che l'attività sostanziale degli avvocati degli enti pubblici non si limiti alla difesa tradizionale e consuetudinaria dell'ente-persona, ma si saldi in modo intimo con gli interessi la cui tutela e il cui soddisfacimento sono affidati all'ente pubblico, così superando la mera nozione di legittimità formale e procedimentale e mirando ad ottenere un risultato qualitativo tale da tradursi in effetti sociali.

È in questa prospettiva, che si collocano le disposizioni recate agli articoli 3 e 4, volendosi con la prima ottenere un rapporto di mandato collaborativo tra l'organo politico dell'ente e gli avvocati, con la seconda determinare funzioni che permettano ai legali

di vivere tutte le fattispecie nella loro interezza con certa diminuzione del contenzioso, tutela reale degli interessi amministrati, maggiori e più adeguate garanzie sulla corrispondenza, peraltro legalmente indeclinabile, tra attività concreta e fini istituzionali.

Tenendo presenti gli indirizzi riformistici che si manifestano in altri disegni di legge sull'Avvocatura dello Stato si è voluto inoltre valorizzare l'attività collegiale delle avvocature soprattutto in sede di consulenza, laddove non solo appare opportuna in generale la pluralità degli apporti, ma si manifesta altresì la necessità di veri e propri indirizzi la cui determinazione non appare saggio lasciare all'iniziativa individuale, che del resto può essere sollecitata discrezionalmente e non offre quindi le dovute garanzie di oggettività.

Entro tali prospettive non v'è dubbio che agli avvocati vada assicurata una posizione di indipendenza che, oltre a realizzarsi mediante l'eliminazione di inquinamenti gerarchici nel rapporto di mandato (articolo 3), sia presidiata disciplinando in modo autonomo la organizzazione dell'avvocatura: risultato questo che può ottenersi sia con la costituzione di un ufficio consultivo misto (articolo 5), sia determinando rigorosamente condizioni e modalità di ammissione (articolo 6), sia infine coordinando i poteri dell'ente con quelli degli ordini professionali (articolo 7).

Per la parte economica i parametri equiparativi previsti all'articolo 8, oltre ad essere conferenti per essere costituiti su un modello certamente utilizzabile, appaiono anche contenuti in limiti oggettivamente modesti e certamente sopportabili dalla totalità degli enti pubblici, la maggioranza dei quali già in concreto li rispetta.

Da ultimo si segnala che all'articolo 1 si è ritenuto opportuno esplicitamente citare tra gli enti pubblici anche quelli economici, ovviamente da non confondersi con le imprese in partecipazione pubblica, per la decisiva ed assorbente ragione che talune possibili strutture privatistiche degli enti pubblici economici non autorizzano per nulla a ritenere che detti enti siano secondari nella tutela di interessi pubblici e nel perseguimento dei fini pubblici.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

Gli enti pubblici, anche economici, che per la rappresentanza, per la difesa in giudizio o per la consulenza interna si avvalgono di avvocati e procuratori dipendenti, iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 3, lettera *b*), del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito in legge 22 gennaio 1934, n. 36, sono tenuti all'osservanza delle disposizioni della presente legge.

Art. 2.

Gli avvocati e i procuratori esercitano la professione esclusivamente per le cause e per gli affari di pertinenza degli enti da cui dipendono e non possono attendere a funzioni non professionali.

Art. 3.

Gli enti di cui all'articolo 1 debbono predisporre un distinto ordinamento dell'avvocatura, riservandone l'accesso ai soli avvocati e procuratori iscritti agli albi professionali, ponendola alle dirette ed esclusive dipendenze dell'organo che rappresenta legalmente l'ente, salvi i poteri attribuiti dall'ordinamento professionale vigente ai consigli dell'ordine, nei confronti dei singoli professionisti.

Art. 4.

Agli uffici di avvocatura, comunque denominati e composti, spetta:

a) assumere la rappresentanza e la difesa dell'ente innanzi a tutte le giurisdizioni, di qualsiasi ordine e grado, nonchè avanti ai collegi arbitrali, con tutti i poteri necessari

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per il completo, autonomo ed efficace espletamento del mandato loro conferito;

b) prestare consulenza ed assistenza legale per la redazione di negozi giuridici nei quali l'ente abbia interesse, nonchè per lo svolgimento di qualsiasi attività legale stragiudiziale;

c) esprimere parere in ordine all'instaurazione di liti, alla resistenza nelle stesse, al componimento di controversie sia in sede giudiziale che stragiudiziale;

d) esprimere parere sui problemi giuridici derivanti dall'applicazione di leggi o di regolamenti, per la formulazione di regolamenti;

e) esprimere parere su istanze o ricorsi concernenti diritti o interessi relativi ai rapporti tra l'ente e i terzi;

f) esprimere parere nei procedimenti precontenziosi relativi all'amministrazione del personale;

g) far parte delle commissioni incaricate di studiare problemi di ordine giuridico.

L'attività di consulenza di cui ai capi che precedono deve essere prestata preferibilmente in forma collegiale.

Eccezionalmente gli enti possono avvalersi di avvocati e procuratori esterni per effettive e comprovate esigenze dei singoli affari.

Art. 5.

Presso ciascun ente, avente un numero complessivo di avvocati e procuratori superiore a cinque, è costituita una commissione paritetica presieduta dal legale rappresentante dell'ente o da un suo delegato, composta di rappresentanti dell'amministrazione e dell'ufficio di avvocatura. Questi ultimi sono eletti a scrutinio segreto, fra gli avvocati e procuratori.

La commissione esprime pareri o presenta proposte in ordine ad ogni provvedimento concernente l'assunzione, la carriera e — in generale — l'attività dei professionisti addetti agli uffici di avvocatura, nonchè in ordine alla organizzazione e al funzionamento degli uffici stessi.

Esprime altresì parere sul conferimento di incarichi per i singoli affari di cui all'ultimo

comma dell'articolo precedente e stabilisce i criteri generali di conferimento ove questi si rendano necessari od opportuni per la sede di trattazione.

Con apposito provvedimento l'ente dovrà stabilire i criteri numerici di composizione e di elezione della commissione, ferma la proporzione paritetica tra i rappresentanti dell'amministrazione e quelli dell'avvocatura. In ogni caso, fa sempre parte della commissione il capo dell'avvocatura.

Nell'ipotesi in cui la commissione non sia costituibile per difetto di numero, i previsti pareri e proposte sono formulati dal dirigente l'ufficio di avvocatura, previa consultazione espressa degli altri professionisti, con obbligo di indicare le eventuali posizioni di dissenso.

Art. 6.

Agli uffici di avvocatura si accede mediante un concorso pubblico per titoli ed esami, riservato agli iscritti agli albi professionali.

Della commissione esaminatrice fa parte almeno un avvocato interno designato dalla commissione di cui all'articolo 5 o — in mancanza di questo — il dirigente l'ufficio di avvocatura.

I membri della commissione che non siano rappresentanti dell'ente o dei sindacati, debbono essere scelti tra docenti universitari di discipline giuridiche e avvocati designati dal Consiglio dell'ordine della sede di concorso.

Art. 7.

Gli avvocati e procuratori non possono essere destinati, senza il loro consenso, ad altre funzioni.

Sui procedimenti disciplinari per responsabilità professionale è competente a decidere il Consiglio dell'ordine presso il quale il legale è iscritto.

Solo a seguito di provvedimento definitivo di accertata responsabilità, l'ente può iniziare il procedimento disciplinare nei confronti di lui, secondo le norme del proprio regolamento interno.

Art. 8.

Senza pregiudizio delle facoltà dell'ente di disciplinare la progressione di carriera anche ai fini economici, gli avvocati e procuratori hanno diritto ad un trattamento retributivo comunque non inferiore a quello corrisposto agli avvocati e procuratori dello Stato in applicazione dei seguenti parametri:

- 1) all'atto dell'assunzione sono equiparati ai sostituti procuratori dello Stato;
- 2) dopo quattro anni di effettivo servizio, ai procuratori dello Stato;
- 3) dopo sette anni, ai procuratori dello Stato trascorsi quattro anni dalla nomina;
- 4) dopo dieci anni, ai sostituti avvocati dello Stato;
- 5) dopo quattordici anni, ai vice avvocati dello Stato;
- 6) i legali, iscritti da sei anni nell'albo speciale per il patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori e con una anzianità di effettivo servizio di sedici anni, sono equiparati ai sostituti avvocati generali dello Stato.

Per effettivo servizio si intende quello prestato presso l'ufficio di avvocatura, comunque denominato, dell'ente di appartenenza nell'espletamento dell'attività di procuratore legale o di avvocato di cui all'articolo 1.

Pari equiparazione è riconosciuta agli avvocati con almeno ventiquattro anni di effettivo servizio ancorchè non iscritti all'albo speciale per il patrocinio avanti le giurisdizioni superiori ed ai dirigenti l'avvocatura, indipendentemente dagli anni di effettivo servizio, purchè iscritti all'albo medesimo da sei anni.

Per effettivo servizio s'intende quello prestato presso l'ufficio di avvocatura, comunque denominato, dell'ente di appartenenza nell'espletamento dell'attività o di procuratore legale o di avvocato.

Agli avvocati e procuratori spettano altresì i diritti e gli onorari secondo le norme vigenti per l'Avvocatura dello Stato, salvo condizioni o criteri ripartitori di miglior favore,

nonchè gli aumenti periodici di anzianità previsti dalla regolamentazione di ciascun ente.

Art. 9.

Gli enti indicati all'articolo 1, che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano uffici, comunque denominati, per la rappresentanza e difesa dell'ente e per la consulenza ed assistenza legale, devono provvedere entro un anno dall'entrata in vigore al riordinamento degli stessi secondo le presenti norme, ed all'atto dell'entrata in vigore all'adeguamento del trattamento economico previsto all'articolo 8.

Gli avvocati e procuratori, che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono iscritti nell'elenco di cui all'articolo 3 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, e svolgono per l'ente di appartenenza funzioni di rappresentanza e difesa in giudizio o di consulenza ed assistenza legale, sono immessi nei ruoli degli uffici di avvocatura dell'ente stesso, con conservazione, ad ogni effetto, dell'anzianità pregressa, purchè maturata nell'esercizio delle funzioni anche presso altri enti tra quelli indicati all'articolo 1, ovvero presso l'Avvocatura dello Stato.

Art. 10.

Sono salve le condizioni di miglior favore attribuite dagli enti agli avvocati e procuratori.