

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 72

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **CAPPIELLO, SCEVAROLLI, PISCHEDDA,  
SCHEDA, MANIERI e MARNIGA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 APRILE 1992

---

Nuovo ordinamento del contenzioso e della consulenza  
legale nelle pubbliche amministrazioni e negli enti pubblici

---

**INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge .....	» 10

ONOREVOLI SENATORI. - Presentiamo oggi al Senato questo disegno di legge, già proposto nella passata legislatura alla Camera dei deputati, augurandoci che in questo ramo del Parlamento possa essere presto esaminato, vista l'importanza dell'argomento.

Nella VI, VII e VIII legislatura temi come quelli dell'avvocatura pubblica sono stati oggetto di specifici disegni di legge mai esaminati (ad esempio, atti Senato: n. 891 della VII legislatura e numeri 290 e 347 della VIII legislatura nonché n. 134 del 18 luglio 1979, sull'ordinamento della professione di avvocato).

Nella IX legislatura sono stati presentati, assegnati alla Commissione giustizia, e mai esaminati, in tema di disciplina dell'avvocatura pubblica:

la proposta di legge n. 911, presentata alla Camera dei deputati il 24 novembre 1983 (Andò e altri);

il disegno di legge n. 409, presentato al Senato della Repubblica il 22 dicembre 1983 (Saporito e altri).

Il contenuto di tali atti si presenta uniforme e non differenziato nei rispettivi testi al punto che lo spirito, se non la letterale e più rilevante dizione, è stato trasferito negli atti parlamentari, anch'essi mai esaminati, concernenti l'ordinamento generale della professione di avvocato.

Al riguardo, e in particolare, si fa presente che alla Camera dei deputati sono state presentate ed assegnate alla Commissione giustizia le seguenti proposte di legge: n. 2186 del 23 ottobre 1984, d'iniziativa dei deputati Maceratini e altri (articolo 6, per l'avvocatura pubblica); n. 3066 del 18 luglio 1985, d'iniziativa dei deputati La Russa e altri (articolo 5, per l'avvocatura pubblica); n. 3386 del 14 gennaio 1986, d'iniziativa dei

deputati La Russa e altri, sulle società tra professionisti, vietate ai legali degli enti pubblici economici (articolo 2).

Al Senato della Repubblica sono stati, inoltre presentati ed assegnati alla Commissione giustizia i seguenti disegni di legge: n. 231 del 14 ottobre 1983, d'iniziativa dei senatori Ricci, Marinucci Mariani e altri (articolo 62, per l'avvocatura pubblica); n. 1472 del 2 agosto 1985, d'iniziativa dei senatori Mancino e altri (articolo 5, per l'avvocatura pubblica); n. 1543 del 24 ottobre 1985, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Craxi (articolo 16, comma 4, per il personale dei ruoli professionali: nella fattispecie, Istituto geologico nazionale).

Sin dal febbraio 1984 l'onorevole Andò, primo firmatario del citato atto Camera n. 911 del 1983, in un convegno nazionale sulla giustizia avvertiva la gravità del ritardo di una riforma dell'attività forense anche per gli avvocati dipendenti da enti pubblici i quali, oltre ad avere problemi specifici riguardanti la difesa della loro professionalità, si trovano, nei confronti della pubblica amministrazione, in una posizione giuridica ed economica che ha ormai emarginato del tutto i caratteri tipici di una attività professionale che rimane peculiare anche se prestata all'interno di un rapporto di impiego.

Superabili, anche perchè parziali, possono ritenersi le osservazioni del Ministro per la funzione pubblica il quale - dopo aver esaminato la suddetta proposta di legge (atto Camera n. 911 del 1988) - manifestava (nota 28 giugno 1984 alla Presidenza del Consiglio dei ministri e ai Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e di grazia e giustizia) delle perplessità per l'allora contemporanea pendenza del disegno di legge sulla dirigenza pubblica.

Nessuna implicazione di carattere carrieristico-retributivo può ritenersi prevalente al punto da far rimandare la revisione normativa di tutto il sistema difensivo degli enti pubblici, soprattutto quando il ritardo coinvolge l'espletamento di un'altra funzione pubblica quale è quella affidata ai Consigli degli ordini degli avvocati.

Nessun particolare rilievo ha avuto il tema delle avvocature pubbliche nella «Conferenza nazionale della giustizia» di iniziativa governativa (Bologna 28, 29, 30 novembre 1986), se non per i seguenti letterali spunti contenuti nella Relazione preliminare: Paragrafo 12 - «Condizione e ruolo dell'Avvocatura»: «... Prima di affrontare i rischi di un numero chiuso occorre valutare appieno le dinamiche correttive delle forze del mercato, anche garantendo la possibilità di uscire dalla professione secondo un sistema previdenziale più vantaggioso, pur nella previsione che debba crescere in futuro la domanda di giuristi nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni, oggi spesso prive di strumenti di valutazione giuridica preventiva ed interna di quanto fanno»; Paragrafo 13 - «Problemi della formazione e della specializzazione degli avvocati»: «... L'iscritto agli albi che non eserciti funzioni difensive o le limiti notevolmente può invocare, a sostegno del livello della sua professionalità, l'attività professionale eventualmente svolta in altri campi?»; Paragrafo 14 - «Difesa dei non abbiienti»: «... Anche in dottrina è emerso il favore per un sistema misto nel quale centri legali pubblici e un potenziamento del difensore civico potrebbero perseguire finalità integrative dei compiti dei liberi professionisti, assolvendo una prevalente attività di consulenza extragiudiziale».

Non meno impegnative appaiono peraltro le «Osservazioni del Consiglio nazionale forense» sulla citata Conferenza di Bologna: Paragrafo 9 - «Condizioni, ruolo, formazione, specializzazione degli avvocati»: «È in relazione a questa crescita di livello quantitativo e qualitativo dell'avvocato che l'Ordine forense attende il nuovo ordinamento professionale, la disciplina delle società

professionali e il patrocinio dei non abbiienti».

«Il nuovo ordinamento professionale, attribuendo agli Ordini forensi maggior potere per la tutela della libertà e della indipendenza dell'Avvocatura, per il più concreto ed efficace governo degli albi, per il più rigoroso esercizio del potere disciplinare, fornirà gli strumenti normativi per realizzare la costante promozione culturale e morale dell'Avvocatura...».

«È indispensabile un controllo più rigido nella procedura di iscrizione agli albi, di abilitazione all'esercizio professionale e sulla condotta degli iscritti».

\* \* \*

La fattibilità ed economicità della riforma legislativa dell'avvocatura pubblica devono essere valutate dai colleghi della XI legislatura come sintomo di crescita, non di crisi, della classe forense, alla cui evoluzione non possono oggi essere più di ostacolo né il malinteso spirito di servizio alla cosa pubblica né le rigidità *lato sensu* sindacali, dalla stessa cosa pubblica non più avvertite.

Il legislatore deve comunque tenere presente la priorità logica che in materia assumono i principi di cui:

agli articoli 2229, 2230 e 2231 del codice civile, sull'esercizio delle professioni intellettuali subordinato all'iscrizione in appositi albi o elenchi;

all'articolo 97 della Costituzione, sul buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione;

all'articolo 41 della Costituzione, sui programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali;

agli articoli 2093 e 2201 del codice civile relativi alle imprese esercitate da enti pubblici;

all'articolo 2221 del codice civile, e all'articolo 1 della cosiddetta legge fallimentare, relativi alla insolvenza degli enti pubblici;

alla legge 9 febbraio 1982, n. 31, recante: «Libera prestazione di servizi da parte

degli avvocati cittadini degli Stati membri delle Comunità europee», che, all'articolo 5, estende l'applicabilità dell'articolo 3, quarto comma, lettera *b*), del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e ulteriormente modificato dalla legge 23 novembre 1939, n. 1949, agli avvocati legati da un contratto di lavoro ad un ente pubblico o privato corrispondente, nello Stato membro di provenienza, a quelli indicati nella citata lettera «*b*».

Non deve essere dimenticato l'ineludibile peso storico di tutte le professioni intellettuali (Comitato unitario permanente degli ordini e collegi professionali), specie di quelle chiamate alla consulenza e difesa in giudizio degli enti pubblici italiani, non alieni dall'introdurre metodi e logiche di conduzione aziendale nonchè dal mobilitare energie umane verso conoscenze integrate e riflesse, anche in senso letterale, all'organizzazione e alla funzionalità (da «Conferenza nazionale della giustizia», Bologna 28-30 novembre 1986).

È utile sottolineare il recente pensiero del massimo organo rappresentativo della classe forense:

«La funzione determinante svolta dall'Avvocatura italiana nella individuazione dei temi e delle possibili iniziative da adottare per il miglioramento del servizio Giustizia» (documento 13 dicembre 1986 del Consiglio nazionale forense);

«Governo e Parlamento diano attuazione alle iniziative legislative che saranno prospettate per avviare a soluzione i problemi indicati» (auspicio contenuto nel citato documento 13 dicembre 1986 del Consiglio nazionale forense);

«La disponibilità operativa, anche tramite incontri con delegazioni parlamentari e di governo, per la sollecita trattazione e la soluzione dei problemi della Giustizia» (deliberato finale del citato documento 13 dicembre 1986 del Consiglio nazionale forense).

Nell'avvocatura pubblica italiana esiste tuttora una ingiustificata disomogeneità

normativa tra i professionisti forensi del parastato (legge 20 marzo 1975, n. 70) e gli avvocati degli enti pubblici economici, territoriali, residuali, il cui rapporto di lavoro, nella parte cosiddetta dipendente (altro aspetto del doppio *status*), è privo di qualsiasi referente legislativo ed è affidato in modo approssimativo - cioè non specifico e letterale - alla contrattazione collettiva, con mortificazione delle potenzialità professionali, appiattimento delle qualifiche funzionali, avvilitamento delle retribuzioni.

L'avvocatura pubblica rappresenta un paradosso nel sistema politico e amministrativo italiano perchè è incapace di difendere sè stessa nonchè di porsi come settore filtrante del vivere sociale pubblico-privato, presso la magistratura, le istituzioni e persino i sindacati.

Ed inoltre, pur se non manca di potenzialità e autorevolezza, tale settore dell'avvocatura italiana non è riuscito a far conoscere la specifica, antica funzione di sostegno dei principi cardine della vita pubblica, via via e a fatica consolidatisi sin dall'unificazione amministrativa del Regno d'Italia. Ed è così che su un'immagine deteriorata, perchè non coltivata, hanno potuto prosperare le devianti, corrosive concezioni dell'avvocatura dipendente (parassitismo, travettismo, passacarte), senza la benchè minima eco nemmeno a livello sindacale; ed è così che s'è lasciato credere a giovani procuratori che il «posto fisso» garantisse titolato prestigio e soldi sicuri.

Tale concezione non deve più sussistere: è un vero e proprio danno generazionale aggravato dall'inerzia di chi risulterà connivente se non avrà protestato o provveduto a sufficienza.

Gli enti pubblici - ai quali è data la possibilità, non l'obbligo, di avvalersi di uffici legali interni organicamente costituiti e comunque denominati - non sembrano per ora orientati a disfarsi di tali strutture delle quali, invece, viene curato il potenziamento e il rinnovo, ma sulla base di norme stantie (articolo 3 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934,

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n. 36, e ulteriormente modificato dalla legge 23 novembre 1939, n. 1949).

La prospettata confluenza degli avvocati cosiddetti pubblici nell'albo ordinario non va sottovalutata nè deve spaventare il foro cosiddetto libero per i seguenti motivi:

a) orientamento alla specializzazione e parcellizzazione del lavoro degli avvocati (civilisti e penalisti);

b) prospettive di riforma del corso di laurea in giurisprudenza nel senso di consentire titoli abilitanti diversi (e diversi pure da quelli per la magistratura ed il notariato) a seconda della scelta professionale di avvocato monosenso (cliente pubblico unico) e plurisenso (clienti ordinari, pubblici e privati);

c) aumentato reperimento della magistratura onoraria tra gli avvocati pubblici, con probabile riflesso sull'affidabilità agli stessi di buona parte del gratuito patrocinio per i non abbienti;

d) consolidata posizione dei giuristi di impresa i quali - pur auspicando un (peraltro improbabile) albo professionale distinto da quello degli avvocati - non potranno mai rivestire il «doppio status» e resteranno nell'esclusivo ed unico ambito del rapporto di lavoro dipendente, affiancando gli avvocati adibiti alla micro-macro conflittualità dell'istituzione;

e) studio delle possibilità di accesso da parte degli avvocati cosiddetti pubblici alla contribuzione e alle prestazioni della Cassa nazionale di previdenza forense: ciò, sia nel caso di persistente lavoro per un unico cliente (ente pubblico) sia nel caso di passaggio al lavoro per più clienti (privati e pubblici): (cfr. in senso favorevole Conferenza nazionale previdenza forense, Roma luglio 1987, e il disegno di legge 8 marzo 1986, n. 1239, d'iniziativa del senatore Antoniazzi ed altri).

Tale accesso non contrasterebbe nè con le finalità dei fondi pensionistici integrativi, nè con altre diffusissime forme private di previdenza da cui l'attuale deficitario sistema (INPS) si è ben guardato dal prendere le distanze.

Il raffronto letterale e logico degli

argomenti degli atti parlamentari della passata legislatura con gli eventi sociali, culturali, politici nel frattempo maturati, dimostra che la forza di persuasione dei primi, pur se tuttora valida, necessita di attualizzazione mediante dati concreti e pure statistici sulla rappresentanza numerica degli avvocati pubblici italiani, sulla tipologia degli enti che si avvalgono delle loro risultanze professionali, sui Consigli dell'Ordine che li hanno in ambito di controllo e disciplinare.

Non si dimentichi che la tecnica redazionale degli atti legislativi si basa tra l'altro su criteri di riconoscibilità del fondamento politico della promuovenda normativa. Accade così che testi spesso aulici e non motivati sono già un segnale per gli addetti ai lavori che «la cosa non s'ha da fare»: il cittadino, nel frattempo, ignaro del «particolare» tecnico, si illude - e illude i cointeressati suoi simili - con la perenne «pendenza» degli atti parlamentari.

Ad avvocati - cui per forza di lavoro è nota la tecnica del rinvio - non è serio e dignitoso opporre analoghe scusanti proprio sulla legge che li riguarda.

«Gli avvocati italiani attendono ormai da oltre quarant'anni il nuovo ordinamento professionale, già preannunciato dall'articolo 18 del decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 382, ma la riforma ... ritarda ancora».

«Il lungo tempo trascorso, l'evoluzione della società civile, lo sviluppo dei rapporti giuridici, il progresso tecnologico, il processo d'integrazione delle economie dei diversi Stati, con il conseguente espandersi dei campi d'azione dei professionisti forensi, hanno reso e rendono sempre più viva questa attesa».

«Ma le numerose - ed a volte valide - iniziative del Governo o di singoli parlamentari sono, purtroppo, regolarmente naufragate, per i motivi più vari, qualche volta dopo aver già ottenuto l'approvazione di uno dei rami del Parlamento».

Questa la parte iniziale delle «Osservazioni, del 12 novembre 1986, del Consiglio nazionale forense sulla Conferenza nazionale della giustizia» (v. *Rassegna forense* n. 4, del 1986,

pagina 284: Condizioni, ruolo, formazione, specializzazione degli avvocati).

Questo potrebbe essere l'epilogo della presente relazione. Occorre peraltro avvertire che se non si intende superare la ghettizzazione degli avvocati cosiddetti «a mezzo servizio», si deve avere il coraggio di dire agli iscritti agli elenchi speciali che sul loro lavoro antico e silenzioso non c'è da legiferare a settori e che, se mai, opportuno sarebbe l'inserimento, nella più generale riforma forense, di norme sull'avvocatura pubblica ispirate comunque ai principi di questo disegno di legge.

Dopo la legge 20 marzo 1975, n. 70, sono accadute tante ravvicinate cose che un medio livello di aggiornamento non può trascurare, quali:

- 1) la problematica definizione dell'«ente pubblico»;
- 2) la nuova tipologia di enti-pubblicità a livello locale e nazionale (specie nei servizi di «monopolio»: telefonia, energia elettrica, fonti alternative, teleradiodiffusione, eccetera);
- 3) il coordinamento con eventuali proposte di legge sulla disciplina delle libere professioni. La proposta di legge (atto Camera) n. 3945 del 30 luglio 1986, d'iniziativa dei deputati La Russa e altri, all'articolo 1, nel descrivere i principi e i criteri direttivi per la delega al Governo sulla disciplina delle libere professioni, indicava anche, al numero 3, la «disciplina delle incompatibilità tra le varie professioni e tra attività professionale e attività di altro tipo... prevedendo per le attività professionali lo svolgimento sia in forma singola sia in forma associata, distinguendo quest'ultima ipotesi dalle società professionali, e prevedendo una particolare regolamentazione per gli uffici costituiti presso enti pubblici e privati per lo svolgimento di attività sostanzialmente professionale»;
- 4) il crescente peso dell'economia: protagonista assoluta degli anni '80 vissuti senza progetto '80;
- 5) il divario di produttività fra settore pubblico e settore privato, con aumento di destinazione delle risorse private alle carenze della pubblica amministrazione;

6) l'introduzione di nuovi modelli organizzativi nei «pubblici uffici» per il recupero del bilancio statale, e quindi dell'intera finanza pubblica, come «irrinunciabile forma di governo»: il resto dei servizi (sanità, previdenza, finanza locale, giustizia, eccetera) sarebbe affidato al così rivisto strumento di politica macroeconomica, nel rispetto dell'articolo 97 della Costituzione (dalle «Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia 1987» e dal disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri il 9 marzo 1987 - atto Camera n. 4504 - sui procedimenti amministrativi);

7) la «parità concorrenziale e internazionale tra le istituzioni creditizie che la legge definisce imprese, indipendentemente dalla natura pubblica o privata» nonché le modifiche degli assetti strutturali del sistema creditizio (non escluse le fusioni in grandi gruppi), con evoluzione della normativa di vigilanza, e di controllo unitario macroeconomico, sia sulla intermediazione finanziaria sia sul trasferimento del risparmio ai settori pubblici in disavanzo (dalle «Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia 1987»);

8) la revisione del sistema delle partecipazioni statali alla luce del potere di controllo e di direzione «informale» dello Stato sull'ente di gestione - Cassazione, sezioni unite, 14 dicembre 1985, numeri 6328 e 6329; Tribunale di Roma, 19 luglio 1986, IRI (SME) contro Buitoni; Corte d'appello di Roma, 9 marzo 1987, Buitoni contro IRI (SME) - anche a prescindere dalla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile dei pubblici funzionari;

9) la pericolosa «rivoluzione copernicana» attuata dalla Cassazione, sezioni unite penali (sentenza 10 ottobre 1981, Foro italiano 1981, colonna 553; Cassazione 16 luglio 1987, n. 8342), in tema di responsabilità penale dei bancari e dei banchieri;

10) la persistenza - al di là del campo penale - dei connotati pubblicistici nell'attività di raccolta del risparmio ed esercizio del credito (Corte costituzionale 1° luglio 1983, n. 205; decreto del Presidente della

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Repubblica 27 giugno 1985, n. 350, di «attuazione della direttiva, in data 12 dicembre 1977, del Consiglio delle Comunità europee n. 77/780 in materia creditizia, in applicazione della legge 5 marzo 1985, n. 74);

11) i peculiari e delicati profili di responsabilità degli avvocati di enti pubblici economici che - privi di una specifica legge di settore e ignorati da ogni piattaforma professionale di contrattazione collettiva - sono stati letteralmente esclusi dalla categoria dei «quadri intermedi» (ex legge 13 maggio 1985, n. 190, successivamente modificata dalla legge 2 aprile 1986, n. 106) nonchè da quella dei dirigenti (Cassazione, 11 giugno 1987, n. 5120);

12) l'incremento delle esigenze di tutela giuridica delle banche (anche a livello comparato, *International Financial Law Review*, settembre 1984: «Si sviluppano i dipartimenti legali interni nelle banche tedesche: i dipartimenti legali delle grandi banche tedesche sono tra i più grandi del mondo»; *International Financial Law Review*, 1986, sui dipartimenti legali interni delle grandi banche americane; G. Ruello, «Banche e avvocatura nelle società industriali» in *Banca Borsa* 1987, pagine 68-72, con rilievi sulla crisi di legalità, crisi della professione, della macroeconomia, della mediazione forense);

13) la superabilità delle visioni restrittive espresse in tema economico dalla Cassazione, sezioni unite, 12 gennaio 1987, n. 115, a fronte del più ampio indirizzo espresso dalla Corte costituzionale 31 marzo 1987, n. 89 (in *Foro italiano* 1987, I, 1001), a modifica della sentenza della Corte costituzionale, numeri 209 del 1975 e 49 del 1976:

«Il progressivo costante dilatarsi del settore pubblico nel Paese comporta il proliferare di enti ed istituti pubblici sottoposti a tutela o vigilanza della pubblica amministrazione... laddove tali enti ed istituti, come nel caso del settore del credito, svolgono le medesime funzioni ed attività di altri che continuano a far parte del settore privato dando vita, in punto di aggredibilità delle loro retribuzioni,

a diversità fra le due classi di dipendenti del tutto ingiustificata».

«... nessuna distinzione ontologica residua, a seguito del progressivo costante dilatarsi del settore pubblico, per oggetto dell'attività degli imprenditori e oggetto delle prestazioni dei dipendenti tra imprese private ed enti, aziende e imprese di cui al ripetuto articolo 1» del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1950, n. 180, sul pignoramento degli stipendi.

\* \* \*

Sulla base di tutte le suesposte considerazioni e nell'esigenza di mantenere integro un valido settore quale quello dell'avvocatura pubblica (preventivo e risolutivo dell'enorme mole di vertenze legali nell'ambito pubblico anche allargato), settore che, non avendo mai creato problemi nemmeno in tempi anteriori alla Repubblica, attende con urgenza che vengano risolti almeno i propri problemi operativi - non esclusa la mancanza di decoro e di dignità di cui all'articolo 12 dell'attuale superato ordinamento forense (regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36) - si propone il seguente articolato i cui aspetti salienti ed innovativi sono:

la ridefinizione degli uffici legali interni adottabili dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici (articolo 1);

la definizione degli avvocati cosiddetti pubblici (articolo 1);

confluenza degli avvocati pubblici nell'albo ordinario forense ma con obbligo di esclusiva trattazione degli affari legali e delle cause dell'ente, nonchè divieto di assunzione di funzioni amministrative o comunque diverse da quelle strettamente professionali (articolo 2);

requisiti per l'iscrizione nell'albo ordinario e alle forme previdenziali forensi (articolo 3);

rispondenza degli avvocati pubblici ai legali rappresentanti delle rispettive amministrazioni e dei rispettivi enti a conferma del rapporto fiduciario (articolo 4);



## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

accesso, organizzazione e strutture degli uffici legali di pubbliche amministrazioni e di enti pubblici (articolo 5);

contenimento del contenzioso delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici (articolo 6);

trattamento economico degli avvocati pubblici (articolo 7);

copertura finanziaria (articolo 8);

misure disciplinari e controversie tra avvocati pubblici ed enti o amministrazioni di appartenenza, assegnate rispettivamente le prime agli ordini professionali (articolo 2) e le seconde al giudice amministrativo (articolo 9).

In serena convinzione, unita a rinnovata fiducia per un sollecito, approfondito esame e accoglimento.

**DISEGNO DI LEGGE**  
—

## Art. 1.

*(Avvocati di pubbliche amministrazioni  
e di enti pubblici)*

1. Gli avvocati di pubbliche amministrazioni e di enti pubblici sono professionisti che, in quanto distinti dagli avvocati dello Stato, svolgono attività sostanzialmente professionale negli uffici legali interni previsti dall'ordinamento dei servizi di pubbliche amministrazioni, di enti pubblici anche economici nonché di enti dotati di personalità giuridica propria e di dimensioni non esigue, il cui assolvimento di funzioni - a prescindere dalle forme societarie e dagli assetti di gestione - deve rispondere ai principi fondamentali fissati dall'articolo 5 della Costituzione, alle linee di sviluppo economico nazionale di cui agli articoli 42, 43 e 47 della Costituzione nonché alle esigenze di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione.

## Art. 2.

*(Confluenza degli avvocati pubblici nell'albo ordinario forense con obbligo di esclusiva)*

1. Gli avvocati di pubbliche amministrazioni e di enti pubblici sono iscritti, con gli opportuni criteri di facile individuabilità, nell'albo ordinario tenuto dal rispettivo Ordine forense del circondario del tribunale dove ha la sede, principale o decentrata, l'ufficio legale pubblico cui sono addetti e, al pari degli altri professionisti, hanno l'obbligo di osservare le norme deontologiche nonché di svolgere l'attività forense in autonomia di giudizio e di iniziativa per

l'attuazione dei principi fissati dall'articolo 24 della Costituzione.

2. Lo svolgimento dell'attività forense da parte dei suddetti avvocati deve concernere in esclusiva le cause, le consulenze e gli affari legali propri di una determinata pubblica amministrazione o di un determinato ente pubblico.

3. I consigli dell'Ordine devono vigilare e controllare l'effettivo, costante rispetto del suddetto rapporto di esclusiva e adottare, nel caso di inadempienza, misure disciplinari.

4. Gli avvocati pubblici non possono essere destinati a funzioni diverse da quelle professionali.

### Art. 3.

*(Requisiti per l'iscrizione nell'albo ordinario e obblighi conseguenziali)*

1. Al fine di ottenere l'iscrizione nell'albo di cui all'articolo 2, gli avvocati devono presentare una dichiarazione della pubblica amministrazione o dell'ente pubblico che certifichi la stabile costituzione, denominazione e articolazione dell'ufficio legale nonché l'appartenenza ad esso del professionista, l'obbligo di esclusiva di cui all'articolo 2 e l'obbligo di rispettare le altre norme forensi, comprese quelle previdenziali, sotto forme integrative e perequative del sistema contributivo principale.

### Art. 4.

*(Rispondenza al legale rappresentante)*

1. L'espletamento dell'attività professionale in forma individuale e non associata, salvo i pareri collegiali e gli indirizzi di coordinamento, dovrà comportare che nel merito delle funzioni di consulenza legale, così come nel merito della rappresentanza e della difesa in giudizio, gli avvocati pubblici rispondano direttamente al legale rappresentante della pubblica amministrazione e dell'ente pubblico, il quale ad essi conferisce procure generali e speciali.

## Art. 5.

*(Accesso, organizzazione e strutture  
degli uffici legali  
di pubbliche amministrazioni  
e di enti pubblici)*

1. Agli uffici di avvocatura delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici si accede mediante concorso per titoli ed esami riservato a coloro che abbiano già conseguito il titolo di avvocato.

2. L'organizzazione dei suddetti uffici legali - tenuto conto delle piante organiche e dei ruoli amministrativi, tecnici, professionali determinati dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici - deve prevederne il distinto ordinamento per realizzare i principi della piena autonomia professionale e della responsabilità personale secondo le norme dell'ordinamento forense e di quelle di settore, nel rispetto di tutti i diritti ed obblighi correlati al doppio stato, professionale e di rapporto di impiego.

3. Il distinto ordinamento delle avvocature pubbliche deve inoltre prevedere forme di coordinamento anche collegiale e a rotazione, affidate ad avvocati appartenenti agli uffici legali medesimi, nonché commissioni paritetiche per garantire il migliore assetto, strutturale e funzionale, delle avvocature pubbliche interne.

4. Gli enti pubblici presso i quali le avvocature sono costituite possono stipulare particolari convenzioni tra loro per rendere comuni alcuni servizi quali la biblioteca, il massimario, i sistemi di automazione e di elaborazione elettronica dei dati, le funzioni procuratorie e di domiciliazione. Con motivata deliberazione, da notificarsi al competente Consiglio dell'Ordine, la pubblica amministrazione o l'ente pubblico ove l'avvocatura è costituita può autorizzare altri enti pubblici dello stesso comparto, i quali ne siano sprovvisti e che ne facciano richiesta, ad avvalersi della relativa attività professionale.

5. Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, udito il parere dei rispettivi uffici di avvocatura, possono altresì avvalersi di

avvocati esterni allorchè ricorrano effettive ed eccezionali esigenze.

Art. 6.

*(Contenimento del contenzioso  
delle pubbliche amministrazioni  
e degli enti pubblici)*

1. Gli uffici di avvocatura pubblica esprimono parere obbligatorio in ordine alla instaurazione di liti, alla resistenza nelle stesse, al componimento di controversie sia in sede giudiziale sia in sede stragiudiziale, ed in ordine ai ricorsi amministrativi.

2. Al termine di ogni biennio gli uffici di avvocatura pubblica redigono una relazione sul contenzioso delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici di appartenenza, diretta al legale rappresentante e diffusa tra gli organi di amministrazione.

3. Nella relazione devono essere indicati:

a) i casi risolti giudizialmente che consigliano il riesame dei procedimenti interni;

b) i motivi che, più degli altri, si rivelano incrementativi di vertenze;

c) i costi sopportati per interessi, danni e spese;

d) i casi che possono dar luogo a procedimenti per responsabilità amministrativa e contabile;

e) ogni altra notizia utile per l'organizzazione dell'ufficio e l'attività istituzionale della pubblica amministrazione o dell'ente pubblico di appartenenza.

Art. 7.

*(Trattamento economico)*

1. In attuazione dei principi di autonomia e di responsabilità di cui al comma 2 dell'articolo 5, spetta, agli avvocati operanti negli uffici legali pubblici, il trattamento economico degli avvocati dello Stato; gli enti pubblici, con regolamento approvato dai consigli di amministrazione, stabiliranno criteri di inquadramento e tabelle di equiparazione sulla base delle anzianità

professionali, facendo salve le posizioni normative ed economiche di miglior favore. Sono attribuiti agli avvocati i diritti ed onorari secondo le norme vigenti per l'Avvocatura dello Stato; restano in vigore i criteri in atto di ripartizione interna.

2. Gli avvocati destinati allo svolgimento di funzioni diverse da quelle di cui al comma 2 dell'articolo 2 perdono il diritto all'iscrizione nell'albo ordinario di cui al comma 1 del citato articolo 2, nonché il diritto alla percezione dei diritti e degli onorari professionali.

#### Art. 8.

##### *(Copertura finanziaria)*

1. Gli oneri derivanti, ai sensi dell'articolo 7, dall'applicazione della presente legge restano a carico del bilancio delle singole pubbliche amministrazioni e dei singoli enti pubblici con avvocature interne.

#### Art. 9.

##### *(Misure disciplinari e controversie)*

1. Le misure disciplinari nei confronti degli avvocati di pubbliche amministrazioni e di enti pubblici sono adottate esclusivamente dai Consigli dell'Ordine di appartenenza cui tali pubbliche amministrazioni ed enti pubblici possono far pervenire informative, esposti, deduzioni, e comunque variazioni sulla struttura compositiva degli uffici legali interni.

2. Nelle controversie relative al rapporto di impiego tra i singoli avvocati e le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici di appartenenza, è competente il giudice amministrativo.