

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

## 425<sup>a</sup> SEDUTA PUBBLICA

### RESOCONTO STENOGRAFICO

GIOVEDÌ 10 APRILE 1975

(Antimeridiana)

Presidenza del Vice Presidente VENANZI,  
indi del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

#### INDICE

<b>CONGEDI</b> . . . . .	Pag. 20071	e dei procuratori dello Stato » (426), d'iniziativa dei senatori Cucinelli e Viviani;	
<b>DISEGNI DI LEGGE</b>		« Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (684), d'iniziativa del senatore Pieraccini e di altri senatori:	
Deferimento a Commissione permanente in sede deliberante . . . . .	20071	DE MATTEIS . . . . .	Pag. 20079
Presentazione di relazioni . . . . .	20071	FILETTI . . . . .	20075
<b>Discussione:</b>		<b>GIUNTA DELLE ELEZIONI E DELLE IMMUNITA' PARLAMENTARI</b>	
« Modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (1573);		Discussione di relazioni su casi di incompatibilità con il mandato parlamentare. (Doc. III, nn. 1, 2 e 3). Deliberazioni sulle proposte:	
« Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (288), d'iniziativa del senatore Bartolomei;		PRESIDENTE . . . . .	20071, 20073
« Modificazioni all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato » (337), d'iniziativa del senatore Arena e di altri senatori;		BETTIOL, <i>relatore</i> . . . . .	20073
« Nuove disposizioni sulla nomina a sostituto avvocato generale dello Stato ed adeguamento dei ruoli organici degli avvocati		DE GIUSEPPE, <i>relatore</i> . . . . .	20072
		MURMURA, <i>relatore</i> . . . . .	20073
		Votazioni a scrutinio segreto . . . . .	20072 e <i>passim</i>



## Presidenza del Vice Presidente VENANZI

**PRESIDENTE**. La seduta è aperta (ore 10).

Si dia lettura del processo verbale.

**VENANZETTI**, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

**PRESIDENTE**. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Nel corso della seduta potranno essere effettuate votazioni mediante procedimento elettronico.

### Congedi

**PRESIDENTE**. Hanno chiesto congedo i senatori: Pozzar per giorni 2, Tambroni Armaroli per giorni 2, Sema per giorni 2.

**Annunzio di deferimento di disegno di legge a Commissione permanente in sede deliberante**

**PRESIDENTE**. Il seguente disegno di legge è stato deferito in sede deliberante:

*alla 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica e belle arti, ricerca scientifica, spettacolo e sport):*

« Adeguamento dell'organico dei custodi e guardie notturne dei musei e scavi di antichità dello Stato » (2019), previ pareri della 1ª e della 5ª Commissione.

### Annunzio di presentazione di relazioni

**PRESIDENTE**. A nome della 3ª Commissione permanente (Affari esteri), sono state presentate le seguenti relazioni: dal senatore Oliva, sul disegno di legge: « Ratifica ed esecuzione della Convenzione concernente la competenza delle autorità e la legge applicabile in materia di protezione dei minori, adottata a L'Aja il 5 ottobre 1961 » (1790); dal senatore Russo Luigi, sul disegno di legge: « Ratifica ed esecuzione degli Accordi sui servizi aerei conclusi tra l'Italia e gli Stati sottoindicati: Jugoslavia (Roma, 24 maggio 1967), Costa d'Avorio (Abidjan, 19 febbraio 1968), Filippine (Manila, 25 gennaio 1969), Sierra Leone (Roma, 6 maggio 1970), Arabia Saudita (Gedda, 13 ottobre 1971), Repubblica Dominicana (Santo Domingo, 31 dicembre 1971), Gabon (Roma, 9 marzo 1972), Cipro (Nicosia, 24 novembre 1972) » (1927).

**Discussione di relazioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari su casi di incompatibilità con il mandato parlamentare (Doc. III, nn. 1, 2 e 3).**

**Deliberazioni sulle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari**

**PRESIDENTE**. L'ordine del giorno reca la discussione di relazioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari su casi di incompatibilità con il mandato parlamentare (Doc. III, nn. 1, 2 e 3).

Per consentire a molti colleghi che sono impegnati nelle riunioni delle Commissioni di partecipare ai lavori dell'Assemblea, sospendo la seduta.

(La seduta, sospesa alle ore 10,15, è ripresa alle ore 10,35).

Passiamo all'esame della relazione sulla incompatibilità con il mandato parlamentare del senatore Ligios Giosuè (*Doc. III, numero 1*).

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

**DE GIUSEPPE**, *relatore*. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, mi riporto alla relazione scritta, che è stata già distribuita, per quanto riguarda l'incompatibilità con il mandato parlamentare del collega Giosuè Ligios.

Devo solo dire che su questo problema, come su quello relativo ai colleghi Rosa e Salerno, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari ha discusso il 7 aprile 1974 e successivamente, nella seduta del 4 luglio dello stesso anno, allorché si constatò che il collega Ligios, invitato ad optare entro 30 giorni dalla carica ricoperta, non l'aveva fatto.

La Giunta ha ritenuto, nel caso in questione, che il collega Ligios, essendo presidente del Consorzio per l'area di sviluppo industriale della Sardegna centrale, ricopriva carica che rientra tra le incompatibilità previste dall'articolo 2 della legge 15 febbraio 1953, n. 60. Infatti, gestendo il consorzio suddetto, ente pubblico, servizi per conto della pubblica amministrazione, la Giunta è stata unanime nel ritenere che si debba ravvisare nei confronti dei suoi amministratori, e nel caso specifico del senatore Ligios presidente del consorzio stesso, l'incompatibilità di cui ho parlato. Le tesi sostenute dal collega Ligios si riassumono sostanzialmente nell'affermazione che il controllo delle aree di sviluppo industriale ricada esclusivamente nella competenza regionale.

Il nostro collega ha sostenuto alcuni argomenti tra i quali sottolineo la mancata elencazione, tra quelle materie dell'articolo 117 della Costituzione, della materia relativa all'industria, in cui rientrerebbero competenze diverse non riconducibili ad unità concettuale; il che non significherebbe, secondo il se-

natore Ligios, che sia pacifica l'esclusione delle competenze regionali da qualsiasi materia attinente o connessa all'industrializzazione. Ancora, l'attività preminente dei consorzi si svolge nei settori urbanistico e dei lavori pubblici, materie delegate alle regioni ordinarie con il decreto delegato n. 8 del 15 gennaio 1972.

Infine, sostiene, sempre il senatore Ligios, l'articolo 16 della legge n. 853 del 1971, con il quale la Cassa per il Mezzogiorno ha autorizzato a proseguire gli interventi nelle materie che saranno trasferite alle regioni, ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge, dovrebbe considerarsi norma meramente transitoria e quindi non più operante. La Giunta ha esaminato tutte le argomentazioni del collega Ligios, non ritenendole, però, da condividere. Infatti, sui seguenti punti si è verificata l'unanimità dei componenti della giunta: primo, la non congruità, nel caso concreto, delle argomentazioni addotte dal senatore Ligios, in quanto esse non tengono conto della particolare situazione giuridica delle regioni a statuto speciale, qual è appunto la Sardegna; secondo, resta comunque il dato giuridico di fatto che anche nella regione Sardegna, come per altro anche nelle altre due regioni Puglia e Lucania, i consorzi hanno continuato a mantenere, come è risultato da accertamenti che sono stati esperiti, la dipendenza funzionale e finanziaria dalla Cassa per il Mezzogiorno e a svolgere il ruolo di esecutori della politica industriale di sviluppo del Meridione.

Su questa base si è quindi da parte della Giunta ritenuto applicabile l'articolo 2 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, e si è affermata la incompatibilità con il mandato parlamentare del senatore Ligios quale presidente del Consorzio per l'area di sviluppo industriale della Sardegna centrale.

#### Votazione a scrutinio segreto

**PRESIDENTE**. Indico la votazione a scrutinio segreto, a norma dell'articolo 113, ultimo comma, del Regolamento, sulle se-

guenti proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari: *a*) di dichiarare la incompatibilità delle funzioni di senatore con quella di presidente del Consorzio per l'area di sviluppo industriale della Sardegna centrale, ai sensi dell'articolo 2 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, e in conseguenza: *b*) di dichiarare la decadenza del senatore Giosuè Ligios dal mandato parlamentare qualora, entro 30 giorni dalla deliberazione dell'Assemblea, egli non dia alla Presidenza del Senato la prova dell'avvenuta

ta definitiva cessazione della suddetta incompatibilità.

Dichiaro aperta la votazione a scrutinio segreto.

(Segue la votazione).

Avverto che il Senato non è in numero legale.

Rinvio pertanto la seduta di un'ora.

(La seduta, sospesa alle ore 10,45, è ripresa alle ore 11,45).

## Presidenza del Vice Presidente ROMAGNOLI CARETONI Tullia

### Ripresa della discussione

**P R E S I D E N T E .** Avverto che il dispositivo elettronico di voto non è funzionante per un abbassamento di tensione. Pertanto il rinnovo della votazione a scrutinio segreto sulle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sulla incompatibilità con il mandato parlamentare concernente il senatore Ligios avverrà con il sistema previsto dal comma sesto dell'articolo 118 del Regolamento.

Per economia dei lavori, si procederà innanzitutto alla discussione delle altre relazioni della Giunta all'ordine del giorno in modo da effettuare contemporaneamente le relative votazioni. Indette le votazioni, le urne resteranno aperte per aver modo di iniziare la discussione dei provvedimenti iscritti al secondo punto dell'ordine del giorno.

Passiamo quindi all'esame della relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sulla incompatibilità con il mandato parlamentare concernente il senatore Rosa (*Doc. III, n. 2*).

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

**M U R M U R A , relatore.** Onorevole Presidente, la Giunta delle elezioni ha deciso all'unanimità di richiedere all'Assemblea la

declaratoria d'incompatibilità tra la carica di presidente del Consorzio dell'area industriale e quella di parlamentare relativamente al senatore Vito Rosa. Mi rimetto, pertanto, alla lunga relazione che ho avuto l'onore di depositare, chiedendone l'accoglimento.

**P R E S I D E N T E .** Passiamo all'esame della relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari sulla incompatibilità con il mandato parlamentare concernente il senatore Salerno (*Doc. III, numero 3*).

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

**B E T T I O L , relatore.** Data la complessità della materia e dei problemi, mi rimetto anch'io alla relazione del senatore Murmura, che ha sintetizzato per tutti noi gli argomenti che autorizzano la nostra coscienza a votare tranquillamente per l'incompatibilità.

### Votazioni a scrutinio segreto

**P R E S I D E N T E .** Indico contemporaneamente separate votazioni a scrutinio segreto, a norma dell'articolo 118, comma sesto, del Regolamento, sulle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità par-

lamentari relative alle incompatibilità con il mandato parlamentare concernenti, rispettivamente, i senatori Ligios, Rosa e Salerno. La Giunta, per il senatore Ligios, ha proposto: *a)* di dichiarare la incompatibilità delle funzioni di senatore con quella di presidente del Consorzio per l'area di sviluppo industriale della Sardegna centrale, ai sensi dell'articolo 2 della legge 15 febbraio 1953, numero 60, e in conseguenza: *b)* di dichiarare la decadenza del senatore Giosuè Ligios dal mandato parlamentare qualora, entro 30 giorni dalla deliberazione dell'Assemblea, egli non dia alla Presidenza del Senato la prova della avvenuta definitiva cessazione della suddetta incompatibilità (*Doc. III*, numero 1).

Per il senatore Rosa, la Giunta ha proposto: *a)* di dichiarare la incompatibilità delle funzioni di senatore con quella di presidente del Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Bari, ai sensi dell'articolo 2 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, e in conseguenza: *b)* di dichiarare la decadenza del senatore Vito Rosa dal mandato parlamentare qualora, entro 30 giorni dalla deliberazione dell'Assemblea, egli non dia alla Presidenza del Senato la prova della avvenuta definitiva cessazione della suddetta incompatibilità (*Doc. III*, n. 2).

Per il senatore Salerno, la Giunta ha proposto: *a)* di dichiarare la incompatibilità delle funzioni di senatore con quella di presidente del Consorzio per il nucleo di industrializzazione della Valle del Basento, ai sensi dell'articolo 2 della legge 15 febbraio 1953, n. 60, e in conseguenza: *b)* di dichiarare la decadenza del senatore Carmelo Francesco Salerno dal mandato parlamentare qualora, entro 30 giorni dalla deliberazione dell'Assemblea, egli non dia alla Presidenza del Senato la prova della avvenuta definitiva cessazione della suddetta incompatibilità (*Doc. III*, n. 3).

I senatori favorevoli alle proposte della Giunta delle elezioni deporranno, per ogni votazione, palla bianca nell'urna bianca e palla nera nell'urna nera; i senatori contrari deporranno palla nera nell'urna bianca e palla bianca nell'urna nera.

I senatori che si astengono deporranno sia la palla bianca che la palla nera nell'apposito cestino.

Dichiaro aperte le votazioni a scrutinio segreto.

(*Seguono le votazioni*).

(*Le urne rimangono aperte*).

#### Discussione dei disegni di legge:

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

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

« **Modificazioni all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato** » (337), d'iniziativa del senatore Arena e di altri senatori;

« **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;

« **Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato** » (684), d'iniziativa del senatore Pieraccini e di altri senatori

P R E S I D E N T E . 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 del senatore Bartolomei; « **Modificazioni all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato** », d'iniziativa dei senatori Arena, Balbo, Bonaldi, Brosio, Premoli e Robba; « **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; « **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.

Dichiaro aperta la discussione generale.  
È iscritto a parlare il senatore Filetti. Ne ha facoltà.

F I L E T T I . Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, al fine di individuare meglio la *mens* e i contenuti del provvedimento legislativo al nostro esame, sembra opportuno sottolineare nei limiti di una doverosa sintesi la natura e le funzioni dell'istituto della Avvocatura dello Stato. Da tempo le grandi aziende e gli organismi economici, in vista del loro interesse unitario e fondamentale, hanno avvertito la esigenza della continuità, della specializzazione e della unità dell'assistenza legale, sicchè, abbandonato il classico sistema di scegliere caso per caso uno o alcuni liberi professionisti cui affidare la consulenza stragiudiziarla e la trattazione delle singole cause insorte, si assicurano in via continuativa l'opera di un professionista remunerato con onorario fisso o forfettario, non proporzionato direttamente al numero e all'importanza dei singoli affari trattati.

È un fenomeno ampiamente diffuso, che generalmente rimane nell'ambito della prestazione professionale e non fa sorgere un rapporto di vero e proprio impiego.

Gli enti pubblici all'interno delle rispettive organizzazioni costituiscono uffici formati da esperti del diritto, ai quali è demandata l'assistenza legale, giudiziale e stragiudiziale, con rapporto di esclusiva e con retribuzione fissa.

Le medesime esigenze della continuità, della specializzazione e della unità assumono maggiore rilevanza posto che l'assistenza legale rifletta il massimo ente del nostro ordinamento giuridico, e cioè lo Stato.

È per tali ragioni che, contrariamente a quanto si pratica in altri Stati laddove presso le diverse branche delle amministrazioni esistono separati uffici di contenzioso abilitati anche alla difesa esterna, in Italia è stato adottato altro sistema, consistente nella istituzione dell'Avvocatura dello Stato, che opera quale organo di difesa legale e di consulenza non di una singola amministrazione ma dello Stato considerato nella sua unita-

rietà. È questo un sistema che ha dato buone prove, perchè — come è stato autorevolmente rilevato — « offre gli innegabili vantaggi dell'unità di indirizzo, della visione d'assieme dei molti e gravi problemi che interessano spesso in modo contrastante le diverse amministrazioni e della possibilità di una continua e potrebbe dirsi permanente integrazione dell'attività consultiva e di quella contenziosa, che sono svolte in vista l'una dell'altra ».

Il sistema autonomo di rappresentanza e di difesa dello Stato, in conformità ai giudizi espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 118 del 22 dicembre 1964 e dalla Corte di cassazione anche in recenti pronunce, risponde di fatto ad una esigenza di razionalità e di concentrazione dell'affidamento degli affari contenziosi dello Stato ad un proprio ufficio di avvocatura, la quale, ispirata a principi di interesse pubblico, ridonda a beneficio dell'intera collettività e, quindi, anche dei singoli *uti universi*.

L'avvocato dello Stato, in conseguenza, non è da considerarsi, allorché rappresenta o difende lo Stato in giudizio, come avversario del singolo: egli, pur assolvendo un compito formalmente identico a quello proprio dell'avvocato libero professionista che è mero rappresentante della parte di fronte al giudice, esplica un'attività sostanzialmente differenziata per la particolare natura del suo cliente e cioè dello Stato che, agendo e contraddicendo in giudizio per la tutela di un interesse certamente pubblico, è sempre il titolare dell'interesse pubblico primario al retto svolgimento della funzione giurisdizionale. Sicchè per l'avvocato dello Stato la funzione di collaboratore del giudice, al fine dell'attuazione della giustizia e cioè di uno degli scopi dello Stato di diritto, assume maggiore particolare valore in raffronto al libero professionista; tanto che è stato affermato che l'avvocato dello Stato, chiamato e propenso ad esaminare le controversie con spirito sereno ed obiettivo, si trova più vicino al magistrato che al libero professionista. È da ritenere che non casualmente gli avvocati dello Stato sono, con disposizione di carattere generale (articolo

23 del testo unico del 30 ottobre 1933, numero 1611), equiparati nelle qualifiche ai magistrati dell'ordine giudiziario e che i loro stipendi sono gli stessi dei magistrati ordinari e dei magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e della giustizia militare (tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 1970, numero 1080).

L'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato nell'articolazione delle sue funzioni, del governo interno, delle carriere e dell'organico è però tuttora disciplinato da una normativa assai vetusta, trasfusa nel testo unico approvato con il citato regio decreto del 30 ottobre 1933, n. 1611, che nel corso di oltre quarant'anni ha subito soltanto modifiche assai marginali e frammentarie e non è stato adeguato neppure in occasione del riordino e del riassetto delle carriere dell'amministrazione dello Stato in quanto l'Avvocatura dello Stato è stata disancorata dalla legge 18 marzo 1968, n. 249, per la stretta connessione delle sue funzioni con quelle della magistratura ordinaria ed amministrativa.

S'impone, pertanto, l'adeguamento della normativa che disciplina l'Avvocatura dello Stato, le cui esigenze oggi sono più rilevanti e ponderose che nel passato, in quanto agli avvocati procuratori dello Stato, in aggiunta alla rappresentanza, al patrocinio ed all'assistenza in giudizio, nonchè alla consulenza delle amministrazioni statali ed equiparate, è demandata la rappresentanza e la difesa del Governo nei giudizi davanti alla Corte costituzionale ed è derivato e deriverà in misura maggiore, in prosieguo di tempo, un notevole aumento di lavoro in dipendenza dell'istituzione delle regioni a statuto ordinario e della costituzione dei tribunali amministrativi regionali.

Non si è tralasciato ancora una volta da parte di alcuni, come è di moda, di speculare malevolmente in ordine alle pretese concezioni autoritarie e rigorosamente burocratiche dell'epoca in cui (oltre quarant'anni or sono) l'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato venne realizzato nel testo unico del 1933. Non ha senso però recriminare sul passato, anche perchè sarebbe onesto riconosce-

re che proprio per effetto di tale ordinamento lo Stato ha avuto modo di disporre di personale di altissimo livello qualitativo che si è sempre distinto per il notevole grado di efficienza valorosamente raggiunto. È il caso invece di adeguare le strutture e il funzionamento dell'Avvocatura dello Stato in relazione alle accresciute e più moderne esigenze del tempo presente e maggiormente dell'avvenire.

Sotto tale riflesso ci trovano consenzienti, nel loro complesso, le modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato formanti oggetto della discussione in corso, seppure esse appaiano contenute entro limiti ristretti e non sempre congrui. Certamente non può disconoscersi l'inderogabile necessità di ampliare l'organico che di fatto è rimasto fermo ai livelli di quarant'anni fa, mentre il carico dell'organo legale che provvede alla difesa, alla rappresentanza e alla consulenza a favore dello Stato è più che duplicato e tende ad aumentare ulteriormente.

Il provvedimento legislativo al nostro esame propone al riguardo di elevare il numero complessivo dei posti di avvocato e di procuratore dello Stato da 276 (è questa la dotazione organica risultante dopo il modestissimo aumento stabilito dalla legge 14 novembre 1962, n. 1609) a 310. Si tratta di un incremento contenuto nell'esiguo limite di circa il 12 per cento che, a nostro avviso, non risolve adeguatamente i problemi conseguenti alle mutate condizioni in cui l'Avvocatura dello Stato è costretta ad operare.

Il Governo giustifica la limitatezza del provvedimento sotto il duplice profilo della opportunità di procedere per gradi e della situazione di bilancio. Ma sia l'uno che l'altro motivo non convincono perchè, di fronte alla imprescindibile esigenza di assicurare il regolare funzionamento di un organo assai qualificato chiamato ad assolvere compiti di delicata e relevantissima importanza nell'ambito della rappresentanza, della difesa e della consulenza legale dello Stato, non è dato procedere a strappi e non possono essere addotte ragioni di bilancio che stranamente vengono invocate puntualmente, tosto che siano in discussione problemi atti-



nenti alla giustizia o ad essa connessi. Riecheggia il solito ritornello della limitatezza delle risorse finanziarie per cui in sede di previsione annuale il bilancio della giustizia, in aperto contrasto con le periodiche assicurazioni dei vari Governi e disattendendo le sollecitazioni di parlamentari e di operatori del diritto, rimane in uno stato asfittico e continua ad assolvere la deprimente funzione di Cenerentola che soffre e soccombe a dispetto e rispetto agli sperperi che caratterizzano altre amministrazioni dello Stato ed enti di varia e anche indefinita natura.

Appare quindi opportuno che il nuovo organico dell'Avvocatura dello Stato sia portato quanto meno a 350 unità.

Ma non basta la ristrutturazione quantitativa del ruolo organico; chè invece è preminente il mantenimento dell'elevato livello qualitativo del personale. Non è al riguardo superfluo rilevare che il reclutamento del personale dell'Avvocatura dello Stato avviene prevalentemente attraverso il tramite della magistratura e della libera professione, sicchè esso si ridurrebbe notevolmente ove venisse a mancare per gli avvocati e i procuratori dello Stato la convenienza competitiva in relazione a benefici comparativamente maggiori conseguiti da magistrati ed esercenti la libera attività forense.

I concorsi per accedere all'Avvocatura dello Stato assai ardui e impegnativi, la gravosità dei compiti, il carico di lavoro individuale e le difficoltà nella progressione della carriera dissuaderebbero il personale di massima qualificazione ad optare per l'esercizio assai delicato, responsabile ed oneroso della rappresentanza, difesa e consulenza dello Stato rispetto all'attività di magistrato e di libero professionista, ove non si provvedesse ad assicurare agli avvocati e ai procuratori dello Stato i necessari incentivi e le legittime aspirazioni di carriera.

Ci sembra pertanto apprezzabile e tendente ad assicurare la continuità, la specializzazione e l'elevata qualificazione del personale dell'Avvocatura dello Stato quanto suggerito dal provvedimento di legge in discussione e precisamente: a) la soppressione delle qualifiche esistenti nell'ambito del ruolo dei pro-

curatori dello Stato e la sostituzione con quattro classi di stipendio attribuite per anzianità e salvo demerito nell'ambito dell'unica qualifica di procuratore dello Stato; b) la istituzione di un esame di idoneità per posti riservati ai fini dell'accesso dei procuratori al ruolo degli avvocati con la conservazione dello sbarramento del pubblico concorso; c) la soppressione nell'ambito della carriera degli avvocati dello Stato delle qualifiche di sostituto avvocato e di viceavvocato e la conseguente sostituzione con due classi di stipendio nell'ambito dell'unica qualifica di avvocato; d) il mantenimento delle qualifiche di sostituto avvocato generale e di viceavvocato generale con l'attribuzione, salvo demerito, del trattamento economico dei sostituti avvocati generali e di quello dei viceavvocati generali rispettivamente agli avvocati dello Stato con sette anni di anzianità nella seconda classe di stipendio e ai sostituti avvocati generali con otto anni di anzianità nel trattamento economico relativo; e) la introduzione del requisito dei cinque anni di anzianità nella qualifica di sostituto avvocato generale per il conferimento delle funzioni di avvocato distrettuale e, infine, f) la trasformazione dell'attuale commissione permanente per il personale nel consiglio per gli avvocati e procuratori dello Stato, con la conseguente significativa introduzione del principio dell'autogoverno nell'Avvocatura dello Stato, con funzioni ispirate generalmente ai principi informativi dei consigli degli ordini forensi e particolarmente con il conferimento di attribuzioni riguardanti, oltre quelle previste dalle norme vigenti per la commissione permanente, la formulazione dei giudizi relativi alle assegnazioni delle classi di stipendio, il parere sulle proposte di trasferimento di ufficio degli avvocati e dei procuratori dello Stato, le prescrizioni di massima per il conferimento di eventuali incarichi esterni e per eventuali designazioni arbitrali, il parere sui reclami e i rilievi formulati dagli avvocati e procuratori dello Stato in ordine a difficoltà e a inconvenienti derivanti dalle disposizioni relative alla organizzazione e allo svolgimento dei servizi, la decisione dei ricorsi avverso il

rapporto informativo e la formulazione del rapporto definitivo in caso di accoglimento del ricorso.

Queste sono, in sintesi, le modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato che si propongono alla decisione del Senato della Repubblica. Con esse si tende a ristrutturare e a meglio ordinare uno degli organismi più importanti e delicati dello Stato mediante l'ampliamento, pur limitato, dell'organico, una nuova disciplina della progressione di carriera, una più razionale distribuzione del personale tra i vari uffici, l'istituzione dell'organo di autogoverno costituito dal consiglio per gli avvocati e procuratori dello Stato.

Non possiamo certamente affermare che le soluzioni suggerite costituiscano l'*optimum*; si tratta pur sempre di rimedi ai quali si perviene dopo lunghissimi anni di attesa e non poche perplessità e tergiversazioni.

Ci auguriamo che il nuovo strumento legislativo che ci accingiamo ad approvare possa servire ad assicurare servizi sempre più efficienti e di alto livello qualitativo nel campo della rappresentanza, della difesa e della consulenza dello Stato e che esso costituisca premessa per una prossima e definitiva riforma organica dell'Avvocatura dello Stato e delle avvocature degli enti pubblici.

#### Chiusura di votazioni

**P R E S I D E N T E**. Dichiaro chiuse le votazioni a scrutinio segreto sulle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari relative alle incompatibilità con il mandato parlamentare concernenti i senatori Ligios, Rosa e Salerno.

Invito i senatori Segretari a procedere alla numerazione dei voti.

*(I senatori Segretari procedono alla numerazione dei voti).*

*Hanno preso parte alla votazione i senatori:*

Abis, Accili, Agrimi, Albertini, Arcudi, Arena, Arfè, Argiroffi, Arnone, Artioli, Assirelli, Attaguile, Avezzano Comes,

Bacicchi, Balbo, Baldini, Barbaro, Barbera, Barra, Bartolomei, Benaglia, Benedetti, Bergamasco, Berlanda, Bertola, Bertone, Bettiol, Biaggi, Bloise, Bo, Boldrini, Bollini, Bonazzi, Borraccino, Borsari, Branca, Brosio, Bruni, Buccini, Burtulo,

Cacchioli, Calamandrei, Calia, Calvi, Cagnetti, Capua, Carollo, Caron, Cassarino, Cassiani, Catellani, Cavalli, Cebrelli, Cengarle, Chinello, Cifarelli, Cipellini, Colella, Colleselli, Coppo, Coppola, Corba, Corona, Corretto, Cucinelli,

Dal Canton Maria Pia, Dalvit, De Carolis, De Giuseppe, Della Porta, Del Nero, Del Pace, De Luca, De Marzi, De Matteis, De Ponti, Deriu, De Vito, De Zan,

Ermini,

Fabbrini, Falcucci Franca, Farabegoli, Ferralasco, Ferrari, Ferrucci, Filetti, Follieri, Forma, Fossa, Fracassi,

Gadaleta, Galante Garrone, Garoli, Gatto Vincenzo, Gaudio, Gava, Genovese, Germano, Giovannetti, Giuliano,

La Penna, La Rosa, Leggieri, Lepre, Licini, Limoni, Lisi, Li Vigni, Lugnano,

Maderchi, Maffioletti, Mancini, Manente Comunale, Marangoni, Mari, Mariani, Marotta, Marselli, Martina, Martinazzoli, Martinelli, Martino, Mazzoli, Merloni, Merzario, Mingozzi, Minnocci, Modica, Moneti, Montini, Murmura,

Niccoli,

Oliva, Orlando, Ossicini,

Pacini, Pala, Papa, Parri, Pastorino, Patrini, Pecoraro, Pella, Pellegrinó, Peluso, Petrella, Petrone, Picardi, Pieraccini, Pinna, Pinto, Piovano, Pirastu, Piscitello, Pittella, Piva, Poerio, Porro, Premoli,

Ripamonti, Robba, Rossi Dante, Rossi Doria, Ruhl Bonazzola Ada Valeria, Russo Luigi,

Sabadini, Sammartino, Samonà, Santalco, Scaglia, Scardaccione, Scarpino, Senese, Sica, Signorello, Signori, Smurra, Spataro, Specchio, Spigaroli,

Talamona, Tanga, Tedesco Tatò Giglia, Tesauro, Tiberi, Tiriolo, Togni, Torelli, Toros, Tortora, Treu,

Urbani,

Valenza, Valitutti, Varaldo, Vedovato, Venanzetti, Venanzi, Venturi, Vernaschi, Veronesi, Vignola, Vignolo, Viviani,

Zaccari, Zanti Tondi Carmen Paola, Zavattini, Ziccardi, Zuccalà, Zugno.

*Sono in congedo i senatori:*

Albarello, Pozzar, Ricci, Sema, Tambroni Armaroli.

*Sono assenti per incarico del Senato i senatori:*

Ariosto, Bermani.

### Ripresa della discussione

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore De Matteis. Ne ha facoltà.

DE MATTEIS. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, nel 1976, ossia l'anno venturo, ricorrerà il centenario dell'istituzione dell'Avvocatura dello Stato, l'organo di difesa e di consulenza legale che con il provvedimento in esame intendiamo riformare.

Circa un secolo fa, infatti, con la legge 28 novembre 1875, n. 278, il Governo dell'epoca era delegato dal Parlamento ad attuare la riforma dei servizi legali della difesa dello Stato, espletati sino ad allora in un modo unanimemente considerato disastroso dai funzionari delle direzioni del contenzioso amministrativo. In capo a pochi mesi, con il regio decreto 16 gennaio 1876, n. 2914, si creava l'Avvocatura erariale, avente l'incarico di rappresentare e di difendere le amministrazioni dello Stato in tutti i processi, di esprimere pareri nelle liti in corso e su tutte le questioni che potevano dar luogo a controversie.

Ho voluto ricordare questa circostanza perchè mi consta che fin da ora negli uffici di via Portoghese, la nota sede dell'Avvocatura generale, fervono intensi preparativi per una celebrazione del centenario adeguata all'importanza dell'istituto, alla prestigiosa attività da esso svolta nell'arco di un se-

colo ed al ruolo soprattutto che esso potrà svolgere nel prossimo futuro. Saranno consegnati alle stampe ed editi in volumi studi pregevoli affidati alla penna, oltre che degli ottimi avvocati dello Stato, di insigni giuristi esterni all'Avvocatura, docenti universitari, magistrati, esperti in materia legale ed amministrativa. Vi saranno manifestazioni, convegni, e forse anche il primo congresso degli avvocati e dei procuratori dello Stato, che potranno così portare all'esterno, illustrare, discutere, dibattere i delicati problemi connessi alla loro attività, ai rapporti con le amministrazioni, con il Governo.

Noi socialisti, che nel dibattito democratico e fecondo abbiamo sempre riposto assoluta ed incondizionata fiducia, ci auguriamo che la partecipazione dei giuristi alla problematica del contenzioso dello Stato e della sua consulenza sia nutrita ed impegnata, sicchè, al di là degli inevitabili, ma indubbiamente meno utili *excursus* storici, dei riferimenti retrospettivi ai pur insigni personaggi che hanno esercitato la professione forense al servizio dello Stato nel corso di un secolo, possano venir fuori dalle celebrazioni linee precise e concrete di indirizzo, suggerimenti e proposte per individuare e perseguire un modo più moderno ed attuale di essere e di porsi di questo importante istituto, una sua più adeguata ed efficace collocazione nella mutata fisionomia dello Stato che ha la sua origine nella Costituzione repubblicana ed il suo arco di volta nell'ordinamento regionale.

Per noi socialisti, che poniamo alla base del rinnovamento in senso democratico dello Stato il problema delle sue strutture, è di estrema importanza che « gli addetti ai lavori » ci indichino le vie, i mezzi e gli strumenti per far sì che l'Avvocatura dello Stato possa sempre rispondere, con la necessaria prontezza, alle sollecitazioni provenienti dal nuovo e più dinamico ambiente organizzativo che si va formando intorno alle strutture formali dello Stato e possa raggiungere in maniera rapida ed efficace, con l'apporto del suo contributo tecnico-giuridico, i centri in cui si elaborano le decisioni amministrative e politiche.

Ma — e qui entro veramente nel vivo del discorso — perchè le indicazioni, i suggerimenti, le proposte, che certamente verranno interessanti e numerose dalle celebrazioni, abbiano la possibilità di una concreta realizzazione pratica, è assolutamente necessario e *condicio sine qua non* che esse si calino in una realtà dell'istituto che non può e non deve essere quella di oggi. L'Avvocatura dello Stato ha certamente reso al paese servizi notevoli e talora eccellenti; ma noi socialisti non possiamo e non dobbiamo dimenticare che essa è tutt'ora modellata, quanto alla sua struttura interna, sulle linee che le impressero nel tempo prima il Granducato di Toscana (la prima struttura dell'Avvocatura era vicinissima a quella dell'Avvocatura regia del Granducato) e poi il famigerato duce del fascismo.

Noi socialisti non possiamo consentire che la celebrazione di un istituto di per sè meritorio per l'attività dei suoi membri possa minimamente dare la sensazione — del resto non del tutto errata — che la Repubblica italiana, nata democratica dalla Resistenza, esalti ancor oggi ordinamenti caratterizzati fortemente dall'autoritarismo e dal verticismo.

Qualcuno ha detto che i poteri pressochè assoluti concessi dal testo unico del 1933 all'avvocato generale dello Stato dovevano rispondere, nelle intenzioni del capo del Governo dell'epoca, alla finalità di avere nell'ambito della pubblica amministrazione una « fidata spia » di regime. Vera o non vera l'insinuazione, sicuramente respinta nei fatti da quanti hanno operato nell'istituto, comunque l'organizzazione accentrata e monocratica dell'Avvocatura dello Stato di oggi è fatta a misura per uno Stato monolitico e centralizzato.

Il centenario non può e non deve celebrare un tale tipo di istituto: di qui l'importanza e l'urgenza della nostra riforma. Ed inoltre ogni celebrazione, se vuole essere davvero utile e vitale, deve rappresentare il giro di boa, oltre il quale si prosegue, con rinnovato vigore, nella corsa. Perchè ciò sia possibile all'Avvocatura dello Stato, è necessario rinnovarla e rimodernarla, perchè essa, co-

si com'è oggi, è del tutto inadeguata a servire uno Stato pluriarticolato e pluridifferenziato che non è più quello post-risorgimentale.

L'espandersi dell'attività pubblica oltre i limiti assegnati ai compiti del vecchio Stato dell'unificazione e la realizzazione dell'ordinamento regionale hanno segnato le tappe più significative di un processo che vede lo Stato, nella sua accezione tradizionale, relegato al ruolo di uno dei tanti enti pubblici operanti nella comunità. L'Avvocatura del 1876 e quella del 1933 furono disegnate per uno Stato diverso da quello che esiste oggi; e l'approvazione del disegno di legge che stiamo esaminando dovrà darcene una molto diversa, improntata alle linee semplici ed essenziali della professione forense, articolata al suo interno in modo democratico, caratterizzata da una collegialità di gestione che gaarntisca dagli eventuali abbagli dei capi, anche quando essi siano illuminati (e possono anche non esserlo).

Il rilancio dell'Avvocatura dello Stato, la possibilità di una sua migliore utilizzazione da parte della comunità, nella nuova democratica e più dinamica articolazione della pubblica amministrazione ampiamente intesa, ha il suo indispensabile presupposto nel provvedimento che stiamo per varare. Riformando questo istituto consegneremo allo Stato-comunità un organo democratico e funzionale, rispondente alle finalità democratiche volute dalla Costituzione, imparziale ed equidistante negli inevitabili conflitti tra le varie entità operanti nella realtà costituzionale e amministrativa, snello a fronte dei consueti apparati burocratici e rapido nella risposta alle sollecitazioni, incredibilmente economico nella gestione e soprattutto altamente qualificato sul piano tecnico-professionale.

I tempi stringono e non certo per il centenario. Nei confronti dell'organo legale dello Stato, il Parlamento deve farsi perdonare un lungo ritardo nell'affrontare i suoi problemi. Noi socialisti, per la verità, ci siamo resi sensibili alle istanze di rinnovamento e di democratizzazione che provenivano dalle leve più giovani ed avvertite esistenti nell'Avvocatura dello Stato da circa un lustro.

Il disegno di legge governativo che stiamo esaminando si è innestato su un terreno, già reso fertile dalle nostre proposte parlamentari e da quelle di altri gruppi che con un orientamento in gran parte concorde avevano da tempo individuato le linee direttrici di una moderna e razionale organizzazione dell'Avvocatura dello Stato. L'incontro delle diverse iniziative riformatrici è risultato assai fecondo perchè ha consentito talora di assommare gli apporti, armonizzandoli in un quadro organico, talora di selezionare fra più soluzioni alternative quella più aderente alle esigenze reali dell'istituto. Da questo confronto la proposta governativa è uscita notevolmente irrobustita e migliorata. Alcune idee riformatrici che pure ispiravano il disegno di legge del Governo, ma che erano tradotte in concetti operativi solo con incertezza ed esitazioni, hanno potuto trovare una compiuta realizzazione sotto la spinta del confronto, con quelle soluzioni più coerenti e coraggiose racchiuse nei testi parlamentari e in particolar modo in quello d'iniziativa socialista.

Resta però il fatto cui accennavo innanzi del ritardo. Principi e linee da tempo enunciati in quei disegni di legge d'iniziativa parlamentare sono stati trasfusi in provvedimenti diversi e sono divenuti leggi operanti per magistrati ordinari e amministrativi, ma non per gli avvocati e procuratori dello Stato. E sì che l'Avvocatura dello Stato postulava quei principi e quelle linee come elemento indispensabile per la sua stessa sopravvivenza, come condizione essenziale per il suo rilancio: blocco delle carriere e miglioramenti radicali ai magistrati dalle cui file i concorrenti in massima parte provenivano impedivano quel reclutamento selezionato che la delicatezza dell'esercizio forense, per conto e nell'interesse dello Stato, presupponeva e presuppone se non si vogliono favorire, contro ogni logica degli interessi della comunità, i privati.

D'altro canto, il carattere tipicamente professionale dell'attività legale mal si conciliava e mal si concilia con l'esistenza di strutture rigidamente burocratiche, articolate in una pleora di gradi e qualifiche non corri-

spondenti ad alcuna diversità di funzioni. Procuratori ed avvocati: ecco le uniche qualifiche che l'esercizio della professione forense conosce e deve conoscere.

Ogni diversa articolazione e gerarchizzazione, ogni eventuale sbarramento di gradi e di qualifiche serve a fini che non hanno nulla da vedere con il miglior rendimento degli avvocati e dei procuratori dello Stato, servono solo a creare strumenti di pressione e a volte anche di intimidazione, che possono in casi-limite, sempre possibili se pur non verificatisi, fuorviare il corretto apporto alla difesa e consulenza della pubblica amministrazione che ciascuno avvocato e procuratore deve responsabilmente dare, secondo scienza e coscienza. Purtroppo gli avvocati e procuratori dello Stato, pur avendo da circa un decennio prospettato l'esigenza di svincolarli da una burocratizzazione asfittica e deleteria sotto ogni punto di vista e solamente voluta dall'autoritarismo umbertino e dal verticismo monocratico fascista, vedono solo oggi, con il disegno di legge che ci accingiamo ad approvare, accolto e realizzato il principio della bipartizione delle funzioni di avvocato e di procuratore, salve beninteso quelle direttive assolutamente necessarie ad ogni *corpus*.

Le conseguenze del provvedimento di riforma saranno immediatamente benefiche; la sollecitazione dei giovani laureati in giurisprudenza più intelligenti e preparati, sollecitazione del tutto sopita e attenuata negli ultimi anni, riprenderà nuova linfa e garantirà all'organo legale quell'ottimo livello tecnico e professionale che ha sempre caratterizzato, per riconoscimento unanime dell'ambiente forense e giudiziario, gli avvocati e i procuratori dello Stato, e che è assolutamente necessario per assicurare alla difesa degli interessi della comunità, quindi di noi tutti, validità, incisività, efficacia. Anche al fine di realizzare nell'attuale regime democratico un diverso modo di intendere i rapporti tra apparato statale e cittadini, idoneo finalmente a superare la tendenza inveterata nel nostro paese di concepire la esplicazione dell'attività amministrativa come posta al di fuori e al di sopra della dialettica democratica, pur nell'apparente ri-

spetto della legalità di tipo formale, è indispensabile che la scelta degli avvocati e dei procuratori dello Stato possa e debba essere la più accurata possibile.

Quanto si è detto circa la delicatezza dei compiti dell'Avvocatura dello Stato per i rapporti Stato-cittadini vale ora anche per i rapporti Stato-regioni, il cui corretto svolgimento è alla base dello sviluppo democratico del nostro paese. E non basta di certo all'organo legale solo un ottimo livello tecnico-professionale dei suoi membri; occorre anche adeguatamente tutelare l'esplicazione della funzione professionale nei suoi due aspetti, contenzioso e consultivo, sicchè essa avvenga — come si è detto — secondo scienza e coscienza, al di fuori di ogni possibile pressione e suggestione. Di qui l'esigenza di un rinnovamento in senso democratico e collegiale delle strutture dell'istituto e di un ridimensionamento di quei poteri dell'Avvocato generale che la riforma di regime del 1933 volle pressocchè assoluti.

Dovrei a questo punto procedere ad un esame più diretto della normativa contenuta nel testo approvato in sede referente dalla prima Commissione; ma ritengo invece necessaria un'altra premessa. Il Gruppo socialista considera questo provvedimento solo una prima tappa nel cammino della riforma dell'Avvocatura dello Stato, tappa il cui raggiungimento si pone come improcrastinabile, indifferibile, urgente per l'impellente necessità di consentire un reclutamento sollecito e rapido di nuove leve di avvocati e procuratori, per rendere possibile un funzionamento dell'istituto adeguato alle esigenze di difesa e consulenza dell'amministrazione pubblica; tappa, però, e non traguardo, perchè l'Avvocatura dello Stato oltre che dagli avvocati e procuratori è composta da impiegati della carriera di concetto, esecutiva, ausiliaria, la cui attività merita oculata attenzione per il buon funzionamento dell'organo legale che dipende in grandissima misura da una giusta e idonea organizzazione del personale che collabora all'interno dell'istituto e negli uffici giudiziari con gli avvocati e i procuratori dello Stato.

Noi socialisti intendiamo proporre un provvedimento legislativo *ad hoc*, che tenda ad una più moderna e razionale utilizzazione di tale personale, fornendolo altresì di strumenti tecnici adeguati a rendere ad ogni livello competitiva con la libera professione forense l'attività difensionale e consultiva dell'Avvocatura dello Stato.

Non porre attenzione alle strutture organizzative che come l'Avvocatura dello Stato curano gli interessi della comunità, in diretto confronto con gli interessi privati, significherebbe per noi socialisti tollerare quel disgregamento delle istituzioni pubbliche, mai sufficientemente condannato ed esecrato.

L'organizzazione dei mezzi predisposti al momento dell'unificazione, e solo lievemente ritoccati in seguito nel corso di un secolo, per la difesa e la consulenza dello Stato, rispondevano alle modeste esigenze dei tempi; consentire oggi che l'Avvocatura dello Stato faccia fronte all'efficiente e, talvolta, dispendiosa organizzazione degli studi professionali al servizio dei privati con strumenti quasi artigianali significa impedire che gli interessi della comunità vengano difesi nel modo efficace che la comunità stessa deve esigere.

A questo stato di cose noi socialisti, solleciti alla salvaguardia delle istituzioni ed al valido funzionamento degli organi dello Stato, intendiamo porre rimedio. Il disegno di legge governativo predisposto, come ho detto in precedenza, sulla scia di iniziative parlamentari, tra cui quella del nostro Gruppo, risponde pienamente allo scopo ed ha perciò il nostro appoggio e la nostra approvazione.

E veniamo nei dettagli. Il testo esordisce con un articolo che è estremamente significativo del concetto ispiratore della riforma. Trattandosi di dare allo stato giuridico di avvocato e di procuratore dello Stato una impronta schiettamente aderente alla natura professionale della funzione, occorreva sfrondare il vigente ordinamento della carriera da troppe qualifiche prive di contenuto funzionale che lo caratterizzavano secondo una inconcepibile struttura burocratica. Così le qualifiche di sostituto avvocato del-

lo Stato e di vice avvocato dello Stato vengono soppresse e sostituite da quella unica di avvocato dello Stato, mentre le ben quattro qualifiche in cui si articolava la carriera procuratoria si unificano in quella di procuratore dello Stato, che adeguatamente esprime la sostanziale unicità della funzione ben descritta dal successivo articolo 2.

Questo riassorbimento di qualifiche inutili lascerebbe aperto ed insoluto il problema di assicurare una giusta progressione economica se non si facesse ricorso all'accorgimento dell'istituzione delle diverse classi di stipendio, raggiungibile attraverso un equo giudizio di rispondenza dell'operato ai doveri di impegno e di serietà professionali, efficacemente riassunto nella formula del « salvo demerito ». È quella delle classi di stipendio una razionale soluzione tecnica che è già stata adottata e collaudata in occasione della riforma dell'amministrazione pubblica della quale costituisce uno degli elementi di più sicura validità.

Gli articoli successivi disciplinano l'accesso alla qualifica di avvocato dello Stato; si mantiene il principio fondamentale del concorso di doppio grado, nel senso che l'accesso alle funzioni è riservato a chi nella magistratura, nella stessa Avvocatura dello Stato e nella professione forense abbia acquisito una certa anzianità ed esperienza. Tale metodo di reclutamento, già applicato peraltro al Consiglio di Stato, alla Corte dei conti, ai tribunali amministrativi, tende ovviamente a garantire un adeguato livello di preparazione tecnica di coloro ai quali viene affidata la difesa vera e propria degli interessi dello Stato in giudizio ed ha offerto, a dire il vero, buona prova.

Per l'Avvocatura dello Stato, peraltro, si pone un ulteriore problema; alludo a quello relativo all'accesso alla qualifica di avvocato dello Stato da parte di coloro che, essendo entrati in servizio come procuratori dello Stato, giustamente aspirano a quella naturale evoluzione della loro qualifica professionale che è tipica del ministero forense. Attualmente la carriera del procuratore viene limitata — caso unico e atipico in tutta la struttura delle pubbliche amministrazioni — alla qualifica di procuratore capo

e, quindi, ad un grado piuttosto basso nella gerarchia delle qualifiche dell'amministrazione. Si tratta quindi di una vera strozzatura di carriera che obbliga i procuratori, che per avventura non superino il concorso di avvocato, ad abbandonare l'istituto per diverse e più armoniche carriere.

L'immissione nella qualifica di procuratore dello Stato si attua attraverso un concorso molto selettivo, di difficoltà analoga se non superiore a quello che permette il reclutamento dei magistrati ordinari per cui la disciplina della carriera di procuratore, rimasta ancorata ad un'epoca in cui tale concorso non sussisteva, appare fortemente sproporzionata se non addirittura illogica. Per questo la soluzione adottata dal testo approvato in Commissione trova i socialisti pienamente consenzienti, essendo per altra via prettamente conseguenziale alla ristrutturazione delle qualifiche operata per tutto l'istituto. D'altronde il superamento del severo e selettivo concorso pubblico per procuratore dello Stato già offre una sicura garanzia del possesso di quei requisiti basilari di cultura e capacità tecniche che, affinate ed arricchite dall'esperienza professionale, conducono il procuratore ad una formazione che gli dà l'attitudine all'assolvimento delle più delicate funzioni connesse alla qualifica di avvocato.

Indispensabili appaiono quindi le disposizioni degli articoli 5 e 6 che prevedono la possibilità di passaggio da procuratore ad avvocato attraverso un serio giudizio di promovibilità. Ciò peraltro senza sminuire il ruolo del pubblico concorso ad avvocato dello Stato attraverso il quale deve sempre assicurarsi la possibilità di emergere degli elementi più brillanti tra i procuratori dello Stato e il reclutamento di altri elementi professionalmente capaci che apportino nell'ambiente dell'Avvocatura dello Stato il contributo di altre esperienze giudiziarie. Alludo con ciò alla frequente ed ormai tradizionale immissione nel ruolo degli avvocati dello Stato di valenti magistrati e bravi avvocati del foro libero, attraverso la partecipazione al pubblico concorso.

A questo proposito accogliamo con vivo compiacimento il contenuto innovatore del-

l'articolo 7 che, occupandosi dell'esame di concorso ad avvocato dello Stato, si propone di innovare l'attuale disciplina che inspiegabilmente — oggi poi cosa assolutamente inammissibile — ignorava tra le materie di esame il diritto del lavoro. Ma se questo è l'autentico contenuto innovatore dell'articolo 7, ci sembrerebbe preferibile una diversa soluzione tecnica.

Nulla ho da aggiungere sull'articolo 8 che si muove su quella linea di collegamento e quindi di apporto di diverse esperienze che, come già ho sottolineato, si realizza con l'ingresso in Avvocatura dello Stato di avvocati del libero foro.

Debbo ora soffermarmi sugli articoli 10 e 12 perchè rappresentano un punto cardine della riforma dell'Avvocatura dello Stato. In essi infatti io ravviso la condizione imprescindibile per la qualificazione nel senso nettamente professionale dello *status* di avvocato dello Stato. Il disegno di legge d'iniziativa socialista attuava la nostra ferma convinzione che la funzione professionale dell'avvocato dello Stato è inconciliabile con una articolazione gerarchica di qualifiche e coerentemente le limitava all'essenziale: avvocato generale dello Stato, vice avvocato generale dello Stato e avvocato dello Stato. Il disegno di legge governativo sopravvenuto al nostro ha indubbiamente sentito la spinta di questa idea profondamente innovatrice che cancella dall'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato quella strutturazione per gradi che rappresenta il retaggio di una concezione autoritaria, antitetica a quella cui deve ispirarsi la legislazione di un paese democratico.

È vero che permane ancora nel disegno di legge di iniziativa governativa la qualifica di sostituto avvocato generale che non avrebbe, salvo che per le avvocature distrettuali, vere e proprie connotazioni dirigenziali e che pertanto crea delle differenziazioni nell'ambito dell'esercizio di vere e proprie funzioni professionali; tuttavia ci si rende conto che la permanenza di una tale qualifica può trovare una sua giustificazione puramente nominale nel fatto che, come voi tutti sapete, onorevoli colleghi, l'Avvocatura generale dello Stato assume la difesa del

Presidente del Consiglio dei ministri innanzi alla Corte costituzionale e che la legge sui giudizi dinanzi a quest'ultima prevede che ad intervenire alla discussione sia appunto lo stesso avvocato generale o un suo sostituto, che nella prassi ormai consolidata è stato inteso come un avvocato avente almeno la qualifica di sostituto avvocato generale.

Ma la portata indubbiamente più innovatrice degli articoli 10, 11 e 12 consiste nell'aver svincolato la progressione di carriera dai facili ricatti della promozione a scelta, vecchio retaggio dell'assoluto predominio degli organi del potere esecutivo sui funzionari, che il disposto costituzionale vuole invece al servizio esclusivo della nazione. La promuovibilità a ruolo aperto, temperata peraltro a discrezionalità negativa — il « salvo demerito » — non è altro che applicazione di quel principio tendenziale che vuole attribuire a certe funzioni particolarmente delicate dello Stato, quali sono quelle svolte dagli avvocati dello Stato, una certa indipendenza e garanzia di corretto esercizio.

Occorre d'altra parte aggiungere che il nuovo sistema garantistico di contenimento delle promozioni indipendentemente da una dotazione organica nelle singole qualifiche non si pone affatto in contrasto con l'organizzazione funzionale dell'Avvocatura dello Stato; anzi ne esalta la sua caratteristica eminentemente professionale e non burocratica. Infatti, le varie qualifiche di avvocato dello Stato non sono per nulla connesse, a differenza di quanto avviene negli altri rami dell'amministrazione, con l'incardinamento in uffici dotati di diverse competenze e numericamente limitati.

Come già ho sottolineato, la funzione cui sono preposti i componenti dell'Avvocatura dello Stato è, per la sua natura professionale, sostanzialmente indifferenziata, concretandosi nell'esercizio della difesa e della consulenza per gli affari che al singolo avvocato vengono di volta in volta assegnati. Non vi è pertanto alcuna razionalità nel subordinare l'accesso dell'avvocato meritevole alla qualifica più elevata alla disponibilità di posti in una dotazione organica chiusa. Ciò avveniva nel-



l'ordinamento che ci accingiamo a riformare solo perchè nello spirito autoritario che lo informava si consideravano le qualifiche dei gradi attraverso i quali si attuava l'impostazione inutilmente e vessatoriamente gerarchica dell'istituto.

A questo rinnovamento dello *status* individuale dell'avvocato dello Stato fa significativo riscontro un'altra fondamentale innovazione in materia di gestione interna dell'Avvocatura dello Stato realizzata attraverso la ristrutturazione in senso democratico dell'organo collegiale cui compete l'adozione dei provvedimenti relativi allo stato giuridico dei componenti l'Avvocatura. L'articolo 25 del testo unico del 1933 istituiva una Commissione permanente per il personale che, dopo la modifica apportata con l'articolo 4 della legge 519 del 1955, è composta dall'avvocato generale dello Stato e dai quattro vice avvocati generali più anziani. È un organo quindi eminentemente verticistico, completamente chiuso alla libera e democratica partecipazione del corpo degli avvocati e procuratori dello Stato al quale viene così negata ogni ingerenza e ogni controllo in quegli apprezzamenti e giudizi che la Commissione è chiamata a formulare, incidendo così sui loro più vitali interessi.

L'articolo 17 del progetto sopprime quella commissione e crea un consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato che ne eredita tutte le competenze. In questo consiglio finalmente figurano quattro componenti eletti da tutti gli avvocati e procuratori dello Stato. Il sistema di elezione, opportunamente calibrato in relazione all'entità numerica del collegio elettorale, è regolato dal successivo articolo 18 in modo minuzioso.

È assai degno di nota il fatto che a questo consiglio siano riconosciute attribuzioni più vaste di quelle facenti capo alla commissione permanente, allargandosi così molto significativamente l'area della competenza collegiale aperta al contributo generale rispetto a quella del potere monocratico dell'avvocato generale dello Stato.

Il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, particolarmente per quanto concerne la nuova regolamentazione delle carriere e la

soppressione di qualifiche, richiede una disciplina transitoria tanto più necessaria quanto più forte è il divario tra il vecchio e il nuovo. A ciò provvede l'articolo 21 con senso di equità e giustizia, senza indulgere affatto in trattamenti di favore per il personale in servizio, che troppo spesso vanificano nell'immediato futuro la portata di una riforma.

Non si prevedono ricostruzioni di carriera con i conseguenti aggravamenti dell'onere finanziario. Gli avvocati e procuratori dello Stato attualmente in servizio vengono collocati nelle nuove qualifiche in base a una rigorosa e obiettiva valutazione della loro posizione di anzianità e di servizio che viene loro riconosciuta ai fini delle future progressioni di qualifica nella misura necessaria per evitare che si continui a risentire in futuro il peso di un ordinamento che disconosce quelle che noi oggi giudichiamo come legittime aspettative.

La tabella A comporta un aumento di posti che porta l'organico dalle attuali 276 a 310 unità. Onestamente va detto che è facile rendersi conto che tale aumento è quanto mai giustificato, per il semplice fatto che l'Avvocatura dello Stato contava, nel 1933, 244 unità, solo 32 in meno di quelle attuali, mentre il volume di affari contenziosi e consultivi annualmente effettuato è passato, da quella data ad oggi, da poco più di 10.000 a oltre 40.000.

Questo potenziamento dell'Avvocatura dello Stato appare a noi socialisti tanto più indispensabile in quanto fermamente crediamo nella necessità che lo Stato ponga questo istituto anche al servizio delle regioni a statuto ordinario, al pari di quanto è stato fatto per le regioni a statuto speciale. Ciò naturalmente non per via di imposizione autoritativa, ma in seguito ad una autonoma decisione della regione che ritenga opportuno affidare in forma stabile il suo patrocinio e la sua assistenza legale all'Avvocatura dello Stato. La legge dello Stato dovrebbe cioè autorizzare in via generale detto affidamento che diverrebbe concretamente operante con le delibere dei consigli regionali.

Sarebbe veramente inconcepibile che lo Stato, dopo aver trasferito, secondo il dettato costituzionale, molte e importanti funzioni

alle regioni, rifiutasse a queste la possibilità di avvalersi di un valido strumento, spesso indispensabile perchè l'azione amministrativa, investita dalla dialettica del processo e coinvolta in questioni di diritto, raggiunga con la massima efficacia i suoi risultati.

Onorevoli colleghi, è fermo convincimento dei senatori socialisti e mio personale che il Senato della Repubblica, approvando questo disegno di legge, riparerà ad una gravissima lacuna per troppo tempo rimasta nella lunga e travagliata attività legislativa, che ha condotto alla revisione degli ordinamenti dei vari settori dell'amministrazione pubblica.

Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato si colloca in un delicatissimo momento dell'azione dei pubblici poteri, quello in cui si sviluppa in concreto, nella dialettica del processo, il confronto tra gli interessi pubblici e privati. Il legislatore non può restarvi indifferente e sottrarsi al dovere di attuare in pieno quei principi che sono il cardine del nostro sistema democratico.

La riforma dell'avvocatura dello Stato, che ci accingiamo ad approvare, rappresenta un passo necessario per dare a questa problematica la soluzione più consona ad uno Stato che in ogni sua manifestazione voglia operare ispirandosi agli ideali della libertà e della giustizia. (*Applausi dalla sinistra*).

**P R E S I D E N T E .** Rinvio il seguito della discussione ad altra seduta.

#### Risultato di votazioni

**P R E S I D E N T E .** Proclamo il risultato della votazione a scrutinio segreto sulle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari relative all'incompa-

tibilità con il mandato parlamentare del senatore Ligios (*Doc. III, n. 1*):

Senatori votanti . . . . .	211
Favorevoli . . . . .	204
Contrari . . . . .	7

#### Il Senato approva le proposte della Giunta.

Proclamo il risultato della votazione a scrutinio segreto sulle proposte della Giunta relative all'incompatibilità con il mandato parlamentare del senatore Rosa (*Doc. III, n. 2*):

Senatori votanti . . . . .	208
Favorevoli . . . . .	199
Contrari . . . . .	9

#### Il Senato approva le proposte della Giunta.

Proclamo il risultato della votazione a scrutinio segreto sulle proposte della Giunta relative all'incompatibilità con il mandato parlamentare del senatore Salerno (*Doc. III, n. 3*):

Senatori votanti . . . . .	208
Favorevoli . . . . .	198
Contrari . . . . .	10

#### Il Senato approva le proposte della Giunta.

Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica oggi, alle ore 16,30, con l'ordine del giorno già stampato e distribuito.

La seduta è tolta (*ore 13,30*).

Dott. ALBERTO ALBERTI

Direttore generale del Servizio dei resoconti parlamentari