

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 1980

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

(ANDREOTTI)

di concerto col Ministro del Tesoro

(CARLI)

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(CIRINO POMICINO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 NOVEMBRE 1989

Misure urgenti relative all'Avvocatura dello Stato

ONOREVOLI SENATORI. — L'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato è stato modificato con la legge 3 aprile 1979, n. 103, che ha ristrutturato l'Istituto in modo più aderente alle esigenze di una funzionale e proficua difesa delle Amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici autorizzati ad avvalersi del suo patrocinio. Detta normativa aveva già previsto un aumento dell'organico dei procuratori e degli avvocati, che tuttavia alla prova dei fatti si è rivelato inadeguato a seguito del vertiginoso incremento del contenzioso, fenomeno che investe tutto l'ordinamento giudiziario e riverbera i suoi effetti in buona parte sulla difesa

delle Amministrazioni statali e degli enti pubblici anche per il coinvolgimento sempre maggiore di tali Amministrazioni nella vita sociale ed economica del paese. Hanno contribuito in varia misura a tale incremento le misure legislative di depenalizzazione di reati con conseguente riflusso di tali vicende sul piano delle sanzioni amministrative, la trasposizione dei giudizi tributari in sede penale, la progressiva lievitazione dei giudizi proposti dinanzi ai tribunali amministrativi regionali.

Connesso a tale fenomeno è anche quello dell'aumento delle richieste di pareri da parte delle stesse Amministrazioni all'Avvocatura

dello Stato, per prevenire liti o per raccogliere preventivi suggerimenti sulla legittimità della attività amministrativa.

La situazione ha ora raggiunto un livello tale da imporre un intervento immediato che consenta all'Avvocatura dello Stato di far fronte all'aumento del lavoro. Basti considerare che il numero degli affari nuovi (contenziosi e consultivi) risultava di circa 50.000 per l'anno 1979, quando è stata pubblicata la citata legge n. 103 del 1979 che ha stabilito l'organico oggi in vigore, ma è progressivamente aumentato fino a raggiungere nell'anno 1988 il numero di 130.000. Se si pensa che nel nostro paese i procedimenti giudiziari hanno una durata media di 6-7 anni si comprende come questi nuovi 130.000 affari vengano a sommarsi alle altre decine di migliaia di giudizi promossi negli anni precedenti che continuano pertanto ad impegnare l'attività degli avvocati e procuratori.

A fronte di tali elementi l'aumento dell'organico nella misura del 40 per cento (articolo 1, comma 1) è appena sufficiente ad attenuare i disagi attuali.

Come misura urgente, durante il tempo occorrente all'espletamento dei concorsi nella cadenza sopra indicata, resa necessaria per soddisfare esigenze finanziarie e di selezione dei candidati, è sembrato opportuno prevedere (articolo 1, comma 3) il ricorso a forme di uditorato, mediante la concessione di borse di studio a giovani praticanti procuratori, che potrebbero, oltre a facilitare l'opera degli avvocati in servizio, completare e raffinare la preparazione dei futuri avvocati e procuratori dello Stato.

Tali borse di studio non costituiscono alcun rapporto di lavoro subordinato, e non possono essere viste come una sorta di «precariato». Esse mirano solo a consentire, a giovani propensi ad entrare in ruolo mediante regolare concorso, di integrare ed arricchire le nozioni teoriche con il riscontro dell'esperienza pratica. Del resto, anche per l'accesso all'esame di procuratore legale del «foro libero» è richiesto l'espletamento di una «pratica» professionale.

Con il comma 4 dell'articolo 1 si intende allineare lo sviluppo della carriera degli Avvo-

cati dello Stato a quella dei magistrati dei TAR e della Corte dei conti che avevano già acquisito le stesse riduzioni della anzianità necessaria per maturare i corrispondenti avanzamenti, i primi con gli articoli 17, 18 e 50 della legge 27 aprile 1982, n. 186, ed i secondi con l'articolo 11 della legge 13 aprile 1988, n. 117. Tanto non solo per ristabilire la parità di trattamento che ha sempre contraddistinto le varie magistrature amministrative, ma anche per eliminare disincentivazioni rispetto alla carriera degli Avvocati dello Stato che possano indurre gli aspiranti a preferire quella delle altre magistrature perchè più rapida e conveniente economicamente. Si è dovuto riscontrare infatti negli ultimi anni che numerosi vincitori di concorso hanno optato per la strada dei TAR e della Corte dei conti, i cui accessi sono inoltre più agevoli in relazione al numero dei posti disponibili, pur dopo aver maturato la precedente esperienza professionale oltre che l'anzianità necessaria nei ruoli dei procuratori dello Stato. Evidentemente senza questo aggiustamento risulterebbe vano l'aumento dell'organico di cui al comma 1.

Il comma 5 prevede, in relazione alla recente istituzione di nuove sedi di Avvocature distrettuali, avvenuta a seguito della corrispondente istituzione di nuove Corti di appello, nonchè in relazione al necessario potenziamento delle strutture operative essenziali per il miglior svolgimento del lavoro istituzionale di tutti gli uffici dell'Avvocatura connesso al notevole incremento del numero degli affari trattati, l'autorizzazione alla spesa straordinaria, in aggiunta agli stanziamenti di bilancio, di due miliardi di lire per il solo anno 1990.

Il comma 6 prevede la necessità che ogni richiesta di costituzione di parte civile sia autorizzata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Tanto, con riferimento alla maggiore gravosità ed impegno difensivo derivante dal nuovo processo penale, consentirà l'indirizzo unitario della politica defensionale in sede penale, evitando ogni dispersione settoriale.

Per quanto concerne l'onere finanziario, la cui copertura è prevista dall'articolo 2, si rimanda alla relazione tecnica.

RELAZIONE TECNICA

1. - PREMESSA

Il testo normativo in epigrafe si compone - norma di copertura a parte - di un unico articolo contenente disposizioni in materia di aumento dell'organico degli avvocati e procuratori dello Stato, di copertura di posti da parte di idonei in concorsi espletati negli ultimi dodici mesi, di conferimento di borse di studio a laureati in giurisprudenza, di modifiche a talune norme relative allo sviluppo giuridico ed economico di carriera degli Avvocati dello Stato, di copertura di spese straordinarie e di modifica della normativa in materia di costituzione di parte civile.

2. - ONERI DI SPESA PREVEDIBILI

2.1. Il primo comma prevede, in relazione al rilevante incremento di contenzioso verificatosi negli ultimi anni, un aumento dell'organico degli avvocati e procuratori dello Stato in ragione del 40 per cento circa di quello attuale, scaglionato dal 1990 fino al 1997. Il relativo impegno di spesa (comprensivo di stipendio annuo, tredicesima mensilità, indennità «di carica» e indennità integrativa speciale, oltre alla quota per oneri riflessi a carico dello Stato) può essere così quantificato:

A) *Incremento di organico dell'anno 1990*

20 procuratori alla 1 ^a classe, assunti prevedibilmente non prima del 1° luglio 1990	L. 473.065.600
40 avvocati alla 1 ^a classe assunti prevedibilmente non prima del 1° luglio 1990	» 1.408.848.080
<hr/>	
<i>Onere complessivo per l'anno 1990 (per 20 procuratori e 40 avvocati)</i>	L. 1.881.913.680
<i>Onere complessivo per l'anno 1991</i>	L. 3.763.827.360
<i>Onere complessivo per l'anno 1992</i>	L. 3.763.827.360

B) *Ulteriore incremento di organico dell'anno 1993*

5 procuratori alla 1 ^a classe	» 236.532.800
20 avvocati alla 1 ^a classe	» 1.408.848.080
<hr/>	
<i>Onere complessivo per l'anno 1993 (per 25 procuratori e 60 avvocati)</i>	L. 5.409.208.240
<i>Onere complessivo per l'anno 1994</i>	L. 5.409.208.240

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

C) *Ulteriore incremento di organico dell'anno 1995*

5 procuratori alla 1 ^a classe	»	236.532.800
20 avvocati alla 1 ^a classe	»	1.408.848.080
<i>Onere complessivo per l'anno 1995 (per 30 procuratori e 80 avvocati)</i>	<i>L.</i>	<i>7.054.589.120</i>
<i>Onere complessivo per l'anno 1996</i>	<i>L.</i>	<i>7.054.589.120</i>

D) *Ultimo incremento di organico dell'anno 1997 (a regime)*

5 procuratori alla 1 ^a classe	»	236.532.800
20 avvocati alla 1 ^a classe	»	1.408.848.080
<i>Onere complessivo per l'anno 1997 (a regime) (per 35 procuratori e 100 avvocati)</i>	<i>L.</i>	<i>8.699.960.000</i>

2.2. Il terzo comma prevede, per motivi di urgenza durante il tempo occorrente per espletare i concorsi per il reclutamento di nuove unità, il conferimento (previa apposita selezione) di borse di studio a laureati in giurisprudenza che intendano svolgere la pratica professionale presso l'Avvocatura dello Stato, in ragione dei posti disponibili in organico.

Sarà appena il caso di rilevare come tale onere, ove sussista la necessità di conferire dette borse di studio, inciderebbe comunque in misura inferiore a quella prevista nel precedente punto 2.1, nell'ipotesi di completa copertura dei posti: infatti il costo annuo di ciascuna borsa di studio ammonta a lire 11.429.488, pari a 6/10 dello stipendio del Procuratore dello Stato alla 1^a classe.

2.3. Il quarto comma del ripetuto articolo 1 prevede l'allineamento dello sviluppo della carriera degli avvocati dello Stato a quella dei magistrati dei TAR e della Corte dei conti che avevano già acquisito le stesse riduzioni della anzianità necessaria per maturare i corrispondenti avanzamenti con norme precedenti.

Il relativo onere di spesa, calcolato in riferimento alla retribuzione media degli avvocati dello Stato in servizio che risultano beneficiari, nel 1991, del nuovo trattamento previsto, è quantificabile in complessive lire 2.629.000.000, come da allegato 1 alla presente relazione.

Tale importo è ricavato in parte dallo sviluppo del calcolo degli effetti del nuovo trattamento sulla posizione degli avvocati attualmente alla IV classe di stipendio; e per il resto (avvocati alla III, II e I classe di stipendio in servizio) mediante raffronto delle rispettive differenze tra gli stipendi attualmente goduti e quelli derivanti dal passaggio a classe di stipendio superiore determinato dall'applicazione della nuova disciplina. Ovviamente il computo dell'onere complessivo consegue all'adozione di criteri di calcolo improntati alla massima prudenzialità.

2.4. Il quinto comma prevede - in relazione alla recente istituzione di nuove sedi di Avvocature distrettuali avvenuta a seguito della corrispondente istituzione di nuove Corti di appello, nonché in relazione al necessario potenziamento delle strutture operative essenziali per il miglior svolgimento

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

del lavoro istituzionale di tutti gli uffici dell'Avvocatura connesso al notevole incremento del numero degli affari trattati - un aumento degli stanziamenti per i capitoli di bilancio dell'Avvocatura, per il solo anno 1990, ammontante a complessive lire due miliardi. Tale somma è destinata a soddisfare le particolari esigenze meglio descritte nell'allegato 2 alla presente relazione.

2.5. Conclusivamente l'onere di spesa relativo a ciascuno degli anni dal 1990 al 1997 è il seguente:

1990	L.	3.882.000.000
1991	»	6.393.000.000
1992	»	6.393.000.000
1993	»	8.038.000.000
1994	»	8.038.000.000
1995	»	9.683.000.000
1996	»	9.683.000.000
1997	»	11.329.000.000

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO 1

	Avvocati beneficiari del nuovo trattamento previsto dal disegno di legge	Differenza annua lorda calcolata su anzianità media nella classe	Totale
A) Alla 4 ^a classe	n. 48	12.211.000	586.128.000
B) Alla 3 ^a classe	n. 27	5.439.705	146.872.035
C) Per 108 avvocati dello Stato attualmente alla 3 ^a , 2 ^a e 1 ^a classe di stipendio l'onere risulta dal seguente calcolo:			
- Retribuzione attuale riferita al 31 dicembre 1990:			
16 avvocati alla 1 ^a classe di stipendio medio annuo lordo lire 42.000.000			L. 672.000.000
73 avvocati alla 2 ^a classe di stipendio medio annuo lordo lire 51.000.000			» 3.723.000.000
19 avvocati alla 3 ^a classe di stipendio medio annuo lordo lire 75.000.000			» 1.425.000.000
		<i>Totale ...</i>	<u>L. 5.820.000.000</u>
- Retribuzione risultante dall'applicazione della nuova legge riferita al 1 ^o gennaio 1991:			
16 avvocati alla 2 ^a classe di stipendio medio annuo lordo lire 51.000.000			L. 816.000.000
92 avvocati alla 3 ^a classe di stipendio medio annuo lordo lire 75.000.000			» 6.900.000.000
		<i>Totale ...</i>	<u>L. 7.716.000.000</u>
Spesa nuova legge			L. 7.716.000.000
Spesa attuale			» 5.820.000.000
		<i>Differenza ...</i>	<u>L. 1.896.000.000</u>

RIEPILOGO

Punto A)	L. 586.128.000
Punto B)	» 146.872.035
Punto C)	» 1.896.000.000
	<u>L. 2.629.000.000</u>

ALLEGATO 2

Acquisto enciclopedia giuridica Treccani per 25 Avvocature distrettuali	L.	187.000.000
Acquisto 2 fotocopiatori per ogni Avvocatura distret- tuale (50 × lire 16.541.000, prezzo medio)	»	827.050.000
Spese per ristrutturazioni sedi Avvocature distrettuali e Avvocatura generale	»	300.000.000
Spese per acquisto materiale di supporto attività Av- vocati	»	300.000.000

La residua somma di lire 385.950.000 sarà utilizzata per le sedi di più recente istituzione (Reggio Calabria, Campobasso e Salerno): costituzione biblioteche, attrezzature di supporto e arredi vari.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Le dotazioni organiche degli avvocati dello Stato e dei procuratori dello Stato sono aumentate, rispettivamente, di quaranta e di venti unità; esse saranno ulteriormente aumentate, rispettivamente di venti e di cinque unità, in ciascuno degli anni 1993, 1995 e 1997. La Tabella A di cui alla legge 3 aprile 1979, n. 103, è conseguentemente sostituita da quella allegata alla presente legge.

2. Dieci dei nuovi posti di avvocato e di procuratore dello Stato di cui al comma 1 possono essere attribuiti a candidati che abbiano conseguito l'idoneità in graduatoria dei relativi concorsi espletati nei dodici mesi precedenti la data di entrata in vigore della presente legge.

3. Nei limiti dei posti in organico disponibili e non coperti possono essere concesse, con provvedimento dell'Avvocato generale, borse di studio della durata di un anno, non rinnovabili, e di importo non superiore ai sei decimi dello stipendio iniziale del procuratore dello Stato a giovani laureati in giurisprudenza che intendano svolgere pratica professionale presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato. I criteri e le modalità per il conferimento e la revoca delle borse sono disposti dall'Avvocato generale, sentito il Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato.

4. Con decorrenza economica, per tutti gli avvocati dello Stato in servizio, dall'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge, nel quarto comma dell'articolo 3 della legge 3 aprile 1979, n. 103, la parola «sette» è sostituita dalla parola «cinque» e le anzianità previste dai commi quarto, come modificato dalla presente legge, e terzo del medesimo articolo 3 sono, nella prima attuazione del presente comma e comunque per un periodo non superiore a due anni, ridotte alla metà.

5. Per la copertura degli oneri derivanti dalla istituzione di nuove sedi distrettuali e per

il potenziamento degli uffici dell'Avvocatura dello Stato, in aggiunta alle normali dotazioni di bilancio, è autorizzata, per l'anno 1990, la spesa di lire due miliardi.

6. La costituzione di parte civile dello Stato nei procedimenti penali deve essere autorizzata dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Art. 2.

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 4.000.000.000 per l'anno 1990 ed in lire 6.500.000.000 per ciascuno degli anni 1991 e 1992, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1990-1992, ai capitoli 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1990, all'uopo utilizzando lo specifico accantonamento «Revisione degli organici dell'Avvocatura dello Stato».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 3.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

TABELLA A
(prevista dall'art. 1)RUOLO ORGANICO DEGLI AVVOCATI
E PROCURATORI DELLO STATO

Qualifiche	Numero dei posti	Numero dei posti dal 1993	Numero dei posti dal 1995	Numero dei posti dal 1997
Avvocato generale dello Stato	1	1	1	1
Avvocati dello Stato	299	319	339	359
Procuratori dello Stato	70	75	80	85
	370	395	420	445