

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

16° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 SETTEMBRE 1977

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE REDIGENTE

« Ordinamento della professione di avvocato » (8) (D'iniziativa del senatore Viviani)

« Ordinamento della professione di avvocato » (468) (D'iniziativa dei senatori Busseti ed altri)

« Ordinamento della professione di avvocato » (820)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 189, 196, 197
GUARINO (Sin. Ind.), relatore alla Commissione	190
LUBERTI (PCI)	197

La seduta ha inizio alle ore 11.

GUARINO, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE REDIGENTE

« Ordinamento della professione di avvocato » (8), d'iniziativa del senatore Viviani;

« Ordinamento della professione di avvocato » (468), d'iniziativa dei senatori Busseti ed altri;

« Ordinamento della professione di avvocato » (820)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Ordinamento della professione di avvocato », d'iniziativa del senatore Viviani; « Ordinamento della professione di avvocato », d'iniziativa dei senatori Busseti, Beorchia, De Carolis, Lapenta, Agrimi, Salerno e Ruffino; « Ordinamento della professione di avvocato », d'iniziativa governativa.

Data l'identità della materia, non facendosi osservazioni, la discussione generale sui

2^a COMMISSIONE

16° RESOCONTO STEN. (15 settembre 1977)

tre disegni di legge avrà luogo congiuntamente.

Prego il senatore Guarino di riferire alla Commissione sui tre disegni di legge.

G U A R I N O , *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, dato che apparteniamo tutti alla stessa religione di cui siamo tutti ministri, chiedo di potermi esentare da un'introduzione relativa all'importanza della professione curiale, alla sua nobiltà e alla sua storia. Credo anche di potermi esentare dalla descrizione minuta dei precedenti della riforma della professione forense in Italia, una riforma che non c'è stata, nel senso che dalla Liberazione ad oggi siamo tuttora in attesa di essa e andiamo avanti con provvedimenti frammentari e provvisori che poi, naturalmente, diventano definitivi. Quindi, è giusto ed è bene che si affronti finalmente il problema di detta riforma, possibilmente per risolverlo.

Ci troviamo di fronte a tre disegni di legge, come ha detto il Presidente: il n. 8, che chiamerò disegno di legge Viviani, del 6 luglio 1976, cioè dell'inizio della legislatura; il n. 468, che chiamerò disegno di legge Busseti ed altri, del 20 gennaio 1977; il n. 820, che chiamerò disegno di legge governativo, del 7 luglio 1977.

È bene chiarire che il disegno di legge Viviani riproduce, con alcune modificazioni, un disegno di legge d'iniziativa parlamentare, presentato nella VI legislatura (disegno di legge n. 1775: Viviani ed altri) in contrapposizione ad un disegno di legge governativo (n. 422: ministro Gonella), che a sua volta riprendeva un ancor precedente disegno di legge governativo della V legislatura (numero 268: ministro Gonella), dopo avervi apportato tutte le modifiche che erano state richieste dagli Ordini degli avvocati. Poiché il Governo tardava a ripresentare in questa legislatura un suo progetto di riforma, i senatori Busseti ed altri hanno assunto l'iniziativa di trasfondere in un loro disegno di legge, « salvi limitatissimi ritocchi », il disegno di legge Gonella n. 422, della precedente legislatura, perchè sarebbe stato poco serio che in questa legislatura non lo avessimo

posto in confronto con il disegno di legge Viviani, di parte socialista. L'iniziativa è stata comunque superata con la presentazione, da parte del Governo, del disegno di legge n. 820, il quale si richiama anch'esso al disegno di legge Gonella.

Mi limiterò, quindi, a parlare del disegno di legge Viviani e del disegno di legge governativo, di volta in volta indicando le varianti che rispetto a quello governativo esistono nel disegno di legge Busseti, varianti che non sono molte, ma sono di una certa importanza.

Val la pena di aggiungere, per completezza di informazione preliminare, che la precedente stesura del disegno di legge Viviani (quella presentata nella VI legislatura) è stata piuttosto vivacemente attaccata nell'undicesimo congresso nazionale forense (Cagliari 1971), di cui gli atti sono stati pubblicati tra il 1975 e il 1977, ed è stata altresì criticata in molti punti dal Consiglio nazionale forense, il quale si è inoltre espresso decisamente a favore dell'ultima edizione del disegno di legge Gonella, che, a sua volta, è stato modificato in ottemperanza ai rilievi fatti dallo stesso Consiglio nazionale forense. Indicazioni più precise si troveranno nello schema della relazione scritta, da me già depositato in presidenza.

Riguardo alla struttura dei disegni di legge, gli argomenti specifici trattati nei tre disegni di legge (anzi due, in base all'avvertenza che ho fatto) sono gli stessi, ma inquadrati in una diversa strutturazione.

La struttura del disegno di legge Viviani è più organica, più scientifica sul piano espositivo e dottrinario. Tale provvedimento è composto di 123 articoli riuniti in quattro titoli (i primi tre dei quali suddivisi in capi): il primo titolo relativo alla funzione dell'avvocatura; il secondo relativo ai modi di accesso alla professione forense; il terzo relativo alla organizzazione professionale degli avvocati ed il quarto contenente le disposizioni finali e transitorie.

Un po' più complessa e, per verità, meno organica è la struttura formale del disegno di legge governativo, e quindi anche del disegno di legge n. 468. Si tratta di 135 articoli (131 quelli del disegno di legge Busseti)

distribuiti in dodici titoli, alcuni dei quali suddivisi in capi. Non enuncio questi titoli, che corrispondono a quelli del disegno di legge Viviani con qualche salto di argomento, perchè il sistema seguito è stato quello che i retori antichi chiamavano della *partitio* e non quello della *divisio*, vale a dire che non si è creata una divisione organica dell'argomento, ma si sono affrontati singoli argomenti che man mano venivano in mente ed erano collegati alla trattazione precedente, secondo una elencazione successiva, che è appunto il sistema che i retori di una volta chiamavano della *partitio*.

Chiuso questo *exploit* culturale che mi sono concesso, annuncio che ai fini della presente esposizione comincerò con l'esame delle funzioni e delle caratteristiche generali della professione di avvocato: praticamente parlerò del titolo I e del titolo II, capo terzo, del disegno di legge Viviani e dei titoli I, II, III, IV e XI del disegno di legge governativo. Poi mi occuperò degli Ordini forensi locali e delle loro attribuzioni (punti sui quali i due disegni di legge sono d'accordo) e dell'organizzazione forense centrale (Consiglio nazionale forense, eccetera). Infine, parlerò dell'ammissione dei cittadini negli ordini forensi, rinviando con ciò questo argomento alla fine della trattazione — tenendo presente che naturalmente nella legge andrà inserito in altro luogo — perchè si tratta dell'argomento che darà origine a maggiori discussioni.

Si considerino poi le funzioni e caratteristiche generali della professione di avvocato. Di questo argomento, che deve servire oltre tutto ad impostare tutta la regolamentazione successiva, il disegno di legge Viviani si occupa essenzialmente nel titolo I e nel titolo II, capo terzo; il disegno di legge governativo se ne occupa nei titoli I, II, III, IV e XI.

I temi affrontati sono quattro: quali sono le funzioni, quindi i diritti e i doveri dell'avvocato; in relazione a ciò come è organizzata la professione; quali sono i requisiti per essere avvocato; quali sono gli impedimenti ad essere avvocato.

Per quanto riguarda le funzioni dell'avvocato, i due disegni di legge sono concordi

nel proclamare, sia pure con formulazioni diverse, che l'avvocato è un collaboratore della giustizia statale, il quale esercita in linea esclusiva, subordinatamente all'iscrizione in un albo tenuto dal relativo ordine professionale, la funzione di rappresentanza e assistenza giudiziaria delle parti. Ambedue i provvedimenti concordano altresì nell'eliminare la distinzione tradizionale tra procuratore ed avvocato, nell'esigere dall'avvocato un comportamento professionale e sociale particolarmente specchiato, nell'impegnarlo a non sottrarsi alla difesa dei non abbienti (ma in proposito non specificano molto di più), nell'ancorare le sue parcelle alle tariffe stabilite dal Consiglio nazionale forense e approvate dal Ministro di grazia e giustizia, nel riconoscere un trattamento privilegiato alla liquidazione giudiziaria delle parcelle stesse. Questi punti d'incontro, così come altri, su cui si sorvola, agevoleranno indubbiamente la discussione, tanto più che corrispondono ad istanze ormai da tempo affermate e consolidate: prima fra tutte quella della parificazione dei procuratori agli avvocati.

Vi sono, peraltro, anche punti di differenza o di dissenso, tra i quali vanno segnalati principalmente i seguenti.

Il primo punto è quello per cui il disegno di legge Viviani (articoli 1 e 2) assegna in esclusiva all'avvocato, avvicinandolo con ciò al medico, anche la funzione professionale di consulenza e assistenza extragiudiziale, che sinora è stata sempre esercitata (non importa se bene o male, se a pagamento o no) da chiunque la volesse esercitare e riscuotesse, beninteso, fiducia dai suoi interroganti. Il disegno di legge Viviani si appoggia alla sentenza della Cassazione 19 giugno 1973, numero 1806, la quale ha messo in chiaro che non è possibile affidare a persone che non siano iscritte all'Ordine degli avvocati le funzioni di consulenza e assistenza specifica. Tutti possono dare consigli giuridici ed anche aiutare le parti a sbagliare con un consiglio, ma nessuno lo può fare a titolo professionale, perchè per farlo a tale titolo occorre essere avvocato.

Il secondo punto di differenza è quello per cui il disegno di legge Viviani tace del

giuramento iniziale dell'avvocato, mentre il disegno di legge governativo prescrive che esso sia solennemente prestato davanti al Consiglio dell'ordine, con una formula che richiederà un esame più approfondito. Bisognerà curare che il giuramento, se va prestato, venga preceduto da qualche dichiarazione iniziale che, in termini di maggior modernità e rispondenza a certi valori, rappresenti l'equivalente del vecchio giuramento.

Sul terzo punto, il disegno di legge Viviani tace della distinzione tra avvocati normali e avvocati abilitati alla difesa davanti alle giurisdizioni superiori, alle quali si arriva o con l'iscrizione all'albo degli avvocati a seguito di esami o con una certa anzianità, mentre il disegno di legge governativo (articoli 32 e 33 e 51-53) non solo ha mantenuto la netta distinzione, ma ha introdotto il principio degli esami: per cui alla difesa davanti alle magistrature superiori non si dovrebbe arrivare più, secondo il Governo, per anzianità o per esami, che accelerino l'entrata nel ruolo, ma si dovrebbe arrivare per anzianità più esami. Questa è la novità, forse non del tutto felice, del progetto governativo, novità rifiutata dal disegno di legge Busseti. Sarete voi a decidere.

Vi sono ancora due punti di differenza. Il disegno di legge Viviani pone una norma fortemente innovativa dove prevede che in nessun caso, nemmeno ai fini della difesa giudiziale, sia chiesta la procura formale (e, in specie, la procura alle liti), essendo sufficiente in ogni ipotesi la dichiarazione esplicita e responsabile dell'avvocato di essere egli rappresentante e difensore della parte. Prevedo che questo punto costituirà un elemento di vivace discussione, perchè in noi c'è il timore che, pur essendo tutti gli avvocati persone di altissimo livello, qualcuno possa tuttavia sostenere impunemente di essere il rappresentante della parte, mentre, nel frattempo, la parte ha revocato il mandato, come accade spesso nelle cause di separazione matrimoniale. Quindi sarà bene discutere sull'opportunità di mantenere la vecchia procura, sia essa scritta, oppure no.

Veniamo ora all'ultima differenza fra i due disegni di legge. Mentre il provvedimento governativo all'articolo 6 ammette, forse un

po' troppo liberalmente, tutti gli ex avvocati a chiedere l'autorizzazione alla conservazione del titolo, il disegno di legge del senatore Viviani limita, all'articolo 77, la conservazione del titolo, forse un po' troppo restrittivamente, ai soli avvocati cancellati dall'albo per invalidità o per raggiungimento dell'età pensionabile. Ora, è chiaro che ci sarà da discutere circa il criterio, forse un po' largheggiante, adottato dal disegno di legge governativo, considerandolo nel quadro della prevista repressione della distinzione fra avvocati e procuratori. Oggi l'avvocato si distingue dal procuratore anche per essere un personaggio piuttosto avanzato nella carriera. In tal modo, invece, dicendo che l'ex avvocato può mantenere il titolo, su autorizzazione del Consiglio dell'ordine, si andrebbe a permettere anche al giovincello di avere il titolo d'avvocato, dopo che il suo nome è stato — magari — due anni nell'albo: ed allora avremmo un'Italia piena di avvocati.

Per quanto riguarda, poi, l'organizzazione della professione, ambedue i disegni di legge prevedono che la professione di avvocato non possa essere esercitata senza inquadramento negli Ordini professionali relativi e senza iscrizione negli albi, di cui questi curano la tenuta.

Fra i due provvedimenti c'è però una forte differenza, molto importante, che ha costituito oggetto di lunghissime controversie nell'ultimo congresso nazionale forense de L'Aquila e che riguarda il problema della rappresentanza degli avvocati da parte dell'Ordine. Per la verità, nella passata legislatura la differenza fra i due disegni di legge era notevolissima a questo proposito, perchè nel provvedimento del senatore Viviani si sosteneva che l'Ordine non dovesse rappresentare gli avvocati sindacalmente, mentre nel disegno di legge del ministro Gonella si sosteneva di sì. Oggi anche nel disegno di legge governativo si stabilisce che la rappresentanza degli avvocati, ai sensi dell'articolo 39 della Costituzione, non è esercitata dal Consiglio dell'ordine, in quanto esiste la libertà sindacale, garantita dalla Costituzione stessa.

Sia però ben chiaro che questo non significa che l'Ordine non abbia, in linea generale,

un qualche potere di rappresentanza indiretta della categoria. L'Ordine infatti continua ad assistere gli avvocati contro i clienti o gli stessi clienti nei confronti dell'avvocato. A riprova di ciò, il disegno di legge Viviani è molto preciso nell'elencazione di tutte le attività che sono connesse al Consiglio dell'Ordine; cito questo disegno di legge proprio perchè è quello contrario alla rappresentanza degli avvocati da parte del Consiglio dell'ordine.

Passiamo ora ai requisiti per accedere all'avvocatura. Posto che l'avvocatura non può essere esercitata senza inquadramento del professionista in un Ordine e senza la conseguente iscrizione di lui nell'albo relativo, i requisiti per essere avvocato sono gli stessi requisiti (o condizioni) richiesti per l'iscrizione all'albo.

Il disegno di legge governativo (articoli 31-33) distingue tra albo generale ed albi speciali, richiedendo per tutti e due un certo periodo di pratica ed il superamento, salvo che per i professori universitari di ruolo e gli ex magistrati, di un apposito esame. Si mostra meno circostanziato, il disegno di legge del senatore Viviani, che però (articolo 48) prevede la sanzione dell'annullamento per le iscrizioni deliberate senza il rispetto dei requisiti richiesti. L'annullamento comunque significa pur sempre finire al cospetto del Consiglio dell'ordine. Quindi, praticamente, seppur con una formulazione diversa, ci troviamo di fronte ad una disposizione di carattere costitutivo che viene emessa dal Consiglio dell'ordine, anche se tale disposizione non viene qualificata « annullamento » da parte del disegno di legge governativo.

Ambedue i provvedimenti in questione (quello d'iniziativa del senatore Viviani e l'altro d'iniziativa governativa) esigono, forse un po' ingenuamente, che i laureati in giurisprudenza, se necessario, integrino la loro preparazione attraverso il superamento presso le università di provenienza di certi esami (non attraverso la frequenza dei corsi che ne costituiscono il presupposto) in materie che è indispensabile conoscere ai fini dell'esercizio dell'avvocatura. Come si sa, la liberalizzazione degli studi universitari ha

fatto sì che gli studenti della facoltà di legge molte volte si siano laureati senza aver seguito il corso — ad esempio — di diritto amministrativo, di procedura civile o di procedura penale e via dicendo. Già alcuni Consigli dell'ordine hanno ritenuto di poter superare l'ostacolo prescrivendo il superamento di certi esami e negando l'iscrizione nell'albo a chi non li avesse superati. Ma qui mi si conceda di rilevare che tutti quanti noi, che siamo passati attraverso gli esami di procedura civile, di procedura penale e così via, sappiamo che molte volte questi esami materialmente non li abbiamo sostenuti, magari perchè il professore era piuttosto largo di manica. In ogni caso, una persona non può sostenere un esame se non ha seguito il corso relativo, dal punto di vista teorico. Ad esempio, non si può far sostenere l'esame di diritto amministrativo ad uno studente che non abbia seguito il corso, anche se sappiamo bene che nella pratica di molte università questo accade e che questi esami non sono altro che un orpello sulla impreparazione degli aspiranti avvocati.

Per quanto riguarda gli impedimenti all'avvocatura, il disegno di legge del senatore Viviani e quello governativo non si contraddicono, nè innovano in maniera rilevante la disciplina vigente, ma il secondo provvedimento è più minuziosamente articolato (articoli 17-21) ed opportunamente distingue tra cause di incompatibilità e cause di indegnità (condanne penali) e quindi, in materia di sanzioni, tra cancellazione e radiazione.

È da notare che, confermando anche qui la disciplina vigente, il disegno di legge governativo (articolo 19) fa eccezione, in ordine all'incompatibilità con gli impieghi pubblici, per i professori universitari e per i professori di materie giuridiche delle scuole medie superiori: sistema che, almeno per quanto attiene ai professori universitari, è vivamente contrastato da molti, in sede di riforma della scuola pubblica. Difatti è in corso in Senato, e quindi in Parlamento, una riforma dell'ordinamento universitario che avrebbe, secondo alcune persone, e per esempio secondo me, come suo cardine il divieto di esercizio della libera professione da parte del professore universitario. Per questo mo-

tivo, dobbiamo coordinare il nostro lavoro con quello della riforma dell'ordinamento universitario.

Passo ora ad un altro ordine di problemi che riguardano gli Ordini forensi locali e le loro attribuzioni. L'argomento è trattato dal disegno di legge del senatore Viviani nel titolo III, capo 1-5 (articoli 54-108) e dal disegno di legge governativo nei titoli VI (articoli 54-66), VII (articoli 67-73), VIII (articoli 74-84) e IX (articoli 85-114). Le due regolamentazioni sono fortemente analoghe e non si discostano molto, salvo che per opportuni ritocchi, dalla regolamentazione vigente.

La funzione degli Ordini professionali locali è, come si è detto, precipuamente quella della tenuta degli albi e quella della garanzia della disciplina da parte degli iscritti. Dovremo poi discutere sul problema della « rappresentanza » degli iscritti, di cui vi ho parlato poco fa.

Gli Ordini, istituiti presso ciascun tribunale, si compongono di una assemblea e di un consiglio direttivo, che a sua volta esprime un presidente elettivo. Bisogna però subito aggiungere che sono previste anche assemblee distrettuali, per le elezioni relative al Consiglio nazionale forense e per altre funzioni ordinarie e straordinarie (disegno di legge del senatore Viviani: articoli 105-108; disegno di legge governativo: articoli 64-66) e che gli esami di ammissione all'albo si svolgono nei capoluoghi dei distretti di Corte di appello.

Le assemblee possono essere ordinarie e straordinarie. Il Consiglio dell'ordine è costituito da un numero di persone proporzionato al numero degli avvocati; si va da Roma, che ha 4.500 avvocati, al più piccolo tribunale della Sardegna, che ne ha 15, per cui una proporzione, evidentemente, ci deve essere. Ma gli avvocati commissari troveranno nel mio schema di relazione tutti questi particolari, su cui mi permetto di sorvolare.

Parlerò ora dell'organizzazione forense centrale, essendoci occupati finora di quella locale e circondariale.

Il punto fondamentale della questione è il seguente: l'Ordine centrale forense, che noi chiamiamo Consiglio nazionale dell'ordine, che cos'è dal punto di vista giuridico? Il di-

segno di legge governativo secondo me ha esplicitamente — ma implicitamente lo ha anche fatto il disegno di legge del senatore Viviani — risolto il problema della natura giuridica, dopo averlo impostato in questi termini: gli ordini locali sono costituiti dall'associazione degli avvocati, che abbiano residenza di studio in quel determinato circondario; mentre l'Ordine centrale è costituito dall'associazione degli ordini locali. Da ciò il motivo per riconoscere personalità giuridica non al Consiglio nazionale forense, come prevede forse un po' precipitosamente il provvedimento governativo, ma all'Ordine nazionale forense, di cui il Consiglio è la espressione. Naturalmente, se poi vogliamo teorizzare ancora, sorge il problema di una possibile difficoltà: che l'Ordine nazionale forense non sia costituito da tutti gli Ordini locali, perchè qualcuno di essi, con carattere — diciamo così — insurrezionale, si rifiuta di far parte dell'Ordine forense. Ma qui siamo naturalmente sul piano dell'astratto e possiamo senz'altro lasciare questi problemi a coloro che studieranno l'ordinamento professionale nei loro libri più o meno scientifici.

A parte ciò, v'è una sola sostanziale differenza tra il disegno di legge del senatore Viviani ed il provvedimento governativo. Mentre il primo si limita a contemplare soltanto questo aspetto dell'organizzazione forense centrale, il secondo, indulgendo alle richieste che sono state avanzate da avvocati di varie curie italiane e, principalmente, delle curie meridionali, riconosce la cosiddetta Unione delle curie. Questa Unione è un consesso — a mio parere, eminentemente ornamentale —, costituito dai presidenti dei consigli con sede nel capoluogo dei distretti e da un altro presidente eletto per ciascun distretto: il che significa che nel distretto della Corte d'appello di Napoli su sette presidenti, due faranno parte del Consiglio, mentre nel distretto di Campobasso su due presidenti tutti e due faranno parte dell'Unione delle curie.

Questa Unione ha delle funzioni che il provvedimento governativo cerca di precisare con molta buona volontà, ma non mi pare che ci riesca, per l'ovvio motivo che esse

in realtà non si riescono a trovare, e quindi non si deve l'utilità dell'istituto.

Ho lasciato per ultimo l'argomento dell'ammissione negli ordini forensi, perchè mi dispiace di dover rilevare che, mentre finora ci siamo trovati di fronte ad una sorta di concordanza sostanziale tra il disegno di legge Viviani e gli altri due, qui purtroppo sorgono delle complicazioni, in quanto i due schieramenti vedono le cose in maniera diversa. Bisogna infatti mettere a confronto la normativa contenuta nel titolo secondo, capi 1 e 2, del disegno di legge Viviani e quella contenuta nel titolo quinto del disegno di legge governativo, dall'articolo 34 al 53.

Un primo problema è il seguente: alla professione forense si deve o non si deve applicare il principio del numero chiuso? Il disegno di legge governativo apre a tutti i laureati in giurisprudenza non solo il registro dei praticanti, ma anche, dopo tre anni di pratica e subordinandolo ad esami, l'albo ordinario degli avvocati. Il disegno di legge Viviani, invece, è favorevole al numero chiuso degli avvocati ed esige per i praticanti un esame-concorso annuale, per un numero di vincitori stabilito ogni anno in relazione alle esigenze dei cosiddetti « ruoli regionali ».

Inoltre, mentre per il disegno di legge governativo gli esami sono organizzati non più dal Ministero della giustizia, ma dal Consiglio nazionale forense, nel disegno di legge Viviani l'organizzazione degli esami resta al Ministero della giustizia e le prove rivestono un accentuato carattere di concorso. Infatti il disegno di legge Viviani prevede che il Ministro della giustizia, ogni anno, ad una data che non è precisata, dirami per ogni regione italiana (si badi, non per ciascun distretto) un ruolo, che tenga conto degli Ordini rientranti nella circoscrizione regionale e del numero massimo di avvocati che possono esservi iscritti: numero da commisurarsi al rapporto — articoli 34 e 35 — di un avvocato ogni duemila cittadini. Sono dunque le variazioni annuali della popolazione e le vacanze verificatesi durante l'anno ad indicare al Ministro il numero dei posti da mettere a concorso annualmente per ciascun distretto di corte

d'appello (si badi: non per ciascuna regione, nè per ciascun circondario di tribunale), secondo l'articolo 36. L'esercizio della professione, sempre per il disegno di legge Viviani, è comunque pienamente libero, sia ai fini della difesa che a quelli della rappresentanza, in tutto il territorio nazionale; dal che consegue che, se un candidato non trova spazio nella regione e presso l'ordine della sua residenza, egli può trasferire la « residenza di studio » — o, in altri termini, il suo domicilio — nella circoscrizione dell'ordine che abbia posti disponibili ed acquisire l'iscrizione in quell'ordine, pur continuando ad esercitare in realtà la professione là dove effettivamente risiede, con ciò frodando bellamente la legge.

Un secondo problema è quello della « pratica » per essere ammessi agli esami. Sia il progetto di legge Viviani, dall'articolo 21 al 32, sia quello governativo, dall'articolo 34 al 45, prevedono che, per poter sostenere l'esame di avvocato, occorra essere laureati in giurisprudenza, essere iscritti nel registro dei praticanti di un ordine forense locale ed aver fatto almeno tre anni di pratica professionale continuativa. A me tutto ciò sembra ineccepibile. È necessaria invece un'attenta meditazione circa le modalità di tale pratica, in merito alle quali vi è qualche rilevante differenza.

Infatti il disegno di legge Viviani, dall'articolo 25 al 32, prevede un primo anno, almeno, di servizio presso gli uffici giudiziari locali, con retribuzione per i non abienti, mediante conferimento dell'assegno di studio di cui ai « provvedimenti urgenti » per l'università del 1973; almeno un secondo anno di pratica presso un avvocato, con compenso da pagarsi secondo il lavoro svolto; e infine la frequenza integrativa di corsi di applicazione forense organizzati dagli ordini. Il disegno di legge governativo prevede invece, dall'articolo 41 al 44, un primo anno dedicato esclusivamente alla frequenza di un corso di applicazione forense, con corresponsione di borse di studio statali; un biennio di frequenza in uno studio di avvocato o, eventualmente, di frequenza, per non più di un anno, degli uffici giudiziari.

Si comincia quindi con la teoria e si conclude con la pratica.

Naturalmente la Commissione discuterà ampiamente sul sistema della « pratica ». Io non intendo soffermarmi ora. Mi limito solo ad affermare che se si imporrà agli avvocati di pagare i tirocinanti secondo il lavoro svolto, evidentemente gli avvocati faranno di tutto per farne a meno e quindi i giovani difficilmente potranno trovare l'avvocato disposto anche a firmare l'attestato della pratica svolta. Il disegno di legge Viviani non sembra prevedere tale difficoltà, mentre, a sua volta, il disegno di legge governativo, pur ammettendo i tirocinanti dopo il primo anno ad un esercizio limitato della professione (produttiva dei relativi onorari), non sembra prevedere la difficoltà di inserire negli uffici giudiziari dei professionisti già in attività. Nessuno dei due progetti, insomma, affronta chiaramente la questione del gratuito patrocinio, che potrebbe essere esercitato, ad esempio, dai praticanti sotto la direzione di avvocati designati dal Consiglio dell'ordine.

Un terzo problema è quello riguardante gli esami. Per il disegno di legge Viviani, che tratta l'argomento dall'articolo 33 al 46, gli esami, in coerenza col principio del numero chiuso, sono, come si è detto, esami-concorso, rigidamente organizzati dal Ministero di grazia e giustizia; per il disegno di legge governativo — articoli 46-49 — si tratta invece di semplici esami di abilitazione, che debbono essere organizzati dal Consiglio nazionale forense. Quanto alle prove, scritte e orali, il disegno di legge governativo, con l'articolo 48, si attiene ai canoni tradizionali, prevedendo cinque temi da svolgere per iscritto e nove materie da illustrare oralmente, mentre il disegno di legge Viviani, con gli articoli da 40 a 45, propone un'impostazione più moderna e più aderente alle esigenze della pratica: due scritti — uno con carattere di parere o di contratto civilistico e un altro con carattere di atto giudiziario — e una prova orale dedicata alla discussione degli scritti ed alla dimostrazione della conoscenza, anche negli aspetti processuali, di sei materie fondamentali. Infatti chi ha seguito gli studi di giurispru-

denza ed ha poi svolto due anni di pratica sarà orientato ormai verso una attività a carattere pratico, per cui quella relativa agli scritti è certo una interessantissima novità.

L'ultimo punto da trattare riguarda l'albo ordinario e quello speciale. In proposito, mentre i disegni di legge Viviani e Busseti non fanno differenze tra gli avvocati, quello governativo distingue, come ho già detto, tra avvocati comuni e avvocati abilitati alla difesa davanti alle giurisdizioni superiori. Ora mi permetto di rilevare in proposito, avendo esercitato per tanti anni la professione d'avvocato, sia in prima istanza, sia dinanzi alle giurisdizioni superiori, che, senza ombra di retorica, le difficoltà maggiori della professione si incontrano dinanzi al giudice di primo grado. Le giurisdizioni superiori implicano questioni di dottrina, e la dottrina è cosa diversa dall'intelligenza, potendosi acquisire caso per caso ed essere comunque lasciata a determinati specialisti con la mente a *robot*. Quindi prevedere la categoria superiore di avvocati cassazionisti significa indulgere ancora una volta a vecchie tradizioni del passato, oggi ampiamente superate.

Vi è ancora un particolare, in ordine al quale entrambi i progetti ripresentano idee troppo vecchie, ed è quello relativo ai docenti universitari ed alla loro iscrizione all'albo, senza esami, tre anni dopo aver superato il concorso universitario. Ciò poteva valere all'epoca in cui in Italia i professori universitari erano quattrocento o cinquecento, e, almeno in teoria, si trattava di persone ad altissimo livello. Oggi essi sono da sette a diecimila e diverranno quarantamila quanto prima, con la nuova normativa in corso di approvazione. Si tratta quindi di una situazione ben diversa dal passato, che richiede una soluzione più aggiornata.

Le conclusioni non sono necessarie. L'unico punto che vorrei ribadire è quello della necessità di non perdere tempo, ed è appunto per tale ragione che ho impostato la mia relazione in modo schematico, in modo da evitare eccessivi indugi nel confronto tra i disegni di legge in esame.

P R E S I D E N T E. Ringrazio il senatore Guarino per la sua ampia, puntuale,

2^a COMMISSIONE

16° RESOCONTO STEN. (15 settembre 1977)

acuta relazione, che ha dato un contributo notevolissimo ai nostri lavori. Ora mi sembrerebbe opportuno, prima di procedere alla costituzione di una Sottocommissione per l'esame comparativo dei testi, svolgere un'ampia discussione generale. Vorrei però sapere se i colleghi preferiscono iniziare subito tale discussione o meditare più approfonditamente sulla relazione oggi ascoltata.

L U B E R T I . Siamo d'accordo per un esame approfondito della relazione e quindi per un rinvio della discussione generale ad altra seduta.

P R E S I D E N T E . Allora, se i colleghi sono d'accordo, aderendo alla proposta del senatore Luberti rinvio il seguito della discussione dei disegni di legge ad altra seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

La seduta termina alle ore 11,55.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. GIULIO GRAZIANI