

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

18° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 OTTOBRE 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)

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 205, 213
BUSSETI (DC)	210
MACCARRONE (PCI)	206
TEDESCO TATÒ Giglia (PCI)	213

La seduta ha inizio alle ore 10.

G U A R I N O , 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)

(Seguito della discussione e rinvio).

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della 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.

Come gli onorevoli colleghi ricorderanno, nella seduta del 15 settembre scorso il rela-

tore, senatore Guarino, ha svolto un'ampia relazione.

Dichiaro pertanto aperta la discussione generale.

M A C C A R R O N E. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevole relatore, onorevoli senatori, la discussione sull'ordinamento forense ci induce a riflettere su come si pone oggi il ruolo dell'avvocato, in un momento in cui la maggior parte dei conflitti si risolve al di fuori dell'ambito giudiziario.

Negli ultimi anni si è sviluppata una dinamica sociale che ha permesso l'avvicinamento delle masse popolari al potere, ma l'avvocato è rimasto emarginato in lavori subalterni di routine e ripetitivi. Ne consegue che non possiamo affrontare e risolvere i problemi della riforma della professione forense senza collegarli ai problemi più generali della società italiana, alla crisi della giustizia, all'insegnamento universitario, alla disoccupazione dei laureati.

Non è quindi soltanto un problema degli avvocati, ma è un problema che va affrontato tenendo conto del funzionamento della società e della giustizia in particolare. Perchè, sia ben chiaro, l'avvocato di tipo nuovo non nascerà dalle enunciazioni formali che riusciremo a inserire nell'ordinamento forense, ma nascerà attraverso un nuovo processo e dalle strutture che saremo capaci di dare a questo nuovo processo, sia civile che penale. E soprattutto se riusciremo ad approvare un ordinamento forense che crei strutture nuove che permettano agli avvocati di trovare spazi alternativi che possano consentire loro di determinare il rinnovamento della giustizia.

La professione forense, in questi anni, da « liberale » è diventata « di massa » e i giovani incominciano a colmare il distacco che esisteva dalla realtà politica del paese, imponendo il riconoscimento di una nuova funzione dell'avvocato. La subalternità, che è stata uno *status* accettato in precedenza, viene oggi respinta, anche se affiora in alcuni una crisi di identità professionale, che può essere risolta soltanto in una nuova collocazione nel contesto di una organizzazio-

ne della giustizia che sia democratica e rinnovata. Infatti avremo l'avvocato di tipo nuovo soltanto se saranno rinnovati i codici e, in particolare, quelli di procedura civile e penale, che spesso hanno determinato la degenerazione della professione.

Per il passato, a parte il marchio dell'azzeccagarbugli che perseguitava gli avvocati e le parole di disprezzo di Benedetto Croce, anche il Carnelutti ha dovuto ammettere che gli avvocati « intorbidano le acque invece di schiarirle », ed il Satta che « il principio del contraddittorio è divenuto la consacrazione del cavillo, il diritto di difesa è la legalizzazione dell'ostruzionismo e della non collaborazione ».

Il Muratori, nella sua opera « Dei difetti della giurisprudenza », pur mettendo in luce i gravi danni provocati nel Settecento dagli avvocati (allora la professione era esercitata dai baroni e quindi odiati dai popolani), precisava però che per limitare il danno occorreva semplificare la procedura e soprattutto mettere un po' d'ordine nel caos delle fonti giuridiche. Sotto certi aspetti ritengo che il suggerimento valga anche per noi: mettiamo un poco d'ordine nel caos delle fonti giuridiche ed avremo un nuovo avvocato, inserito in un contesto sociale democratico.

La crisi dell'avvocatura dipende anche dal modo come vengono a formarsi gli orientamenti giurisprudenziali. Un tempo l'avvocato contribuiva con le sue tesi, spesso originali, al formarsi di indirizzi giurisprudenziali nuovi, anche in contrasto con decisioni adottate precedentemente. Ora invece la magistratura decide autonomamente e difficilmente accetta contributi esterni, adagiandosi il più delle volte sulla giurisprudenza consolidata. Ciò crea inevitabilmente nell'avvocato un isolamento, una frustrazione ed una emarginazione; è venuta a cessare la tensione culturale e la partecipazione al giudizio resta un fatto burocratico, avulso dal contesto e dalle tensioni sociali. Comunque tale isolamento non ha pesato e pesa negativamente soltanto sugli avvocati, ma anche, purtroppo, su alcuni settori della magistratura, che è rimasta un corpo staccato dalla società.

Abbiamo apprezzato i dibattiti sulla giustizia organizzati su iniziativa del Consiglio superiore della magistratura il pomeriggio del giorno dell'inaugurazione dell'anno giudiziario. L'assemblea era composta da soli magistrati e ad essa sono stati invitati parlamentari, rappresentanti sindacali e componenti del consiglio dell'ordine; ma gli avvocati, la gran massa degli avvocati, sono rimasti fuori della porta, perchè ancora esiste la convinzione che l'organizzazione della giustizia è una questione che interessa i magistrati e basta. Deve quindi essere rotta la logica dei corpi separati, quali sono quelli dei magistrati e degli avvocati, corpi separati fra loro e separati dagli utenti della giustizia. I giudici e gli avvocati esercitano funzioni e poteri non propri, ma della collettività ed è giusto che ne rispondano davanti ad essa. La professione di avvocato, per quanto possa essere considerata una funzione accessoria dell'amministrazione della giustizia, persegue tuttavia uno dei fini fondamentali dello Stato. Non credo, però, che con le proposte di legge al nostro esame si voglia affrontare concretamente e alla base il problema dell'organizzazione forense e del nuovo ruolo dell'avvocato. Con i disegni di legge del Governo e del Gruppo democristiano la figura dell'avvocato continua ad essere emarginata; molto più avanzato appare il disegno di legge del presidente Viviani, anche se non ne condividiamo alcune norme. Comunque esso è apprezzabile per il tentativo di mediazione tra il vecchio e il nuovo che va maturando nel paese. Teniamo presente che esso fu presentato, nella prima stesura, oltre tre anni fa e da allora molte cose sono maturate in Italia e nella coscienza degli avvocati. Ecco perchè, pur partendo da quella iniziativa del senatore Viviani, occorre un ulteriore momento di riflessione e di approfondimento, che tenga conto dell'evoluzione di questi ultimi anni. Il relatore, senatore Guarino, ricordava le vivaci polemiche con cui è stato accolto il disegno di legge Viviani all'XI Congresso nazionale forense. Nessuna meraviglia, perchè purtroppo, se il problema dell'avvocatura non è stato risolto dal dopoguerra ad oggi, lo si deve non solo alla mancanza di vo-

lontà politica, ma soprattutto all'indirizzo conservatore della casta corporativa che dirige, con designazione a vita, il Consiglio nazionale forense, la Cassa e l'Unione delle curie: sono quegli avvocati che hanno rappresentato e sostenuto la classe dominante e che hanno impedito all'avvocatura di liberarsi della condizione subalterna in cui è stata tenuta. Alcuni fra loro, legati ai centri di potere, hanno addirittura barattato l'indipendenza e l'autonomia dell'ordine forense in cambio della spartizione di incarichi professionali fra una cerchia ristretta di privilegiati.

Non mi soffermo, onorevoli senatori, a fare una analisi comparata fra i tre disegni di legge, perchè lo ha già fatto in maniera puntuale e precisa il senatore Guarino; mi soffermerò soltanto su alcuni punti, riservandomi di intervenire nella discussione sui singoli articoli.

Ritengo anzitutto che la formazione dell'avvocato debba avere la sua base nell'insegnamento universitario, che, come ha giustamente affermato l'onorevole relatore, è organizzato in modo indecoroso. La preparazione universitaria deve essere garanzia di una buona preparazione teorico-pratica, che qualifichi culturalmente e scientificamente l'avvocatura. Ciò presuppone evidentemente la riforma del piano di studi della facoltà di giurisprudenza e del modo di preparazione dei giovani, esigendo una pratica giudiziaria per lo meno al quarto anno. La scarsa preparazione ricevuta nell'università dirotta oggi la gran parte dei laureati in giurisprudenza verso un impiego per lo più dequalificato nel settore terziario e in quelli improduttivi. Non possiamo pretendere, con un tirocinio preliminare lungo e complesso, di sostituire la preparazione universitaria, senza offrire uno strumento reale per la preparazione professionale. Invero, nè i magistrati, nè i cancellieri, nè gli avvocati, oberati di lavoro come sono, possono garantire una formazione professionale adeguata. Dall'altra, bisogna impedire che una pratica eccessivamente lunga prima degli esami possa dar luogo ad una selezione di censo, consentendo ai titolari degli studi di usufruire dell'opera dei praticanti a bas-

so prezzo o addirittura gratuitamente. Ecco perchè gli esami per avvocato dovrebbero essere svolti dopo la laurea, così come avviene per i magistrati. Anzi, concordo con coloro che vorrebbero unificare gli esami per avvocato e per magistrato, cui dovrà seguire, per gli idonei, un rapporto remunerativo a termine, di due anni, da espletarsi presso gli uffici giudiziari, negli studi professionali, negli uffici dell'amministrazione tributaria e della giustizia amministrativa. Ritengo anche opportuno che ogni cinque anni avvenga l'aggiornamento obbligatorio per gli avvocati, insieme ai magistrati.

La suddivisione degli avvocati in patrocinanti davanti alle magistrature di merito e patrocinanti davanti alle magistrature superiori è inaccettabile. Oltre tutto non si giustifica la discriminazione prevista dall'articolo 32 del disegno di legge governativo, secondo cui solo gli avvocati liberi professionisti effettivamente potrebbero sostenere e superare gli esami, restando tale esame escluso alle altre categorie di avvocati.

Siamo inoltre contro il numero chiuso: non possiamo accettare la limitazione degli albi oltretutto perchè in contrasto con la Costituzione e la libertà professionale. Data l'attuale struttura della società, il numero chiuso creerebbe un vantaggio economico per i pochi ammessi alla professione, col pericolo che tutti gli esclusi possano fornire un lavoro nero ai grossi studi.

Relativamente ai requisiti di condotta per l'iscrizione all'albo non possiamo accogliere formulazioni generiche ed ampie che consentano una inammissibile discrezionalità dei consigli dell'ordine, fino a sindacare la vita privata dell'avvocato. In merito, occorre l'approvazione di una norma che precisi chiaramente la insindacabilità dell'attività politica dell'avvocato. Non comprendiamo inoltre i motivi che hanno indotto l'onorevole Ministro a non tener conto delle perplessità manifestate dal Consiglio superiore della magistratura relativamente alla formulazione della lettera a) dell'articolo 69, ove è previsto che il Consiglio dell'ordine « vigila alla conservazione dell'indipendenza e del decoro professionale ». Invero tale potere potrebbe

essere interpretato come possibilità di violazione della libertà di opinione.

Nei tre disegni di legge viene attribuita al Consiglio dell'ordine la personalità giuridica di diritto pubblico. Ma non comprendiamo come tale personalità giuridica possa essere compatibile (come previsto nei disegni di legge Bonifacio e Busseti) con la tutela degli interessi economici o addirittura degli interessi morali e culturali degli iscritti, che invece dovrebbero essere liberi, come cittadini, di esprimersi autonomamente nel campo della morale e della cultura.

Non comprendiamo, poi, che tipo di organo è il Consiglio nazionale forense, perchè sembra, come è stato rilevato da più parti, che dovrebbe contemporaneamente essere organo giurisdizionale e rappresentante sindacale della categoria, ente pubblico e sindacalista. Relativamente all'incompatibilità dei professori universitari, concordo con quanto ha affermato in questa sede il senatore Martinazzoli, nella seduta del 27 novembre 1975, e cioè che « il professore universitario porta nelle aule dei tribunali la sua esperienza di docente imparando, a sua volta, nei tribunali, tante cose che poi insegnerà ai giovani ». Ma la realtà è che la maggior parte dei professori sono assenti dalle università perchè impegnati in altri incarichi. La legge 18 marzo 1958, n. 311, prevede che essi possano esercitare « libere attività professionali », però hanno l'obbligo di risiedere nel luogo di lavoro e garantire la loro presenza nell'università almeno tre giorni la settimana. Purtroppo molti professori scompaiono per mesi, tengono qualche lezione e non curano le esercitazioni. Si tratta, per lo più, di veri e propri « baroni », il cui incarico di docente è un comodo espediente per altre attività più redditizie. Ritengo, quindi, più opportuno che questi professori dedichino il loro tempo ad insegnare la professione ai giovani, anche per evitare di essere sostituiti, spesso malamente, anche per mancanza di tempo, dagli avvocati.

Sono altresì contrario all'iscrizione all'albo degli avvocati degli uffici legali interni dello Stato o degli enti pubblici. Nella specie non abbiamo un vero e proprio avvocato,

ma un funzionario tecnico del diritto, legato da un rapporto di subordinazione con l'ente da cui dipende, mentre l'attività dell'avvocato libero professionista determina un rapporto di lavoro autonomo e senza vincoli di subordinazione alcuna. (D'altronde tale principio è stato confermato, nel corso della terza legislatura, anche dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro).

Aggiungo che non ritengo possibile nemmeno l'iscrizione all'albo di tutti i pensionati dello Stato, o di altri enti, pubblici o meno. A parte altre considerazioni di merito, è assurdo il principio secondo cui gli avvocati, per ottenere una pensione di fame, dovrebbero essere cancellati dall'albo, mentre altri pensionati, alcuni addirittura con pensioni d'oro, possono iscriversi all'albo. Oltretutto non so fino a che punto tale principio possa ritenersi non solo morale, ma soprattutto costituzionale. Ne consegue che dobbiamo abolire tutte le iscrizioni di diritto e pretendere, per l'iscrizione all'albo, l'effettivo, continuo ed esclusivo esercizio della professione di avvocato. Devono inoltre essere concordate norme che possano tutelare l'avvocatura, come chiesto in altre sedi, contro l'abusivismo, per impedire il costituirsi di uffici legali interni negli organismi economici e per impedire l'estensione dei compiti dell'Avvocatura dello Stato, che pretende il patrocinio facoltativo od esclusivo di enti pubblici o di società private a partecipazione pubblica.

Ma il nodo più importante resta quello della partecipazione degli avvocati alla gestione dell'organizzazione della giustizia. Se vogliamo che l'avvocato diventi un necessario ed essenziale collaboratore dell'ordine giudiziario deve essere realizzato un rapporto nuovo di effettiva uguaglianza. Tale uguaglianza presuppone non solo collaborazione esterna o indiretta, ma una partecipazione dall'interno. Partecipazione che dovrebbe essere assicurata dai consigli giudiziari, di cui dovrebbero far parte non solo gli avvocati, ma anche i rappresentanti delle forze sociali. Questi organismi dovrebbero rappresentare un momento di osmosi, di confronto e di

dialogo fra tutte le forze interessate ai problemi della giustizia.

Solo così gli avvocati potranno liberarsi dalla loro frustrazione e subordinazione ed i magistrati dal loro isolamento corporativo dalla realtà economica, sociale e culturale del nostro paese.

Ecco perchè l'autonomia per l'ordine forense, così come auspicato nella relazione della Commissione presieduta da Calamandrei nel 1955 e nei vari congressi forensi, non deve significare erezione di nuovi steccati o arroccamenti corporativi. Non è certo con l'estromissione del pubblico ministero dai procedimenti disciplinari o dei magistrati e professori dalle commissioni di esame che si risolvono i problemi degli avvocati: la poca serietà degli attuali esami di procuratore legale non dipende certo dalla presenza dei magistrati e dei professori universitari.

Occorre invero una diversa organizzazione, che garantisca una maggiore democrazia e una maggiore partecipazione degli avvocati all'organizzazione giudiziaria.

L'autonomia dell'ordine forense e l'indipendenza dei singoli avvocati non può certo ottenersi con una legge che si limiti ad alcune enunciazioni puramente formali. Dobbiamo invece essere capaci di spezzare le strutture corporative ed i centri di potere (veri e propri corpi separati) oggi esistenti.

Ecco perchè, partendo da tali premesse, mi permetto formulare alcune proposte che sintetizzo brevemente:

la soppressione dei consigli dell'ordine e del Consiglio nazionale forense;

l'immissione nei consigli giudiziari di rappresentanti laici e di avvocati eletti nell'ambito del distretto;

la tenuta degli albi degli avvocati da parte dei consigli giudiziari;

il deferimento dei procedimenti disciplinari ai consigli giudiziari, i quali avrebbero anche competenza in materia di esami e di selezione e preparazione degli avvocati e dei magistrati;

il conferimento ai soli sindacati professionali della difesa e della rappresentanza degli avvocati.

Solo i sindacati, e non gli ordini, dovrebbero rappresentare gli interessi morali, culturali ed economici della categoria.

Formulo queste proposte anche perchè concordo con l'affermazione del ministro Bonifacio, secondo cui « i problemi del mondo del diritto sono i problemi dell'intera società, e non possono quindi essere gestiti soltanto dai cosiddetti esperti ».

È tempo che si passi dalle formulazioni di principi alle realizzazioni concrete.

Siamo coscienti che una nuova organizzazione della giustizia, che limiti poteri e tolga privilegi, susciterà vivaci polemiche anche di certi settori dell'avvocatura. Ma occorre chiederci, e se lo deve chiedere il Governo ed il Parlamento, se dobbiamo essere ancora condizionati dai notabili di una corporazione di origini medievali, se invece non dobbiamo ascoltare le forze sociali e la grande maggioranza degli avvocati e praticanti, che si affermano nel paese e chiedono una diversa e democratica organizzazione e gestione della giustizia.

B U S S E T I . Signor Presidente, onorevoli colleghi, i tre disegni di legge sull'ordinamento della professione di avvocato, avendo tesaurizzato la cospicua produzione degli atti e documenti dei tanti congressi succedutisi negli ultimi 30 anni, tutti sempre interessati alla ricerca e alla elaborazione più appropriata di una nuova disciplina professionale, non potevano non offrire un vasto e solido piano di convergenze sui principi e sulle tecniche normative, il che oggi ci consente di pervenire finalmente all'atto conclusivo che avvertiamo prossimo e certamente appagante.

La competenza redigente, riconosciutaci certamente anche per l'impegno deciso e autorevole del nostro Presidente in questa direzione, ci offre la preziosa occasione di abbreviare ulteriormente i termini della fase conclusiva, senza che ne soffrano l'ansia di un serio e definitivo confronto e la co-

mune determinazione a licenziare un complesso di norme lineare nei principi, lucido negli obiettivi e apprezzabile nella sua strutturazione tecnica.

Ed è proprio per contribuire concretamente a questa esigenza di fedeltà e speditezza dei lavori che mi limiterò, in questa sede, a formulare succinte osservazioni soltanto sul tema dei principi generali ai quali si sono ispirati i proponenti dei disegni di legge in esame, riservandomi di formulare altre necessarie valutazioni sugli articoli nella successiva sede di discussione dell'articolato.

Il confronto sui principi evidenzia dissonanze limitatissime ma non trascurabili nella sostanza, anche se talune potrebbero risultare determinate da involontarie omissioni. È il caso dell'affermazione solenne per cui l'avvocato e gli ordini « sono soggetti soltanto alla legge » nell'esercizio delle loro funzioni, ritenuta necessaria dal Governo e dai proponenti del disegno di legge n. 468 e non rintracciabile nella proposta n. 8.

Certamente non sfugge ad alcuno l'importanza che quest'affermazione sia esplicitamente inserita nel complesso delle norme regolatrici della professione di avvocato, subito dopo la definizione, tutta nuova, eloquente e dinamica, dell'avvocato quale necessario ed indispensabile collaboratore della giustizia. Essa infatti serve a precisare il senso attivo di questa collaborazione alla quale l'avvocato si dedica come entità autonoma e come individualità libera nell'opera primaria di tutela dei diritti, prima fra tutti la libertà, e nell'altra nobile di promotore qualificato della più diffusa conoscenza delle leggi.

È la grande lezione di dignità e di lucida intuizione politica che ci viene tuttora dall'opera meticolosa di Calamandrei, che fra i primi elaborò uno schema di nuova disciplina professionale.

Parimenti insopprimibile a me appare lo istituto del giuramento col quale si realizza una saldatura non solo ideale, il che sarebbe già sufficiente, ma anche reale tra le molteplici forme che l'impegno professionale assume e la pluralità dei servizi, fortemente caratterizzati in senso pubblicistico, connes-

si all'esercizio professionale. L'avvocato deve rendere il suo servizio nell'osservanza più stretta e per la realizzazione più piena del sacro ed inviolabile diritto di difesa riconosciuto al cittadino, pur sempre nel limite invalicabile della unica indefettibile finalità della ricerca e affermazione della verità. Quindi il giuramento che l'avvocato è chiamato a prestare non è soltanto il rito che avvia la sua carriera professionale, verso il quale potrebbe apparire legittimo lo scetticismo del pragmatista, ma è, e deve essere, l'assunzione reale di un impegno, da sottoporre a quotidiana severa verifica, di inequivoca elezione dei lavori etici e sociali portati dalle leggi dello Stato a garanzia e tutela del buon vivere civile, senza cedimenti di sorta a ogni pur valida e drammatica contingenza che con quei valori contrastasse, per finalità particolari o, peggio ancora, per motivi di successo professionale.

Più serrata si prospetta, invece, la disputa intorno al problema dell'accesso alla professione, giacché a fronteggiarsi sono due orientamenti diametralmente opposti, entrambi fondati su serie argomentazioni tecniche, politiche e storiche. Le norme che lo concernono scaturiscono da constatazioni quotidiane, rilevabili dall'esperienza maturata dal dopoguerra ad oggi, e coinvolgono situazioni economiche e sociali indubbiamente causate dalla particolare differente condizione ambientale determinatasi, e purtroppo ancora sostanzialmente immutata, tra il Nord ed il Sud del paese. Non è privo di fondamento e non è di trascurabile importanza, infatti, il rilievo, più volte eccepito, dell'irrazionale aumento di esercenti la libera professione forense in zone del paese decisamente povere di un apprezzabile contenzioso, contrariamente da quel che avviene nelle zone più ricche e, quindi, più aperte all'esigenza di un servizio legale diffuso.

Certamente non può collegarsi questo fenomeno, che pure è reale ed innegabile, alla semplicistica e polemica affermazione, pur sostenuta da non pochi, anche in sedi congressuali, secondo cui vi sarebbe maggiore indulgenza nella valutazione, negli esami di procuratore legale, dei concorrenti nelle sedi distrettuali meridionali (una tesi siffatta è

stata ufficialmente sostenuta dai propugnatori dell'albo chiuso nell'autorevole consesso dell'Unione delle curie, convocate per formulare osservazioni ai disegni di legge in esame). Ben più gravi e complesse sono le cause del lamentato fenomeno, concorrendovi condizioni ambientali più nobili, quali certamente quelle riferibili, ad esempio, a tradizioni culturali tuttora avvertite specie in determinati strati sociali, con altre meno nobili, ad esempio, quelle della persistenza di un notevole contenzioso popolare, sia civile che penale, provocato da persistenti condizioni di diffusa mancanza di cultura e, quindi, di ricorrenti incomprensioni e attriti nei rapporti sociali. Vi è poi una sorta di coazione psichica, e non solo tale, esercitata su tanti giovani dall'esigenza di liberare, il più sollecitamente possibile, le proprie famiglie dal peso rilevante del costo dei loro studi, munendosi di un titolo sostanzialmente polivalente e agevolmente spendibile. Tutto ciò certamente orienterebbe a favore di una severa selezione, dovendo il legislatore, in materia di disciplina della professione di avvocato, preoccuparsi di garantire al cittadino un servizio altamente qualificato, più che creare valvole di sfogo a pressioni sociali, anche se notevoli. Però tutto ciò non basta per vincere la grossa riserva etica, filosofica e giuridica che indubbiamente accende, nell'organizzazione complessiva di uno Stato democratico, ogni limitazione alle libere scelte individuali, specie se riferite ad attività che si vogliono libere nel senso più ampio, e cioè totalmente autonome ed individuali. Che valore avrebbe, in pratica, la solenne affermazione di principio, che abbiamo or ora ricordata e che introduce, carica di prestigio e dignità notevolissimi, la professione di avvocato nell'organizzazione complessiva dello Stato come libera, autonoma e soggetta solo alla legge, se poi subito la si rinegasse, limitando addirittura la possibilità di accesso alla professione stessa?

Anche sul piano sperimentale, oggettivo, pratico appare innegabile e grave il danno che si arrecherebbe all'esigenza di promozione culturale e tecnica dell'avvocatura libera laddove si limitasse l'accesso alla professione, giacché così si correrebbe il rischio di pri-

vare l'avvocatura dei preziosi apporti delle giovani generazioni, che certamente, soprattutto se assillate da ristrettezze economiche, si dirotterebbero verso professioni più praticabili, invece di rischiare di rimanere escluse dagli albi per un tempo indeterminabile.

In un paese come il nostro, nel quale ancora si scontano ritardi pesantissimi in fatto di promozione sociale, collegati a esperienze storiche negative, ritardi solo parzialmente e piuttosto lentamente compensati dalle riforme sociali e strutturali avviate dalla esperienza democratica degli ultimi trent'anni — esperienza per altro fortemente condizionata dalla drammatica incomprendimento creatasi tra le componenti politiche più rappresentative e popolari, e solo ora finalmente affrontata con l'intento comune e primario di superarla, per assicurare al paese la più ampia partecipazione dei cittadini al processo di formulazione e realizzazione del progetto storico di progresso democratico — non si può pretendere di condizionare verticisticamente le scelte soggettive, che devono rimanere libere. D'altra parte, la legge e l'esperienza consentono di conseguire l'obiettivo indefettibile di uno sviluppo ordinato e armonico dei servizi sociali e della produzione con strumenti non coercitivi. I disegni di legge al nostro esame consentono di ovviare all'inconveniente dell'artificioso incremento di iscritti agli albi attraverso il sapiente controllo della « effettività » dell'esercizio professionale nel contesto della sua continuità, nonché attraverso un severo e serio sistema di valutazione dei requisiti dottrinari e tecnici dei candidati all'esercizio professionale e, infine, ma forse principalmente, attraverso un cospicuo intervento dello Stato, inteso a incoraggiare un'approfondita preparazione dei candidati, sostenendoli nel necessario periodo di praticantato. Non si tratta, quindi, di elevare a dignità di disputa di principio il dilemma « albo chiuso » o « albo aperto », ma di ricercare, con prudenza e saggezza, nel contesto delle esperienze sin qui maturate e della realtà socio-economica del paese, una soluzione equidistante, che confermi l'impegno democratico di garantire all'individuo libertà piena nelle

sue scelte e alla società un servizio legale efficiente e serio.

Infine, sempre sul tema dei principi, non inutile appare una definitiva e ponderata soluzione dell'annoso problema relativo alla capacità rappresentativa dell'Ordine forense, sia a livello circondariale, che a livello nazionale. Il problema, indubbiamente, interferisce coi termini più tradizionali della partecipazione e della democrazia, sicchè ogni modalità attraverso cui la rappresentanza viene riconosciuta ed esercitata deve verificarsi con quei precisi paradigmi, se vuole qualificarsi coerente al precetto costituzionale.

Ora è innegabile e incontrovertibile che un potere rappresentativo non è inquinato nella sua essenza democratica e partecipativa dal solo fatto che la sua fonte costitutiva sia lo Stato e la sua forza propriamente rappresentativa sia la « dovuta » adesione dei membri all'organismo che quel potere esercita, giacchè questa particolare corporazione a tipo istituzionale, per dirla col Ferrara, deve svolgere funzioni non solo nell'interesse dei propri aderenti, ma anche dello Stato (pensiamo all'impegnativo programma propugnato, che vede l'avvocato come collaboratore della giustizia) e quindi deve essere in grado di assicurare l'uniforme adempimento della funzione sociale rivendicata ed affidata. Quindi l'Ordine è il garante dell'esatto e puntuale adempimento di un siffatto impegno sociale da parte dei suoi membri, coi quali però organizza e struttura le forme, le modalità e i termini coi quali il servizio sociale dell'avvocatura deve essere adempiuto. E poichè nell'Ordine, per forza di legge — atteso il carattere indubbiamente pubblicistico della funzione commessa dallo Stato alla libera avvocatura — confluiscono tutti gli esercenti la libera professione forense, non si comprende perchè allo stesso Ordine non debba riconoscersi il potere rappresentativo, più tipicamente professionale e di categoria, di svolgere l'alta funzione di tutela degli iscritti sotto ogni aspetto economico e morale. Certo, a questo punto va attentamente valutato il vero problema, che non è quello della estensione del potere rappresentativo dell'Ordine, ma quello della estensione del riconoscimento di siffatto potere.

Il disegno di legge governativo presentato nella VI legislatura sull'argomento, avendo proposto il riconoscimento del potere rappresentativo degli ordini « esclusivo », non consentiva agli stessi di aderire perfettamente all'ordinamento giuridico positivo e alla sua carta fondamentale, come, d'altronde, sin dal 1963 faceva osservare il CNEL in proposito; ma una volta eliminata tale situazione di esclusività, non può più seriamente sostenersi l'inconciliabilità della previsione normativa, così riformata, col sistema giuridico vigente. Ancor più rileva la necessità di una rappresentatività così strutturata, salve le libere determinazioni dei singoli in ordine alla eventuale esigenza di sindacalizzarsi anche in forme diverse, laddove si consideri che ogni residua riserva sulla perfetta rispondenza di un siffatto tipo di rappresentanza agli irrinunciabili principi di democrazia sostanziale e partecipativa può essere agevolmente vinta attraverso una dinamica del sistema elettorale degli Ordini, che garantisca convenienti proiezioni sul piano rappresentativo alle più serie ed apprezzabili minoranze, senza eccessivi e pericolosi frazionismi. E questo è esplicitamente previsto sia nel disegno di legge governativo, sia nel disegno di legge n. 468.

Signor Presidente, onorevoli senatori, noi tutti sappiamo quanto sia atteso questo nuovo ordinamento, anche se non mancano gli scettici e gli indifferenti, per i quali ogni riforma è meno importante di altre, e a seguire i quali la società non farebbe un sol passo avanti.

Il nuovo ordinamento della professione di avvocato, al quale certamente seguirà, a brevissima scadenza, la nuova legge sul funzionamento della Cassa di previdenza, e al quale dovrà affiancarsi una nuova e più moderna disciplina del gratuito patrocinio, deve significare che un impegno più ampio è stato assunto dal Parlamento del nostro Paese in ordine ai cocenti problemi della giustizia. Credo che si possa tranquillamente ritenere che gli avvocati, che vogliono realmente riconoscersi quali collaboratori della giustizia, nella libertà individuale e nell'autonomia di categoria, sono posti, dai disegni

di legge in esame, in condizione idonea a gestire convenientemente il mondo nuovo che avanza.

P R E S I D E N T E. Ritengo di poter considerare conclusa questa prima fase della discussione generale, che abbiamo condotto anche per opportuno suggerimento del relatore, senatore Guarino. Penso, a questo punto, che si possa passare alla nomina della Sottocommissione, cui affidare l'esame approfondito dei disegni di legge. A questo proposito ho preso contatto coi rappresentanti dei vari Gruppi e — salva l'approvazione della Commissione — la Sottocommissione potrebbe essere formata, oltrechè dal relatore, da tre rappresentanti del Gruppo democristiano (Rosi, Busseti, De Carolis), da tre rappresentanti del Gruppo comunista (Cleto Boldrini, Maccarrone, Benedetti) da un rappresentante per tutti gli altri Gruppi (PSI: Campopiano; Sinistra indipendente: Gozzini; Democrazia nazionale: Paziienza; Gruppo misto: Abbadessa; PRI: Montale; PSDI: Occhipinti).

T E D E S C O T A T Ò G I G L I A. Vorrei pregare l'onorevole Presidente di non chiudere la discussione generale, poichè mi risulta che il senatore Boldrini — di cui sono note le condizioni di salute — desidera intervenire.

P R E S I D E N T E. Non ho affatto questa intenzione, tanto è vero che poc'anzi ho detto di poter considerare conclusa « questa prima fase della discussione generale ».

Preciso che la Sottocommissione sarà presieduta dal Vicepresidente della Commissione, senatore De Carolis.

Non facendosi osservazioni, rimane così stabilito.

Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione dei disegni di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 10,45.