

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

111° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 NOVEMBRE 1975

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

Seguito della discussione e rinvio:

« Servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari » (215) (D'iniziativa dei senatori Berlanda ed altri):

PRESIDENTE	Pag. 1479, 1481
BOLDRINI	1481
COPPOLA, <i>relatore alla Commissione</i>	1481
DELL'ANDRO, <i>sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i>	1480, 1481

IN SEDE REDIGENTE

Seguito della discussione congiunta e rinvio:

« Ordinamento della professione di avvocato » (175) (D'iniziativa dei senatori Viviani ed altri);

« Ordinamento della professione di avvocato » (422):

PRESIDENTE	1481, 1482, 1485 e <i>passim</i>
BOLDRINI	1481, 1482
COPPOLA, <i>f.f. relatore alla Commissione</i>	1489, 1490
MARTINAZZOLI	1484, 1485, 1490
SABADINI	1490

La seduta ha inizio alle ore 10,45.

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

IN SEDE DELIBERANTE

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge:

« Servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari » (215), di iniziativa dei senatori Berlanda ed altri

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari », d'iniziativa dei senatori Berlanda, Spagnoli, Dalvit, Segnana, Rosati e Alessandrini.

Come gli onorevoli senatori certamente ricordano, la discussione del disegno di legge in titolo è stata rinviata per consentire al rappresentante del Governo di fornire alla Commissione le notizie richieste nella seduta del 20 novembre scorso.

In apertura di seduta, pertanto, do la parola al sottosegretario Dell'Andro, dichiarando altresì aperta la discussione generale.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Onorevoli senatori, in relazione alla richiesta di notizie formulata in data 20 novembre 1975, relativa al disegno di legge di cui trattasi, si fa presente che lo Stato eroga annualmente ai comuni per il servizio dei locali e mobili giudiziari, ai sensi della legge 24 aprile 1941, n. 392, contributi per un ammontare complessivo di lire 5.187.575.000.

Inoltre, al fine di assicurare il servizio in questione, lo Stato, ai sensi delle leggi 25 giugno 1956, n. 702 e 15 febbraio 1957, n. 26, eroga contributi ai comuni per le costruzioni, ricostruzioni, ampliamenti e restauri di edifici giudiziari. In base alle leggi predette e ad altre successive che hanno via via aumentato i fondi a disposizione, sono state stanziare complessivamente dal 1957 al 1995

lire 158.000.000.000. Su tale stanziamento sono state sinora impegnate, fino al 1992, per contributi a favore dei comuni, per gli ammortamenti dei mutui contratti dai comuni medesimi, lire 63.288.134.163 (consuntivo al 31 dicembre 1974).

Infine, per l'acquisto di attrezzature e di mobili da fornire agli uffici giudiziari, ai sensi della legge 5 marzo 1973, n. 28, sono state stanziare nell'attuale esercizio lire 1 miliardo.

Non è possibile fornire dati completi ed aggiornati sulle spese ordinarie sostenute dai comuni per il servizio dei locali e mobili giudiziari, in quanto i comuni medesimi, nonostante precise istruzioni e solleciti, trascurano il tempestivo invio dei rendiconti annuali.

A titolo indicativo si trascrivono comunque gli importi delle spese sostenute dai comuni sedi di corte d'appello, relativi agli ultimi anni, per i quali questo Ministero dispone dei rendiconti:

	Contributo	Anno	Spesa
1) Ancona	28.000.000	1970	30.492.386
2) Bari	70.000.000	1973	81.243.574
3) Bologna	95.000.000	1971	120.973.613
4) Brescia	58.000.000	1974	77.341.634
5) Cagliari	60.000.000	1971	59.904.156
6) Caltanissetta	29.000.000	1971	29.073.409
7) Catania	115.000.000	1973	105.828.324
8) Catanzaro	35.000.000	1968	27.114.757
9) Firenze	80.000.000	1972	138.743.747
10) Genova	110.000.000	1974	181.797.020
11) L'Aquila	30.000.000	1971	43.510.358
12) Lecce	20.000.000	1968	17.475.080
13) Messina	75.000.000	1972	108.413.091
14) Milano	700.000.000	1972	364.508.741*
15) Napoli	100.000.000	1969	230.000.000
16) Palermo	250.000.000	1972	277.469.284
17) Perugia	20.000.000	1973	34.649.354
18) Potenza	24.000.000	1973	33.051.583
19) Roma (Pret. Unif.)	150.000.000	1968	218.938.503
20) Torino	130.000.000	1973	256.539.408
21) Trento	25.000.000	1974	40.394.881
22) Trieste	70.000.000	1974	115.791.620
23) Venezia	50.000.000	1969	61.010.175

(*) Escluso canone fitto.

C O P P O L A, *relatore alla Commissione*. Desidero anzitutto ringraziare il rappresentante del Governo per aver fornito alla Commissione questi dati che, pur se non completamente esaurienti ai fini di una perfetta conoscenza del problema, dimostrano tuttavia la differenza esistente tra l'erogazione dei contributi statali e le maggiori spese effettivamente sostenute dagli enti locali.

Permane dunque il problema di esaminare la possibilità, in tempi piuttosto brevi, di trasferire direttamente allo Stato l'onere per questi servizi e direi che tale discorso è quanto mai attuale, in quanto si inserisce in quello più vasto della finanza locale, attualmente dibattuto nel paese con particolare riferimento all'esigenza che lo Stato si accoli direttamente, per l'appunto, le spese relative a servizi considerati primari.

Invito pertanto il sottosegretario Dell'Andro a far presente al Ministro della giustizia tale necessità affinché egli, a sua volta, se ne renda interprete nelle sedi più competenti.

D E L L ' A N D R O, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Informerò il signor Ministro della sua richiesta, senatore Coppola, e riferirò in merito alla Commissione in una prossima seduta.

B O L D R I N I. Signor Presidente, ritengo sia opportuno — anche al fine di meditare sulle informazioni forniteci dall'onorevole rappresentante del Governo — rinviare il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta per inquadrare la problematica che esso pone con gli ulteriori chiarimenti chiesti al Ministro di grazia e giustizia.

P R E S I D E N T E. Poichè nessun altro domanda di parlare, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge in titolo — in accoglimento della proposta del senatore Boldrini — viene rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

IN SEDE REDIGENTE

Seguito della discussione congiunta e rinvio dei disegni di legge:

« **Ordinamento della professione di avvocato** » (1775), di iniziativa dei senatori Viviani ed altri;

« **Ordinamento della professione di avvocato** » (422)

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 dei senatori Viviani, Cucinelli e Licini; e « Ordinamento della professione di avvocato ».

Comunico alla Commissione che il senatore Coppola sostituirà il relatore Follieri, assente, e dichiaro aperta la discussione generale.

Premetto inoltre fin da questo momento che, al termine di questa seduta, la Commissione dovrà decidere — nominando eventualmente un Comitato ristretto di studio — quale dei due disegni di legge in titolo prendere a base dell'esame per gli eventuali emendamenti e l'approvazione finale.

B O L D R I N I. Signor Presidente, onorevoli senatori, a conclusione della sua esposizione il relatore, senatore Follieri, ha indicato all'attenzione della Commissione, quale testo più moderno nella impostazione ed avente requisiti di maggiore vigore, quello che reca il n. 1775, d'iniziativa dei senatori Viviani ed altri, rispetto al testo predisposto dal Ministero di grazia e giustizia.

Orbene, vi è innanzitutto da fare una premessa che non è solo di carattere storico, ma direi anche di carattere metodologico e che serve ad individuare alcuni filoni fondamentali della ricerca relativa ad una riforma dell'ordinamento della professione forense.

Il disegno di legge governativo che, solo occasionalmente, reca il nome del guardasigilli Gonella, è stato predisposto al termine di un lunghissimo iter; basti pensare che la preparazione del provvedimento risale ad

2^a COMMISSIONE

111° RESOCONTO STEN. (27 novembre 1975)

dirittura al 1947, alla commissione Maino, che iniziò ad elaborare un testo sul quale si continuò a lavorare in successivi congressi forensi nazionali, almeno tre, per presentarlo infine al Senato dove, nel 1959, venne approvato da questa Commissione in sede deliberante.

Successivamente il provvedimento è stato ripresentato per ben due volte al Parlamento sempre sfortunatamente in quanto non ha mai concluso il suo *iter* anche se sollecitato dai diversi congressi di avvocati. Il disegno di legge governativo ha dunque avuto un riscontro democratico ampio nell'ambito di vari congressi forensi, i quali hanno approvato il testo che era dinanzi al Parlamento suggerendo, in alcuni casi, problematiche più nuove.

Il provvedimento proposto alla nostra attenzione ad iniziativa del senatore Viviani, invece, muove da un'impostazione del tutto diversa e direi che il contrasto di fondo, tra i due progetti, è la diversa concezione che ognuno di essi ha del rapporto professionale forense e, in certo modo, la proposta Viviani, rispetto a quella governativa, si distacca proprio sulla scelta della professione forense come libera professione.

Ora il Gruppo comunista è nettamente a favore della libera professione, come scelta di fondo e come garanzia di libertà personale, anche per quanto riguarda l'ordinamento forense. Il disegno di legge d'iniziativa parlamentare, invece, ci presenta un progetto in parte diverso, che condiziona la professione forense non tanto ai fini della libertà — poichè la professione rimarrebbe libera — quanto perchè darebbe luogo ad una chiusura, ad una limitazione, non degli albi ma degli uffici, stabilendo: 1) che l'ufficio dell'avvocato è un ufficio di carattere pubblico, determinato distrettualmente in base ad un rapporto con la popolazione censita di un avvocato ogni duemila abitanti; 2) che l'accesso alla professione avviene solo attraverso concorso nazionale. Di conseguenza si verificherebbe anche una riduzione degli attuali iscritti agli albi professionali, che ad oggi ammontano a circa 50.000 e che scenderebbero in tal modo a 25.000 o 30.000 al massimo. Il disegno di legge, per altro,

si guarda bene dal precisare quale sorte dovrebbero avere tutti gli altri avvocati abilitati attualmente iscritti.

PRESIDENTE. Per l'esattezza devo precisare che non è proprio così. I concorsi sono previsti da ora in avanti, ma facendo salvi i diritti dei professionisti attualmente iscritti all'albo.

BOLDRINI. Prendo atto dell'intenzione del Presidente, ma il disegno di legge non prevede niente per il passato.

PRESIDENTE. Mi sembra che invece sia molto chiaro. La norma si riferisce al futuro, all'accesso alla professione; cosa che non può riguardare chi già la esercita attualmente. È chiaro che poi ognuno può dare l'interpretazione che vuole!

BOLDRINI. Noi dobbiamo interpretare le norme proposte, onorevole Presidente; ed il fatto è che qui si stabilisce che l'esame concorso è pregiudiziale per l'iscrizione all'albo.

PRESIDENTE. Ma è detto che si tratta del futuro.

BOLDRINI. No, non è detto: semmai è implicito.

PRESIDENTE. Ripeto che il disegno di legge parla di accesso alla professione. È chiaro che gli avvocati già iscritti all'albo non ne saranno certo cancellati.

BOLDRINI. L'interruzione è giovata a farci capire che l'accesso alla professione dei nuovi avvocati avverrà nell'anno 2050...

Comunque, proseguendo nell'esame del disegno di legge, poichè il concorso di cui sopra determinerebbe poi il rapporto di un avvocato ogni duemila abitanti, ciò creerebbe evidentemente quella contraddizione che ho già rilevato, sia per quanto riguarda il rapporto con professionisti già iscritti nell'attuale ordine professionale, sia per le future generazioni, che non potrebbero vedere indetti i concorsi se non dopo molti anni

2^a COMMISSIONE

111° RFSOCONTO SEN. (27 novembre 1975)

In ogni caso non siamo d'accordo, nella maniera più assoluta, con una difesa feroce-mente corporativistica della professione quale quella recata dal disegno di legge, che tende a limitare l'accesso anche a coloro i quali hanno tutti i requisiti necessari, attraverso la limitazione del posto-concorso; perchè la scelta del concorso nazionale per quanto riguarda l'ufficio pubblico dell'avvocato — dico « pubblico » appunto perchè dipenderebbe dal concorso nazionale — comporterebbe una ulteriore conseguenza, cioè quella dell'obbligatorietà delle ispezioni. E non si può non richiamare la normativa concernente il notariato: anche il notariato, infatti, è un ufficio pubblico tenuto da liberi professionisti e dovrebbe costituire il paradigma del provvedimento in esame: ma esso è sottoposto ad una ispezione ordinaria e ad una straordinaria, è costretto ad un repertorio degli atti, alla pubblicità di tutti gli atti che compie, per cui qualsiasi atto del difensore comporterebbe responsabilità molto gravi. Ad esempio, il suggerimento del notaio per evadere una legge, in particolare una legge fiscale, può essere un'occasione incriminatrice. Ora non si vede come una libera professione, che deve aiutare l'utente sia nella difesa nei confronti della giustizia penale, sia su questioni riguardanti la giustizia civile o tributaria, possa essere liberamente esercitata in un ufficio pubblico, che non può sfuggire alle relative ispezioni, derivanti, appunto, dalla pubblicità dell'ufficio stesso. Nè vedo come si possa dimenticare che qualche volta questo ufficio pubblico dell'avvocato si trova nella necessità di operare anche in contrasto con gli interessi pubblici. Inoltre, mentre l'atto del notaio viene presentato all'ufficio del registro, per essere tassato secondo le norme fiscali, l'atto dell'avvocato, molte volte, è fatto appunto per eludere, o temporaneamente rimandare, proprio l'applicazione delle norme fiscali. È quindi evidente che non si tratta della stessa questione.

Mi sono addentrato in questo tema, che potrei anche rimandare a quando si passerà all'esame dei singoli articoli. Ripeto, comunque, che siamo nettamente contrari al disegno di legge d'iniziativa parlamentare, per

le scelte di fondo da esso recate. Queste scelte non corrispondono affatto, del resto, alle indicazioni pervenute dalla categoria quando fu sottoposto al Parlamento il proposito di limitare gli albi professionali. La proposta, sarebbe stata in contrasto con la Carta costituzionale. Già allora, infatti, fu rilevato dal CNEL che quella del numero chiuso — che è una cosa diversa, anche se è stata riferita dal relatore al disegno di legge Viviani — rappresentava una norma in netto contrasto con il nostro ordinamento costituzionale e con la libertà delle professioni, che, una volta conseguita l'abilitazione, non possono non essere libere. D'altronde essa sarebbe in contrasto con la stessa normativa, richiamata dal disegno di legge n. 1775, che prevede la libertà della professione forense per qualsiasi avvocato nell'ambito della Comunità economica europea. Vi sarebbe dunque un ulteriore contrasto tra le risoluzioni, anche giurisdizionali, della CEE, che impongono la libertà della professione e la norma che prevede la chiusura del numero degli iscritti all'albo attraverso il concorso pubblico.

Altro punto caratterizzante del disegno di legge n. 1775 è indubbiamente quello che riguarda la formazione professionale. In proposito non starò a ripetere quanto già ebbi a dire in sede di discussione del bilancio della giustizia sugli stanziamenti previsti per il Ministero. Non si può comunque non partire dal presupposto che ogni formazione professionale deve avere la sua base nella università, e che quella degli avvocati, in particolare, o anche dei giudici, deve trovare un riscontro nella modifica dell'attuale assetto universitario, il quale, attraverso la facoltà di giurisprudenza, dà attualmente solo una formazione culturale di carattere formale, ma non permette alcuna specifica formazione professionale dell'avvocato o del giudice. Si tratta di una grave carenza, che non può, in questa occasione, non trovare motivo di richiamo — ancora una volta — sulla necessità della riforma della facoltà di giurisprudenza. Non è infatti ammissibile, secondo la nostra opinione, che la formazione professionale del giudice o dell'avvocato debba esaurirsi attraverso una formazio-

ne corporativa o padronale, come nell'uno e nell'altro disegno di legge.

Per quanto riguarda la formazione professionale dei giovani, infatti, nel disegno di legge Viviani, accanto ad un alleggerimento degli esami per essere abilitati, troviamo un maggior rigore per la preparazione professionale che è sottoposta alla tutela del giudice. Ed anche sotto questo profilo, non possiamo trovarci d'accordo, perchè è evidente che la professione stessa, vista con l'ottica del giudice, è diversa dall'ottica dell'avvocato. La formazione professionale, insomma, non può avvenire neanche secondo il sistema tradizionale della bottega artigiana, cioè allevando il giovane di studio nello studio stesso, che non garantisce una professionalità e non risolve i problemi relativi al rapporto tra titolare dello studio e giovane che si avvia alla formazione professionale; ma non possiamo non sottolineare che il disegno di legge Viviani, sottoponendo la pratica forense alla vigilanza del giudice, non esaurisce affatto la tematica dell'avvicinamento alla professione forense, nè, tanto meno, la problematica finanziaria che pure affronta, perchè l'obbligo, da parte della corporazione o dell'ordine forense, di provvedere alle spese per la formazione professionale dei giovani, nonchè dello Stato per il mantenimento dell'assegno universitario, comporta indubbiamente degli oneri inammissibili per l'ordine forense, ed anche — molto probabilmente — per la stessa finanza dello Stato.

Per quanto riguarda l'individuazione di alcune tematiche che sono proprie della definizione della professione forense, non possiamo non rilevare che, mentre il disegno di legge governativo ha una sua compostezza ed una sua misura, per quanto riguarda la definizione della professione d'avvocato, il disegno di legge n. 1775 parte da una visione che potremmo definire simile a quella che si aveva all'epoca, certo non felice dal punto di vista della scienza giuridica, di Giustiniano.

Mi pare che nei *codex* si dice che gli avvocati *spem, vitam et posteros defendunt*; la definizione più precisamente è di Leone, che parifica gli avvocati ai guerrieri, e tut-

to ciò nel basso impero forse aveva una sua logica; ma che l'avvocato difenda la libertà, come collaboratore della giustizia, non mi pare una definizione pertinente perchè la sua opera non può essere considerata usbergo e tutela della libertà.

Ci troviamo d'accordo con il disegno di legge sulle questioni che riguardano l'assetto delle assemblee elettive degli ordini forensi, sulla proporzionale che deve essere usata nella formazione delle liste e sui revisori dei conti che chiamo ora così, ma sono definiti diversamente.

Senza soffermarmi sulle particolarità e sulle impostazioni che non possono essere accettate, anche per quanto riguarda la formazione delle tariffe professionali delle quali non può essere interessato nè il Ministero del lavoro, nè, tanto meno, i sindacati e sulle quali poi varrà la pena di spendere nel merito qualche parola in più, concludo dichiarando che sia il disegno di legge governativo, sia il disegno di legge di iniziativa parlamentare ci lasciano largamente insoddisfatti e di conseguenza, per la riforma dell'ordinamento forense, vorremmo promuovere la formazione di un altro testo.

MARTINAZZOLI. L'assenza del relatore, il quale ha svolto una relazione che può essere considerata un poco indigente e forse inadeguata rispetto alla complessità del tema, mi rende difficile esprimere quello che a me interessa di più in questo momento e cioè alcune gravi perplessità che non vorrei fossero fraintese come un invito all'inerzia, ma che, tanto più in questa occasione, mi inducono a pensare come sia ormai quasi impossibile tentare di aprire spiragli parziali, i quali corrono il rischio di porsi come soluzione solitaria, al di fuori di un contesto che ne contenga, invece, i punti fondamentali. Ci piaccia o no, quando si affronta il discorso di un nuovo ordinamento della professione di avvocato, necessariamente troviamo correlazione diretta e immediata con il problema universitario da un lato e, per conto mio, anche con il problema dell'ordinamento giudiziario dall'altro. Debbo peraltro chiarire che io non sono tra quelli che aspettano apocalitticamente la ri-

2^a COMMISSIONE

111° RESOCONTO STEN. (27 novembre 1975)

forma complessiva, che non verrà mai, ma devo constatare che è cosa difficile, e forse deludente in modo irrimediabile, procedere su una strada orizzontale senza tener conto della complessità di questi nessi. In verità — il senatore Boldrini lo ha già detto — i due disegni di legge che dovrebbero costituire la base del nostro lavoro sono diversi non solo per la loro età ma anche per la loro qualità: il disegno di legge governativo, che reca peraltro la sigla estremamente autorevole a livello di consulenza del senatore Calamandrei, è però portatore in qualche modo di una visione abbastanza tradizionale del problema. Il progetto del senatore Viviani, invece (ma non dovrebbe più essere chiamato così — se il Presidente mi consente — perchè, come risulta da dibattiti e occasioni di discorso, credo di poter affermare che è rappresentativo di un'iniziativa nata all'interno dell'Associazione dei sindacati degli avvocati) tende, nelle intenzioni, a pensare la professione di avvocato in una prospettiva più ampia.

PRESIDENTE. Per l'esattezza tale tematica era anche mia perchè faccio parte del sindacato. Devo aggiungere, per la precisione, che la tematica è stata da me riveduta e dico questo non solo per assumermi i meriti o i demeriti che mi spettano, ma anche perchè, non avendola seguita in alcuni punti, non vorrei che fossero attribuiti ad essa difetti che non aveva.

MARTINAZZOLI. Vorrei chiarire il senso del mio riferimento: intendo dire che il progetto Viviani è rappresentativo di una corrente di opinione presente tra gli avvocati e che, almeno tendenzialmente, è portatrice di una volontà fortemente innovativa degli stessi contenuti qualificanti della professione di avvocato. Credo che affermazioni del genere si rintraccino anche nella relazione; le ricordava il senatore Boldrini con qualche scetticismo, ed io concordo con questo scetticismo specie quando si dice con qualche enfasi che all'avvocato neutrale e mediatore dei conflitti individuali si deve sostituire un avvocato partecipante all'interno di una valutazione complessiva che lo

renda, in sostanza, operatore qualificato e attivo di giustizia in una prospettiva estremamente ampia e complessa. Che cosa di questo dato di partenza rintracciamo nel disegno di legge e in che modo è possibile tradurre legislativamente uno schema di questo genere? Il mio scetticismo non è di maniera, è la ferma convinzione che, piaccia o no agli avvocati rivoluzionari, le professioni dei giudici e degli avvocati sono per loro natura professioni non rivoluzionarie e per loro natura si collocano nella società non per fare la storia, ma il diritto, che non precede mai la storia, e nel migliore dei casi la asseconda, studiando di ordinarne il movimento, se parte da un punto di vista accettabile, e di frenarlo, se parte da un punto di vista inaccettabile. Direi che vi è questa antinomia, non so quanto superabile, tra la bontà e l'entusiasmo di certi dati di partenza ideologica e il fatto che, comunque la si voglia riguardare, la nostra professione è la professione di un interprete ed esprime una posizione subalterna. Allora cosa è vero? Che questa tendenza a trasformare la nostra professione è una tendenza che si fa nella storia non nella legge e che è insieme certo che la professione di avvocato, ci piaccia o no, è cambiata. Non siamo più nell'800 quando la situazione era estremamente diversa, quando il numero chiuso degli avvocati si realizzava di fatto, perchè vi era una selezione che era in larga misura basata sul censo e su talune prerogative quasi ereditarie. Sappiamo benissimo come la professione di avvocato sia stata in un ampio arco di tempo la prerogativa di una certa classe, e lo sa chi, come me, ha temerariamente deciso di fare questa professione senza avere alle spalle nessuna tradizione o riferimenti genealogici. Sta di fatto che a quella situazione abbastanza chiusa si è venuta in questi anni sovrapponendo, vuoi per il maggiore accesso alle Università, vuoi per una serie di altre ragioni, un movimento estremamente vasto che ha imposto una trasformazione.

Oggi l'avvocatura si esercita in modo diverso da ieri; chi accede all'avvocatura si trova di fronte a problemi enormi che ieri non c'erano. E quindi il rischio è che non si dia alle strutture normative una direzione e

soprattutto un supporto che sia accettabile e produttivo. Il disegno di legge del senatore Viviani credo che sia consapevole di questo dato di partenza: la scelta del numero chiuso, infatti, altrimenti non si spiegherebbe se non sulla base di questa visione. La domanda che io pongo, allora, è se la risposta del numero chiuso è adeguata e si può accettare senza tener conto degli inconvenienti che possono nascere. La scelta comporta degli inconvenienti; non scegliere sarebbe troppo facile. L'unico problema è quello di chiedersi se gli inconvenienti non siano per avventura superiori ai vantaggi che si intendono ottenere.

Al di là dei problemi che possono nascere sotto il profilo costituzionale, io pongo la domanda sotto altri profili per rispondere che, secondo me, la strada della modernizzazione della professione di avvocato è ancora più difficile e più ardua di quella che si è tentato di percorrere nel disegno di legge del senatore Viviani, la strada cioè di un tentativo di recuperare, all'interno di una società massificata e corporativa come questa, ancora un momento di libertà a livello professionale; la strada che avesse fantasia sufficiente per ricostruire autenticamente una professione liberale in un contesto sociale che sembra in qualche modo impedire che le professioni liberali possano sopravvivere, e di impedirlo a tutti i livelli, chiudendo tanti tramiti. Non ho paura ad affermare che la nostra professione ormai di liberale ha ben poco. Se si pensa, per esempio, alla scelta da parte dei clienti degli studi degli avvocati, a quel rapporto fiduciario che dovrebbe essere il fulcro del lavoro di tipo liberale. Chi fa la nostra professione constata quotidianamente come questi tramiti siano ormai impervi, come le scelte dell'indirizzo della clientela in uno studio piuttosto che in un altro passino ormai per canali codificati.

Debbo dire, però, signor Presidente, che la scelta del numero chiuso francamente non mi trova consenziente. Durante l'intervento del collega Boldrini vi è stata una precisazione che io credo indubbiamente appropriata. Ora, almeno per quel che mi riguarda, non ho mai pensato, leggendo il testo del disegno di legge, che questo riguardasse

anche gli avvocati attualmente iscritti nell'albo; però, per paradosso, onorevole Presidente, devo dire che accetterei il numero chiuso se si ricominciasse davvero da zero. Mi consentano i colleghi di fare un paragone rurale, che non è per niente offensivo. La settimana scorsa abbiamo discusso il provvedimento sull'affittanza agraria e qualcuno di noi ha sottolineato che quel provvedimento in sostanza tendeva a fotografare lo *status quo*, dicendo che sono coltivatori diretti non solo quelli che professionalmente avrebbero l'attitudine ad esserlo, ma anche quelli che, per avventura, si trovano oggi ad essere coltivatori diretti. Io dico che potrei essere d'accordo sul numero chiuso, sulla base di una premessa impossibile, cioè se dicessimo che tutti noi attualmente avvocati dovremmo sottoporci a quello stesso esame che il provvedimento richiede soltanto, ed ovviamente, per i nuovi, perchè non potrebbe farlo per i vecchi. In questo senso il mio discorso è appunto paradossale.

Per me, quindi, il primo dato negativo del numero chiuso è questo: che sanziona una situazione che c'è e non può non farlo; però crea un notevole squilibrio perchè i tempi sono pure abbastanza lunghi: gli avvocati che ci sono appartengono ad un arco di generazioni molto ampio, e quindi, in qualche modo, la portata reale dell'innovazione sarebbe proiettata, evidentemente, in un arco di tempo molto ampio. Ma vi è un'altra ragione che per me è insuperabile, che in qualche modo il senatore Boldrini ha già fatto presente. Io credo che non si può (lo so bene che per altre professioni si può) immaginare di non incidere sulla programmazione degli studi universitari, bloccando invece e spostando più avanti la programmazione stessa. Ritengo, cioè, che il livello sul quale occorrerebbe incidere (e mi rendo conto che anche qui nascono problematiche enormi) sarebbe semmai quello dell'accesso al titolo universitario che consente lo svolgimento della professione di avvocato. Il mio timore, in sostanza, sapendo che se per caso Giotto non avesse incontrato Cimabue starebbe ancora con le pecore, è che in questo modo rischiamo di lasciar fuori enormi potenzialità, dal punto di vista professionale,

2^a COMMISSIONE

111° RESOCONTO STEN. (27 novembre 1975)

autentiche, perchè non gli diamo la possibilità di esprimersi attraverso un momento di libertà.

Anni fa, quando si parlava seriamente della riforma universitaria (e gli entusiasmi, purtroppo, sono stati travolti dalla mediocrità, per cui oggi non solo non si parla più di riforma universitaria, ma ci troviamo addirittura in una situazione in cui non si fanno più neanche quelle che si chiamavano le leggi congiunturali dell'università), quando si parlava, come dicevo, di riforma universitaria, si parlava anche della riforme della facoltà di giurisprudenza e si era, grosso modo, convenuto che vi era una strada percorribile con successo, la quale si basava sulla convinzione che vi era uno scarto enorme tra i laureati in legge e quelli che poi sceglievano la strada della professione di avvocato. Mi pare che allora si era giustamente constatato che occorreva in qualche modo fare il drenaggio, in quanto non si capiva perchè chi intendeva orientarsi verso la professione di avvocato dovesse arrestarsi ad un livello di studi che era genericamente uguale a quello di chi sarebbe andato a fare il capostazione, così come non si capiva perchè chi intendeva fare il capostazione dovesse imparare la procedura penale o cose di questo genere. Vi era quindi la propensione a immaginare diverse alternative, diversi criteri, una differenziazione tra la laurea in legge e quella in giurisprudenza, sulla base del criterio che prima ho detto. E ciò era contenuto in quel vituperatissimo progetto Gui che, se fosse stato approvato, forse ci avrebbe dato l'unica decente riforma universitaria che poi invano abbiamo aspettato.

Ora, come dicevo prima, si nota la difficoltà di queste conclusioni se non sono correlate ad altri discorsi. Mi sembra di capire che quella del numero chiuso è una risoluzione estrema di fronte ad una situazione data; quando però, probabilmente, le risoluzioni dovevano essere prese prima, cioè a livello di studi universitari e a livello di tirocinio professionale.

Non sono molto d'accordo con il senatore Boldrini quando afferma che il tirocinio professionale si deve pur fare nella vecchia maniera, anche perchè la verità, senatore Bol-

drini, è che purtroppo il tirocinio professionale nella vecchia maniera non si può più fare: una volta, come ho già detto, i giovani che si avviavano all'avvocatura erano in genere figli di avvocati o avevano possibilità economiche che consentivano loro di fare parecchi anni di apprendistato che sono tipici di una professione così lenta nella sua formazione di esperienza. È abbastanza corretto affermare che un avvocato è giovane a 40 anni, perchè la nostra professione è così fatta: in un mondo nel quale un dirigente industriale a 30 anni comincia a diventare vecchio, un avvocato affermato a 40 anni è una specie di *enfant prodige*. Questa è la situazione, per cui il tirocinio alla vecchia maniera non si fa più, perchè oggi i giovani hanno bisogno, sì, di fare il tirocinio, ma hanno bisogno anche di sopravvivere, cioè di avere un qualche cosa che consenta loro di farlo in situazioni diverse da quelle di prima, nel senso che hanno bisogno di lavorare subito: magari sono sposati o comunque non hanno i mezzi di sussistenza per poter fare il tirocinio come si faceva prima.

In questo senso io non sarei così scandalizzato dal fatto che eventualmente potesse esservi un intervento di tipo statutale. Semmai sono scandalizzato invece dalla gestione del presalario universitario così come è stata fatta in questi anni.

Però, di quale tirocinio si deve trattare? Anche in questo campo qualcosa è cambiato; l'avvocato del domani, colui che — tendenzialmente — dovrebbe fare tutte le cose che noi auspichiamo, non potrà più compiere il proprio tirocinio soltanto presso uno studio professionale.

In proposito vi è un aggancio, a mio avviso, con la preparazione dei magistrati. Francamente, non vedo la ragione per cui il tirocinio degli avvocati debba essere diverso da quello dei magistrati. La verità è che oggi esiste tale differenza in quanto nè gli uni nè gli altri fanno più tirocinio.

Infatti, il giovane che oggi va in uno studio professionale si trova presto nella necessità di andare a ricercare qualche venditore di cambiali protestate per cercare di sbarcare il lunario e, allo stesso modo, il giudice è un giovane il quale — venuto a Roma

per fare un concorso diventato oramai abbastanza modesto e sempre più disattento circa la valutazione dei partecipanti in quanto il numero di costoro tende sempre a diminuire — per tutta la vita continuerà a fare il giudice fino a diventare, per merito anche nostro, consigliere di Cassazione o presidente di sezione e quindi, in pensione, primo presidente aggiunto.

Ebbene, anche in Europa vi sono paesi nei quali, ad esempio, il tirocinio dei magistrati è estremamente duro ed articolato; nei paesi del nord Europa, addirittura, il magistrato trascorre un periodo di sei mesi presso la pubblica sicurezza partecipando anche ad azioni di polizia e, in sostanza, sperimenta una molteplicità di situazioni.

Perchè l'avvocato, questa è la mia domanda, non potrebbe anche egli fare tale tipo di tirocinio? Perchè un giovane avvocato non dovrebbe stare sei mesi presso una cancelleria di tribunale retribuito magari come un cancelliere o come un messo di cancelleria? In tal modo potrebbe cominciare a comprendere, dall'interno, che cosa significa la parte burocratico-organizzativa di un tribunale.

Alla fine, se avremo creato degli avvocati che hanno trascorso un certo periodo di tempo nelle cancellerie dei tribunali, si diffonderà probabilmente la convinzione che, addirittura, bisogna distruggere o quanto meno modificare queste cancellerie poichè i tre quarti dell'amministrazione della giustizia oggi in Italia è costituita da procedure di tipo burocratico-sovrastutturale, volute solo perchè l'erario guadagna pochi spiccioli.

Vi è dunque tutto un ventaglio di esperienze che il giovane avvocato dovrebbe fare per arrivare a disporre di un certo tipo di capacità professionale che oggi, invece, non ha.

Orbene, la scelta del numero chiuso offre tutte queste garanzie? Soprattutto, un taglio così netto è accettabile?

Secondo me la risposta è negativa, rispetto, all'interno di quella logica che, se pure vecchia e superata, io ritengo ancora valida.

L'altra strada è quella di una corporativizzazione. Questo, onorevoli senatori, è il tema nodale: io temo che una legislazione che in-

cida pesantemente sulla libertà e l'autonomia del professionista, anzichè accompagnare una trasformazione autentica, conduca invece alla burocratizzazione ed alla corporativizzazione professionale.

Il che sarebbe tutto il contrario, signor Presidente, di quella che era la figura dell'avvocato ai tempi di Giustiniano — come ha dottamente ricordato il senatore Boldrini — o comunque della figura dell'avvocato così nobilmente descritta nelle relazioni che accompagnano i testi in discussione che, francamente, non so se noi riusciremo a concretizzare attraverso questi tentativi.

Un'altra considerazione vorrei fare — tralasciandone molte altre su altri punti che potranno essere più utilmente dibattuti nella sede non formale di una sottocommissione — per quanto concerne le previste incompatibilità sia con il mandato parlamentare che con la carriera universitaria.

Se non ricordo male, infatti, si stabilisce l'incompatibilità tra l'attività universitaria e la professione di avvocato e, in merito a tale problema, posso parlare senza essere sospettato di fare una difesa corporativa. Devo dire che il giorno in cui stabilissimo che, effettivamente, tale incompatibilità esiste, noi avremmo reciso — pur dando per scontata tutta la parte negativa della situazione attuale — un importante cordone che esiste tra le due attività e che, tra l'altro, è osmotico. Il professore universitario, infatti, porta nelle aule dei tribunali la sua esperienza di docente imparando, a sua volta, nei tribunali tante cose che poi insegnerà ai giovani.

Del resto, questa professione è così fatta per cui il giurista puro non interessa a nessuno, mentre interessa che vi sia il giurista-avvocato; questa, infatti, è l'esperienza complessiva che può condurre a livelli di insegnamento proficui.

Devo anche dire che, a mio avviso, tale problema è stato posto nella sede eccentrica. A livello universitario, infatti, si dovrà studiare in che modo e in quali limiti l'insegnamento è conciliabile con la professione, non già a livello di professione. Il problema pertanto, ripeto, non è stato posto sul giusto terreno.

Questa è anche la ragione che mi porta ad un'analoga conclusione per quanto attiene all'incompatibilità tra la professione di avvocato ed il mandato parlamentare, anche se in questo caso il sospetto di difesa corporativa appare d'obbligo. Per inciso la domanda è questa: non è forse vero che tale problema appartiene, in primo luogo, alla responsabilità dei Gruppi parlamentari? Dovrà essere il presidente del mio Gruppo che, se verifica che la mia attività di avvocato non mi consente di disimpegnare il mandato parlamentare, mi chiederà di scegliere.

Se poi nella tesi dell'incompatibilità tra la libera professione ed il mandato parlamentare si è voluto far accenno a qualcosa d'altro, cioè al timore che possa essere alterato il rapporto della parità professionale per il fatto che un individuo porti nelle aule di giustizia la sigla di parlamentare allora, signor Presidente, mi sia permesso di dire che tale sigla, oggi, è da nascondere, sui treni ed anche nei tribunali!

Credo quindi che anche su questo punto valga la pena di proporre valutazioni molto attente.

Per concludere, tralascio tutta la parte — che pure è molto importante — relativa alla funzione degli ordini professionali. Desidero comunque ricordare che oggi è in atto una fitta dialettica tra sindacato, avvocati ed ordini professionali. Ora il problema è quello di conferire agli ordini una funzione che sia sempre meno corporativa e rappresenti la garanzia dell'autonomia; perchè l'altra questione, cioè quella della tutela, del controllo del giudice sul tirocinio, non si può negare che sia tendenzialmente pericolosa, anche se so che proprio l'esperienza dell'autonomia a livello dei giudici non ha dato, nel nostro paese, brillanti risultati. Ad ogni modo non esiste altra strada se non quella di recuperare un momento di consapevolezza del ruolo autentico, democratico, civile, che le professioni ed altri tipi di mestieri ricoprono, nonchè del rischio della degradazione corporativa. I controlli esterni non servono ad evitare gli inconvenienti.

Mi rendo conto del fatto che quanto dico serve a ben poco, sul piano dell'elaborazione delle norme. So bene, inoltre, che sono or-

mai trent'anni che parliamo di riforma della professione forense, però non sarà male che, una volta che trattiamo il problema, concediamo a questo tutto il tempo necessario. Molti, infatti, credono che la riforma della professione forense possa consistere nel dire « basta » alla distinzione tra procuratori ed avvocati; però, anche se riconosco bene come insensata tale distinzione, non credo che attraverso tali tipi di discorsi, estremamente banalizzanti, possiamo risolvere il problema della riforma. Certo, ci si può rifare ad altre esperienze; però è certo che tutto questo comporta un impegno particolarmente attento e penetrante da parte nostra, anche considerando i limiti che sicuramente incontreremo affrontando il tema con quelle correlazioni cui accennavo, cioè le correlazioni con il problema universitario e con la magistratura. Perchè una riforma dell'ordinamento professionale che potesse trovare agganci con quella dell'ordinamento giudiziario sarebbe decisiva, anche con riferimento a possibilità di interrelazioni tra i due momenti.

Io credo che la formula costituzionale, in verità assai parca ma che pure ci consente di uscire da evocazioni di comodo dei giudici di pace quando si presentano le miniriforme e si propone di aumentare la competenza di valore dei conciliatori, possa indicarci la strada da seguire. I giudici di pace dovranno essere eletti dal popolo, il che da un certo punto di vista moralizzerà la nostra professione; perchè io credo che sarà giusto se un avvocato onesto, dopo trenta anni di carriera, potrà esercitare il compito di giudice: sarà moralizzante nei confronti della nostra professione, ma sarà anche importante come rottura di quella tendenza e di quella segregazione di casta, corporativa, che minaccia oggi la magistratura italiana.

Ecco il riferimento, estremamente stretto, tra i due momenti; ed ecco un altro impegno che dovremmo accingerci ad affrontare ed al quale non dovremmo mancare.

C O P P O L A , *f.f. relatore alla Commissione.* Credo non sia possibile chiudere la discussione generale senza alcune precisa-

zioni a proposito dei due interventi che abbiamo testè ascoltato.

Anzitutto è necessaria una precisazione sulla osservazione del collega Martinazzoli a proposito della relazione svolta dal senatore Follieri. Questa è stata fatta in un momento in cui si cercava di incardinare l'esame dei due importanti disegni di legge oggi in discussione...

MARTINAZZOLI. Io volevo solo dire che il dato di partenza della relazione non era certo tale da consentire un approfondito dibattito; e lo facevo presente per scusarmi della disarticolazione del mio intervento.

COPPOLA, *f.f. relatore alla Commissione*. L'articolo 41 del Regolamento del Senato, al n. 2, stabilisce: « La discussione può essere preceduta da una esposizione preliminare del Presidente, o di un senatore dallo stesso delegato a riferire alla Commissione, sul disegno di legge, sui suoi precedenti e su tutto quanto possa servire ad inquadrare i problemi che nel disegno stesso vengono regolati ». Ora tale norma deve essere sempre tenuta presente, nei nostri lavori, perchè spesso volte si tratta solo di introduzione al problema e nessuno pensa di esaurire le argomentazioni possibili con una relazione, specie nel caso di provvedimenti di questa natura.

In secondo luogo vorrei osservare che, naturalmente, si pone il problema, che possiamo risolvere subito, della nomina di una sottocommissione. Voi sapete che non sono molto tenero verso le sottocommissioni;

però in una occasione come questa (siamo in sede redigente) deve esserci necessariamente la libertà di discutere sulle diverse impostazioni, anche in modo informale, e quindi accediamo alla proposta della nomina di una sottocommissione perchè la consideriamo necessaria. Credo che una scelta in maniera definitiva tra i due testi non sarà fatta e sarà demandata alla sottocommissione, la quale valuterà e — molto più probabilmente senza scegliere — cercherà di addivenire ad un testo unificato, prendendo e mutuando dall'una e dall'altra parte. Con queste due semplici considerazioni, credo che la discussione generale non possa ancora considerarsi conclusa.

SABADINI. Concordiamo con il relatore.

PRESIDENTE. Accolgo in pieno la proposta del relatore: questa mattina non possiamo certamente concludere la discussione generale. Quindi, tenendo conto delle esatte considerazioni del relatore sulla nomina della sottocommissione, sulla scelta eventuale di questo o di quel disegno di legge o sulla formulazione di un testo unificato, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione è rinviato alla prossima seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 12.