

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 8 LUGLIO 1959

(11^a seduta in sede deliberante)

Presidenza del Presidente MAGLIANO

INDICE

Disegno di legge:

« Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore » (453) (Seguito della discussione e rinvio):

PRESIDENTE, <i>relatore</i> . . .	Pag. 139, 140, 141, 142, 143, 144, 147, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163
AZARA	145, 146, 147, 148, 151
CAPALOZZA	141, 142, 143, 144, 147, 148, 151, 152, 153, 155, 156, 157
CARUSO	141, 142, 148, 156, 158
CORNAGGIA MEDICI	142, 143, 144, 161
DE NICOLA	141, 152, 153, 155, 160
GRAMEGNA	148, 149
JODICE	153, 159, 160, 161
MASSARI	140, 150, 151, 152
MONNI	152, 153, 157
PICCHIOTTI	143, 146, 148
RICCIO	160
SPALLINO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	141, 142, 143, 145, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 157, 158, 160, 161, 162, 163
TERRACINI	152, 154, 156, 158, 161, 162
TESSITORI	162, 163
ZOLI	140, 141, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 155, 157, 159, 161, 162, 163

La seduta è aperta alle ore 10.

Sono presenti i senatori: Azara, Berlingieri, Caruso, Cemmi, Cornaggia Medici, De Nicola, Gramogna, Jodice, Leone, Magliano, Massari, Monni, Papalia, Pelizzo, Picchiotti, Riccio, Salari, Sand, Terracini, Tessitori e Zoli.

Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Spallino.

PELIZZO, *Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore » (453)

PRESIDENTE, *relatore.* L'ordine del giorno reca il seguito della discussione

del disegno di legge: « Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore ».

Ricordo alla Commissione che nella precedente seduta abbiamo esaurito la discussione sul titolo I del disegno di legge; possiamo pertanto continuare il nostro esame cominciando dal titolo II, concernente l'incompatibilità e l'indegnità, che costituisce forse uno degli argomenti più delicati di tutto il provvedimento.

È inutile dire che, a questo proposito, mi sono pervenute moltissime lettere — ho qui un enorme fascicolo di istanze, di proposte, di richieste, da parte di persone ed enti interessati — ed anche alcuni emendamenti proposti da colleghi, che non fanno parte della Commissione, e che esamineremo al momento opportuno.

Ritengo, comunque, che un concetto fondamentale debba guidarci nell'esame di questa delicata materia e di tutte le richieste pervenute: il principio, che abbiamo già affermato, della libera professione. Tale principio comporta di per sé delle esclusioni: e, prima di tutto, quella di una qualsiasi subordinazione.

Ad ogni modo, la Commissione terrà il conto che crede, di questa mia osservazione.

Possiamo pertanto proseguire nell'esame e nella votazione degli articoli.

TITOLO II

DELLA INCOMPATIBILITÀ E DELLA INDEGNITÀ

CAPO I

DELL'INCOMPATIBILITÀ

Art. 16.

Attività professionali, commerciali e impiegatizie

L'esercizio della professione di avvocato e di procuratore è incompatibile:

a) con ogni altra professione, e in genere con qualsiasi altra attività svolta con-

tinuativamente a scopo di lucro escluse quelle di carattere scientifico, letterario, artistico e giornalistico, purchè non diano luogo a rapporto impiegatizio o alla qualificazione di giornalista professionista;

b) con la qualità di ministro di qualsiasi culto;

c) con l'esercizio del commercio o di affari o speculazioni di natura commerciale, in nome proprio o in nome altrui, e con ogni forma di mediazione;

d) con la qualità di socio illimitatamente responsabile e di consigliere di amministrazione con poteri di rappresentanza e di gestione in società commerciali di qualsiasi forma;

e) con la qualità di impiegato dello Stato e di qualsiasi Ente, Istituto e Amministrazione pubblica;

f) con la qualità di impiegato privato, anche se l'impiego abbia per oggetto l'esercizio della consulenza legale.

All'articolo 16, lettera *d*), il senatore Ottolenghi ha presentato un emendamento, ma forse, più che di un emendamento, si tratta di uno schiarimento.

Secondo il collega, bisognerebbe chiarire bene che, quando si parla di « consigliere di amministrazione con poteri di rappresentanza e di gestione in società commerciali di qualsiasi forma » ci si riferisce esclusivamente agli « amministratori delegati » di cui all'articolo 2381 del Codice civile (non al presidente od ai comuni consiglieri di amministrazione). Il senatore Ottolenghi ritiene che sarebbe bene inserire, con emendamento aggiuntivo, le parole « amministratore delegato ».

ZOLI. Ma il presidente ha la rappresentanza della società!

MASSARI. Non mi sembra il caso di aderire al suggerimento del senatore Ottolenghi.

PRESIDENTE, *relatore*. Poichè nessuno fa proprio l'emendamento proposto dal senatore Ottolenghi, che oggi non è pre-

sente, l'emendamento stesso si intende decaduto.

CAPALozza. Per scrupolo, desidero far presente alla Commissione — e non intendo con ciò proporre un emendamento — che ho ricevuto, e probabilmente l'avranno ricevuto anche altri colleghi, un esposto abbastanza lungo di un avvocato di Cremona, il quale lamenta che si tolga la possibilità agli insegnanti di materie non giuridiche di esercitare la professione di avvocato e procuratore.

Questo è quanto desideravo riferire.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Infatti tale possibilità sarebbe in contrasto con lo spirito dell'articolo 16.

PRESIDENTE, *relatore*. Chi fa il professore non può fare l'avvocato.

Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 16, nel testo proposto dal Governo, di cui ho dato lettura.

(È approvato).

Art. 17.

Uffici parlamentari e ministeriali

L'esercizio della professione forense rimane sospeso di diritto per chi sia chiamato ad esercitare l'ufficio di Presidente della Repubblica; di Presidente del Senato o della Camera dei deputati; di Ministro o Sottosegretario di Stato; di Presidente di un Consiglio regionale o di componente di una Giunta regionale. Gli investiti di tali uffici conservano la iscrizione nell'albo.

(È approvato).

Art. 18.

Professori di discipline giuridiche e professionisti addetti ad uffici legali interni

La disposizione dell'articolo 16, lettera c), non si applica:

a) ai professori di discipline giuridiche nelle Università o negli altri Istituti superiori o medi superiori della Repubblica;

b) a coloro che ricoprono uffici contemplati dall'articolo seguente, nei limiti ivi stabiliti.

DE NICOLA. Fo presente che non è esatta la formulazione della prima parte: « La disposizione dell'articolo 16, lettera c), non si applica »; si tratta evidentemente di un errore di stampa. Il riferimento è all'articolo 16, « lettera e) ».

PRESIDENTE, *relatore*. Ritengo che la Commissione possa senz'altro essere d'accordo con l'osservazione del senatore De Nicola, che del resto non entra nel merito dell'articolo in esame.

Pertanto, poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 18 con la correzione formale suggerita dal senatore De Nicola.

(È approvato).

CARUSO. A proposito dell'articolo 18, per il quale ci è stata comunicata una osservazione del collega Ottolenghi, dichiaro che faccio mia tale osservazione. Giustamente, secondo me, il senatore Ottolenghi fa notare che alla lettera a) dell'articolo 18, quando si parla di « professori di discipline giuridiche » ci si riferisce anche agli « equiparati » in base alla legislazione vigente.

Egli propone, quindi, un emendamento tendente ad aggiungere, dopo la parola « professori », la parola « assistenti ».

ZOLI. Non è possibile!

PRESIDENTE, *relatore*. Faccio osservare al collega Caruso che l'articolo 18 è già stato approvato.

ZOLI. Gli assistenti delle facoltà giuridiche sono la cosa più evanescente delle facoltà stesse; infatti un ragazzo si laurea e diventa assistente di un professore, prima ancora di avere cominciato la pratica di procuratore.

Perciò, se si trattasse di assistenti in ruolo, potrei anche capire l'osservazione, ma, ripeto, nella facoltà di giurisprudenza questa figura di assistente non è riconosciuta agli effetti dell'organico.

Ci sono una quantità di ragazzi che stanno vicino al professore, e che sono chiamati assistenti, ma che non hanno nessuna preparazione particolare e che non possono pertanto essere ammessi all'esercizio professionale senza esame.

CARUSO. Non si tratta di questo, perchè qui si tratta delle incompatibilità. Trattandosi di esclusioni, l'osservazione del collega Ottolenghi merita accoglimento, in quanto tende a non escludere dall'attività professionale determinate persone, particolarmente dotate.

CAPALOZZA. Ma non sono affatto escluse!

PRESIDENTE, *relatore*. Senatore Caruso, onorevoli colleghi, vi ricordo ancora che abbiamo già approvato il testo dell'articolo 18!

Ritengo opportuno passare senz'altro all'esame dell'articolo 19.

Art. 19.

Limiti di esercizio dei professionisti addetti ad uffici legali interni

Gli avvocati e i procuratori addetti con rapporto di pubblico impiego ad uffici legali interni di pubbliche Amministrazioni per l'esercizio continuativo della difesa e della consulenza legale, possono essere iscritti soltanto in uno speciale elenco aggiunto all'albo. Gli iscritti in tale elenco possono esercitare la professione solo per le cause e per gli affari appartenenti all'ufficio cui sono addetti, con divieto di esercitare al di fuori di questi limiti e coll'osservanza dell'articolo 5.

Per l'iscrizione nello speciale elenco è richiesta una attestazione ufficiale della pubblica Amministrazione che certifichi la stabile costituzione dell'ufficio legale e l'appar-

tenenza ad esso del professionista, in qualità di pubblico impiegato.

Per quanto concerne questo articolo, vi è un emendamento proposto dal senatore Menghi, il quale proporrebbe alla Commissione di sostituire il primo comma con il seguente: «Gli avvocati e i procuratori addetti ad uffici legali interni di pubbliche amministrazioni o di enti esercenti attività di pubblico interesse, per l'esercizio continuativo della difesa e della consulenza legale, possono essere iscritti soltanto in uno speciale elenco aggiunto all'albo».

Si tratterebbe quindi di un emendamento tendente ad aggiungere, dopo le parole «di pubbliche amministrazioni» le parole «o di enti esercenti attività di pubblico interesse».

Ritengo che il collega Menghi intenda fare riferimento alle banche, alle cooperative, alle Camere di commercio, e così via.

Mi sono giunte, poi, molte altre memorie di uffici legali interni, che avanzano, all'incirca, la stessa richiesta.

Rimane comunque da esaminare l'emendamento aggiuntivo presentato dal senatore Menghi.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il collega Menghi proporrebbe di aggiungere, dopo le parole «di pubbliche amministrazioni» le parole «o di enti esercenti attività di pubblico interesse».

Che cosa vuol dire, esattamente, «attività di pubblico interesse»?

CAPALOZZA. È proprio questo che io volevo rilevare: mi sembra infatti un concetto estremamente elastico. Bisognerebbe, se mai, trovare una formula scientificamente più precisa, che non possa dar luogo a dubbi.

PRESIDENTE, *relatore*. Credo che il senatore Menghi intenda riferirsi, se ho ben capito, anche alla classificazione degli istituti bancari (banche di diritto pubblico, banche di interesse nazionale, ecc.).

CORNAGGIA MEDICI. Io faccio il libero professionista, e quindi avrei chiari

2ª COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere)

11ª SEDUTA (8 luglio 1959)

interessi antagonistici a quanto sto per dire; mi rendo conto, tuttavia, che, ad esempio, le Casse di risparmio hanno l'esigenza di disporre di avvocati i quali, vivendo la vita dell'azienda, conoscono una quantità di cose che non conoscerebbero se fossero estranei, liberi professionisti.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Gli estranei, comunque, potrebbero acquisirne la conoscenza...

CORNAGGIA MEDICI. Ora, a me sembra che si dovrebbero prendere in considerazione anche gli avvocati cosiddetti interni, dei grandi complessi aziendali.

ZOLI. Se fanno gli impiegati, non facciano gli avvocati.

CORNAGGIA MEDICI. Comunque la realtà è questa, ed io sottopongo alla Commissione la questione, che mi pare di un certo rilievo, soprattutto per quanto riguarda le banche. Come ho detto, per togliere ogni dubbio, parlo contro il mio interesse.

PICCHIOTTI. A proposito di questo problema, vorrei rilevare che quei professionisti che sono nelle banche si avvantaggiano sugli altri liberi professionisti, perchè acquistano una larga rete di conoscenze e sottraggono così il lavoro a coloro che devono vivere soltanto con l'esercizio della libera professione.

Per la stessa ragione, sono sempre stato contrario ai vice pretori che fanno i vice pretori per acquistarsi una clientela che altrimenti non avrebbero mai; i clienti che li vedono su quello scanno, ricorrono ad essi. Questa è una vergogna che dovrebbe essere eliminata dall'Ordine, perchè ci sono proprio degli speculatori che fanno i vice pretori unicamente per accostare la clientela.

ZOLI. Vorrei protestare, perchè io sono stato per due anni vice pretore onorario...

PICCHIOTTI. Se il collega Zoli ne aveva bisogno nel senso che ho detto, con-

ferma la regola, se non ne aveva bisogno è al di fuori della regola.

CAPALOZZA. È l'eccezione!

PRESIDENTE, *relatore*. Comunque, vorrei chiedere al senatore Cornaggia Medici se, a conclusione del suo intervento, vuole avanzare qualche proposta concreta

CORNAGGIA MEDICI. Do la mia adesione all'emendamento presentato dal collega Menghi.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ma questo è un concetto troppo impreciso! Che cosa vuol dire « pubblico interesse »?

ZOLI. Mi pare che la questione non sia così grave come viene prospettata. Questi istituti, e particolarmente le Casse di risparmio, quando hanno delle cause un po' più complicate, ne affidano la difesa a liberi professionisti e non ai componenti dei loro uffici legali.

Piuttosto il problema potrebbe essere un altro. In sostanza, per questi istituti vale il concetto della ripetizione degli onorari: cioè quando essi affidano le cause invece che al loro avvocato interno, ad un procuratore — in genere gli uffici interni si occupano di decreti di ingiunzione, di procedimenti esecutivi, mentre le cause di un certo rilievo, difficili, vengono affidate ad avvocati esperti — al procuratore esterno viene rimesso l'onorario percepito dal cliente. Non dobbiamo dimenticare che gli avvocati interni, esercitandosi prevalentemente in un lavoro minuto, normalmente si occupano solo della parte di consulenza, dell'esame dei documenti, eccetera, e per il resto non hanno particolare attitudine.

Mi sembra che la norma in esame non possa portare un grave danno.

C'è invece una speculazione a carico degli avvocati, di quegli avvocati che sono impiegati e professionisti, i quali non percepiscono tutti gli onorari che vengono messi a carico del cliente; in questo caso l'ente ricava un guadagno sul lavoro dell'avvocato.

Viceversa ci sono altri enti che rimettono agli avvocati l'onorario integralmente: ed allora si verifica per questi una situazione di privilegio, perchè essi godono di uno stipendio a base fissa (e noi sappiamo che gli stipendi in materia bancaria, assicurativa, degli istituti di credito, eccetera, hanno un certo rilievo) ed oltre a ciò si avvantaggiano dell'esercizio della loro professione.

Sono pertanto d'avviso che si debba usare un criterio rigoroso; capisco che questo può portare degli inconvenienti a carico di alcuni istituti, ma è questa una cosa alla quale si può facilmente rimediare.

D'altra parte, come ha detto prima il nostro Presidente, noi dobbiamo restare fermi su questo concetto: si tratta di esercizio della libera professione. Non si può ammettere che si possa essere compiutamente libero professionista, come lo si è per definizione, dove non c'è libera professione, facendo cioè l'avvocato o il procuratore alle dipendenze di un istituto, di un datore di lavoro, se pure vi è un alto rapporto di dipendenza. Questo naturalmente è un caso diverso da quanto si verifica nella pubblica Amministrazione, dove vi sono altre situazioni.

Pregherei pertanto il collega Cornaggia Medici di voler ritirare la sua adesione all'emendamento proposto dal senatore Menghi.

A parte ogni considerazione per le deliberazioni dei congressi forensi, ritengo che si debba approvare il testo dell'articolo 19 nella formulazione presentata dal Governo.

CORNAGGIA MEDICI. Per deferenza al mio Presidente nazionale, ritiro la mia adesione all'emendamento Menghi, se non altro per una questione di economia procedurale legislativa, perchè credo che lo emendamento, anche se fosse messo ai voti, verrebbe respinto.

PRESIDENTE, relatore. Poichè nessuno fa proprio l'emendamento proposto dal senatore Menghi, esso si intende decaduto.

CAPALAZZA. Affinchè sia chiaro il testo che si porrà in votazione, rimane fermo, secondo l'opinione espressa dal senatore Zoli,

l'articolo 19 nella formulazione del Governo che riguarda coloro che dipendono da pubbliche Amministrazioni; a coloro che, invece, non dipendono da pubblica Amministrazione si applica l'articolo 16, lettera f), che abbiamo già approvato.

PRESIDENTE, relatore. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 19.

(È approvato).

Art. 20.

Incompatibilità temporanea per gli ex magistrati, ex Prefetti ed ex Questori

«Coloro che siano stati magistrati dell'Ordine giudiziario o delle giurisdizioni amministrative o magistrati militari non possono svolgere la professione di procuratore e di avvocato nelle sedi nelle quali abbiano esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni, se non sia trascorso un quinquennio dalla cessazione delle funzioni medesime.

«Coloro che hanno esercitato le funzioni di Prefetto o Vice Prefetto, Questore o Vice Questore, non possono essere iscritti negli albi dei procuratori e degli avvocati degli Ordini delle provincie nelle quali hanno esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni, se non sia trascorso un quinquennio dalla cessazione delle funzioni medesime.

Per quanto riguarda questo articolo, ci sono pervenute osservazioni da parte della Associazione dei magistrati ed anche di magistrati a riposo.

Vi è poi una proposta di emendamento, presentata dal senatore Azara, che propone in via principale la soppressione dell'articolo e, in via subordinata, la sostituzione dell'intero testo con il seguente: «Coloro che siano stati magistrati dell'Ordine giudiziario o delle giurisdizioni amministrative o magistrati militari non possono svolgere la professione di procuratori e di avvocati nelle sedi nelle quali abbiano esercitato nell'ultimo anno le loro funzioni, se non sia trascorso un anno dalla cessazione delle funzioni medesime.

Coloro che hanno esercitato le funzioni di prefetto o di vice prefetto, questore o vice questore, non possono essere iscritti negli albi dei procuratori e degli avvocati degli Ordini delle provincie nelle quali hanno esercitato, nell'ultimo anno, le loro funzioni, se non sia trascorso un anno dalla cessazione delle funzioni medesime ».

A Z A R A . Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, l'articolo 35 del provvedimento in esame consente l'iscrizione nell'albo degli avvocati ai magistrati che abbiano una certa anzianità di servizio; l'articolo 38 consente tale diritto a coloro che abbiano esercitato per almeno tre anni, con la qualifica di magistrato di Corte d'Appello o altra equiparata.

L'articolo 20 però pone nel nulla queste disposizioni, sia per i magistrati che vanno a riposo per aver raggiunto il limite di età, sia per coloro che lasciano il servizio per motivi particolari, di famiglia od altri.

Normalmente il magistrato a riposo non esercita la professione. Su centinaia di magistrati che vanno a riposo ogni anno, credo siano pochissimi quelli che esercitano, poi, la professione di avvocato. La maggioranza si limita a dare qualche parere legale, e con questo non mi sembra possano turbare in alcuna maniera l'esercizio professionale degli avvocati.

Non c'è pericolo, a mio avviso, di concorrenza, nè sleale, nè leale, da parte di questi magistrati. Vi confesso, poi, che coloro che intendono iniziare l'attività forense nella vecchiaia mi fanno sinceramente pena, perchè si espongono ad umiliazioni e a tante situazioni di fatto incresciose.

S P A L L I N O , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ma non hanno una pensione?

A Z A R A . Sì, modesta. Comunque, per quanto mi concerne, tengo a dire che non ho mai fatto l'avvocato, non ho mai accettato arbitrati e nè dato pareri legali.

I magistrati che hanno voluto esercitare la professione forense si sono spesso trovati in situazioni difficili che possono destare una certa perplessità. La mia esperienza per-

sonale mi ha insegnato che i colleghi magistrati dimostrano una qualche propensione non favorevole ma contraria all'ex magistrato che fa l'avvocato. È un dato di fatto che non ho difficoltà a rilevare e che ho constatato personalmente più volte.

Vi sono poi casi particolari. In una delle precedenti sedute della Commissione, in sede di discussione generale, mi sembra che qualcuno abbia citato casi che ritengo ipotetici, perchè di fatto penso che non siansi verificati. Intendo riferirmi al caso in cui il magistrato, fin da tre anni prima di andare in pensione, si metterebbe d'accordo con l'avvocato per esercitare un'attività forense in comune. Se ciò avvenisse durante l'esercizio delle rispettive professioni, ci troveremmo di fronte ad una collusione ed entreremmo nel campo penale. Chi venisse a conoscenza di ciò dovrebbe sentire il dovere di farne denuncia.

Z O L I . Ma se è a riposo, il Consiglio disciplinare non può fare più niente.

A Z A R A . L'ipotesi fatta era quella di un magistrato in servizio che colludesse con l'avvocato tre anni prima di andare a riposo.

Pregherei la Commissione di avere la bontà di ascoltarmi un momento, perchè la questione è più grave di quanto si possa credere.

L'ipotesi che è stata fatta, come dicevo, è quella di un magistrato che, fin da tre anni prima di andare a riposo, si mette d'accordo con un avvocato per trattare affari in comune, in modo di avere una attività assicurata al momento del collocamento a riposo.

C'è stato un caso...

Z O L I che è stato denunciato alla Corte disciplinare! Comunque la Corte disciplinare non ha deciso finchè l'interessato non si è dimesso.

A Z A R A . Questi sono casi anomali, casi gravissimi.

Ora, io temo che l'articolo in questione sia stato determinato proprio dallo stato di diffidenza che vi è tra magistrati ed avvocati, che mi ha sempre preoccupato e contro il

quale sono sempre insorto, sia in conversazioni amichevoli, sia in pubblici discorsi, perchè in queste materie non ho mai avuto peli sulla lingua. Tanto l'avvocato come il magistrato — l'abbiamo detto tante volte, ed io per primo — sono entrambi essenziali per l'amministrazione della giustizia, ma devono procedere su due linee parallele.

PICCHIOTTI. Parallele vuol dire che non si incontrano mai!

AZARA. Sono entrambi essenziali, ripeto. Che cosa potrebbero fare i magistrati se non ci fossero gli avvocati? E che cosa gli avvocati se non ci fossero i magistrati? Non farebbero se non dell'accademia, senza risultati. Appunto per ciò bisogna eliminare le diffidenze e credo che a tale scopo non si possa giungere proprio con un articolo come questo in esame, che porta i suoi inconvenienti non solo per i magistrati, ma anche per la amministrazione della giustizia.

Fatte presenti queste osservazioni, i colleghi sono padronissimi di decidere come credono, nella loro coscienza e nella loro responsabilità.

Superando questa parte, proporrei, se non si accoglie la soppressione dell'articolo, l'articolo subordinato di cui il Presidente ha dato lettura e che stabilisce un anno di esclusione, per tutti i magistrati, dall'esercizio della professione.

Questo è facile da giustificare perchè non si può consentire che da un giorno all'altro il magistrato, lasciata la sua toga, vada a perorare una causa come avvocato.

Tali osservazioni erano per me doverose. Voi, colleghi, se non credete di tenerne conto, vi assumerete la responsabilità delle conseguenze che ne potranno derivare.

ZOLI. Ritengo che l'argomento della contraddizione dell'articolo in questione con gli articoli 35 e 38 non abbia ragione di sussistere, perchè una cosa è la possibilità di essere iscritti nell'albo senza esami, altra cosa è che l'attività possa essere esercitata prima di un certo periodo di tempo.

Quando il collega Azara ha detto che i casi sono casi veramente anormali — e non dico

anormali — mi sembra che abbia dato il migliore appoggio alla norma in esame; evidentemente, infatti, non si danneggia nessuno.

Quale è la situazione?

Dobbiamo cominciare a mettere in chiaro che, specialmente dopo una recente legge, che ha stabilito un ulteriore privilegio a favore del magistrato per quanto riguarda il trattamento di quiescenza, la pensione di un Consigliere d'appello è già abbastanza elevata; mi sembra, pertanto, che non vi sia una situazione di necessità tale per cui debba essere assolutamente lasciata all'ex magistrato la possibilità di svolgere un'altra attività.

Non vorrei riferirmi a quanto ha detto il collega Azara sul modo in cui viene esercitata in genere la professione forense dagli ex magistrati (non da tutti, del resto, perchè vi sono parecchi che si sono dimessi molto giovani e che esercitano benissimo); ma, per il modo stesso in cui viene spesso esercitata, dovrebbe essere proprio la magistratura a volere disposizioni del genere; e potrei fare degli esempi.

C'era un bravissimo consigliere di Corte di appello che, avvocato, tirava fuori sempre il diritto romano; era diventato uno spettacolo, la farsa della Pretura di Firenze. Era abituato a fare sentenze di Cassazione, a base di diritto romano, e continuava alla stessa maniera.

Ci sono altri, invece, che hanno esercitato in maniera non sempre commendevole? Anche qualche grado secondo ha esercitato la professione in maniera non commendevole, andando, utilmente o non utilmente, non ha importanza, frequentando i Gabinetti dei magistrati, cercando di influire su di essi in ogni modo. Questa è una maniera riprovevole di esercitare la professione. Ma non è questo il problema.

La ragione vera è un'altra: che ci sia o non ci sia l'intenzione, il magistrato che subito dopo essere andato in pensione esercita la professione di avvocato, si avvale di un particolare sistema di concorrenza, fondato sul suo recente passato.

Desidero richiamare l'attenzione della Commissione su un dato di fatto. Da che cosa deriva, per un uomo di settanta anni, la possibilità di iniziare una professione? Nessun

giovane avvocato di settanta anni, se così si potesse dire, pensa di cominciare la professione, perchè deve creare dal nulla un avviamento, deve farsi una certa clientela.

Ora, dove trova il magistrato la base per la sua clientela? La trova nell'esercizio precedente della sua attività di magistrato, il che significa, in sostanza, che l'attività del magistrato costituisce un elemento di concorrenza obiettiva (non voglio dire volontaria o meno) per l'esercizio della professione. Questa è la realtà, e a questo non possiamo consentire.

Infatti, ripeto, chi può pensare di avere subito dei clienti, se apre lo studio a settant'anni, se non in conseguenza del fatto che è stato presidente di Corte d'appello, o magistrato di Cassazione, eccetera? Questo noi dobbiamo impedire assolutamente perchè si tratta di sfruttamento, sia pure involontario, di una situazione, quella di magistrato, che dovrebbe essere al di sopra di sfruttamenti di questo genere.

Non sono tuttavia contrario ad una certa riduzione del termine, perchè i cinque anni mi sembrano eccessivi; una riduzione a tre anni si può accettare; è certo che chi inizia l'attività dopo tre anni non si trova più nella situazione di cui ho parlato.

A Z A R A . È sufficiente anche un anno.

Z O L I . Non è detto che sia sempre sufficiente la sospensione di un anno, perchè bisogna anche tener presenti dei casi leggermente anomali dal punto di vista morale. C'è infatti la possibilità che in un anno si possa organizzare un lavoro congiunto con un avvocato, che non si può punire, ma che è illecito. E ci sono veramente dei casi patologici.

Il senatore Azara ha certamente più esperienza di me, ma anche noi abbiamo visto — e credo che il Sottosegretario Spallino lo veda tuttora — che ci sono dei magistrati i quali inducono le parti ad abbandonare le cause e a concordare un arbitrato affidandolo a loro. Sono questi casi che si verificano, che si sono verificati.

Noi dobbiamo constatare che esiste una certa mentalità in questo senso; e si potreb-

be anche essere indotti a pensare che qualcuno, in vista della possibilità di difendere una grossa causa, di un grosso ente, abbia interesse a dimettersi prima.

Ora, queste anomalie dobbiamo impedirle.

Se la magistratura vuole essere stimata come merita, deve esserlo anche nelle persone degli ex magistrati e deve esserci la possibilità che essi godano di un rispetto incondizionato.

Per questi motivi, ritengo che l'emendamento soppressivo del senatore Azara debba essere respinto. Non ho difficoltà, per il resto, ad approvare la riduzione del termine a tre anni, perchè penso che questo periodo sia sufficiente a dare una certa garanzia.

Per quanto riguarda le funzioni di prefetto o vice prefetto, questore o vice questore, le posizioni siano analoghe. Devo dire che ho visto di rado verificarsi questo caso: ricordo di aver visto soltanto un prefetto esercitare l'avvocatura, in modo, per la verità, non troppo brillante.

A Z A R A . Questo però vale anche per i magistrati.

Z O L I . Tuttavia, ce n'è qualcuno in gamba.

P R E S I D E N T E , *relatore*. Faccio presente alla Commissione che i senatori Capalozza, Caruso e Picchiotti hanno presentato un emendamento all'articolo 20 tendente a sopprimere le parole « se non sia trascorso un quinquennio ».

C A P A L O Z Z A . Questo emendamento si riferisce al secondo comma.

P R E S I D E N T E , *relatore*. Mi giunge in questo momento un emendamento sostitutivo del primo comma presentato dai senatori Caruso, Capalozza e Picchiotti, del seguente tenore: « Coloro che siano stati magistrati dell'Ordine giudiziario o delle giurisdizioni amministrative o magistrati militari, che siano collocati in pensione per limiti di età, non possono svolgere la professione di procuratore e di avvocato nelle sedi nelle quali abbiano esercitato negli ultimi tre anni le loro funzioni ».

PICCHIOTTI. Si tratterebbe, praticamente, di vietare l'esercizio dell'avvocatura nella sede nella quale si è stati magistrati.

CAPALOZZA. Al primo comma, dopo le parole « magistrati militari » bisognerebbe aggiungere « che siano collocati in pensione per limiti di età » e si dovrebbero sopprimere le parole « se non sia trascorso un quinquennio dalla cessazione della funzione medesima ».

Se mi si consente di illustrare brevemente questo emendamento, vorrei richiamarmi al voto dei congressi forensi che, come tutti i colleghi presenti sanno, hanno raccomandato norme molte restrittive sia per gli ex magistrati, sia per gli ex funzionari di qualsiasi amministrazione dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni e di altra soggetta a pubblica tutela o vigilanza: tesi, questa, antitetica rispetto a quella assai liberale portata oggi qui dal senatore Azara. Gli è che, come diceva il collega Picchiotti, il senatore Azara è un ex magistrato ed è comprensibile il suo generoso sforzo. Il testo governativo ha introdotto l'articolo 20 che nello schema Calamandrei non esisteva.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ne esisteva uno più severo.

CAPALOZZA. Già, più severo nei confronti dei magistrati.

Ora, a mio avviso, si dovrebbe seguire lo orientamento dei Consigli dell'Ordine e dei congressi forensi, senza vulnerare le legittime aspettative ed esigenze e gli stessi criteri di giustizia, che militano a favore di quei magistrati che non vanno in pensione per limiti di età, ma per motivi diversi (lo stesso concetto è stato espresso, se non erro, nello intervento del senatore Zoli). Ad essi dovrebbe essere consentito di esercitare la professione forense senza soverchi impedimenti anche in considerazione del fatto, posto giustamente in rilievo dal collega Azara, che le professioni di avvocato e di magistrato, sono parallele. Osservo tra parentesi che dovrebbe esservi la reciprocità e che anche agli

avvocati dovrebbe essere consentito l'ingresso nella magistratura.

Richiamandomi alle osservazioni del senatore Zoli, non è consigliabile che un magistrato, che vada in pensione a settant'anni, possa aprire lo studio il giorno dopo e fare, sia pure involontariamente e inconsciamente, una illegittima concorrenza agli avvocati e soprattutto ai giovani avvocati.

ZOLI. Allora, secondo il collega Capalozza, se ha la prudenza di andare in pensione a sessantotto anni o a sessantanove e sei mesi, tutto va bene.

CAPALOZZA. Mi rendo perfettamente conto che questo è il punto debole del mio emendamento, che vuole avere solo un valore indicativo. Bisognerebbe quindi aggiustarlo, avvalendosi dell'apporto e dei suggerimenti di altri colleghi.

ZOLI. Ma allora si deve considerare il caso che il magistrato lasci la magistratura senza diritto a trattamento di quiescenza.

CAPALOZZA. Quando s'inizia il trattamento di quiescenza?

AZARA. Dopo venti anni di servizio.

CAPALOZZA. Rettifico l'emendamento: si stabilisca che possano esercitare la professione coloro che vanno a riposo senza diritto al trattamento di quiescenza. Su questo punto credo che i colleghi saranno d'accordo. D'altra parte, non si può impedire agli ex magistrati di svolgere attività di avvocato; si può proibire che la svolgano nella stessa sede ove hanno esercitato le loro funzioni.

CARUSO. La sede vale per chi è procuratore. Ai fini dell'esercizio della professione di avvocato ha una importanza relativa, in quanto l'avvocato può essere iscritto in un albo ed esercitare in un altro distretto.

GRAMIGNA. Io ritengo sia opportuno limitare l'attività degli ex magistrati, ma bisogna anche tener conto delle situa-

zioni reali che si possono verificare. Si vuole impedire che un ex magistrato possa esercitare la professione di avvocato o di procuratore, nell'ambito della circoscrizione del tribunale o della corte d'appello in cui ha esercitato le sue funzioni: va bene, su questo io son d'accordo, ma non vedo in che modo si possa impedirlo. Infatti, io, se come magistrato ho esercitato le mie funzioni a Roma, posso però iscrivermi nell'albo, per esempio, di Cassino o di Velletri, cercare di ottenervi la residenza, e nessuno potrà impedirmi di esercitare altrove, anche a Roma.

ZOLI. Ma allora si dovrebbe giungere ad un divieto totale.

GRAMIGNA. Secondo questa formula a me non sarebbe impedito di iscrivermi nell'albo degli avvocati e dei procuratori di Velletri. Esiste una disposizione analoga nella legge notarile: infatti, questa fa obbligo di avere un'unica residenza, ma non è vietato ai notai, di esercitare la professione, sotto certe limitazioni, anche altrove.

La stessa situazione si verrebbe a creare se noi approvassimo questa disposizione di legge, così come è stata indicata. Se vogliamo effettivamente raggiungere lo scopo prefissato, è necessario studiare come ottenerlo, perchè, secondo la legge professionale, per poter esercitare la professione di avvocato basta essere iscritti in qualunque albo di Italia.

Il procuratore o l'avvocato non devono esercitare, infatti, la loro professione soltanto nell'ambito dell'albo in cui sono iscritti, ma possono esercitarla in qualunque luogo, purchè siano avvocati; questo è lo spirito della nostra legge professionale. Pertanto, se noi diciamo che degli avvocati non possono esercitare in qualunque sede le loro funzioni, questi sarebbero degli avvocati a metà, degli avvocati che hanno dei limiti.

Io ho solo prospettato gli inconvenienti che possono sorgere con l'attuale formulazione.

ZOLI. Direi di sopprimere il periodo: « ... se non sia trascorso un quinquennio » e di ripiegare sulla mia proposta iniziale, in

quanto che ritengo che sia sufficiente un triennio.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Vorrei ricordare l'iter di questo articolo 20, che deriva dallo schema elaborato dalla Commissione ministeriale, presieduta dal compianto onorevole Calamandrei.

La Commissione ministeriale aveva predisposto un articolo 21, che credo sia la chiave per la soluzione di tutti i problemi che abbiamo affrontato: l'articolo 21 diceva esattamente così:

« *Ex magistrati ed ex funzionari*. — In nessun caso possono ottenere l'iscrizione nello albo degli avvocati e procuratori i magistrati e i funzionari di qualsiasi amministrazione dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni ed in genere di qualsiasi altra amministrazione o istituzione pubblica soggetta a tutela e vigilanza dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, che siano stati collocati a riposo con diritto alla pensione o ad altro trattamento di quiescenza ».

Questa norma escludeva, quindi, completamente, coloro i quali avevano diritto alla pensione o ad altro trattamento di quiescenza: parve però al Governo che questa disposizione fosse non soltanto troppo severa, ma, forse, anche incostituzionale. Pertanto, l'articolo 21 non fu riproposto nel testo del disegno di legge del Governo. Si presentò, invece, l'attuale articolo 20 che non fa alcuna distinzione tra magistrati che siano stati messi a riposo con diritto alla pensione o ad altro trattamento di quiescenza e magistrati che abbiano cessato dall'esercizio delle loro funzioni senza aver conseguito tale diritto.

L'articolo 20 fa un'altra distinzione che si riallaccia all'articolo 22, sempre dello schema della Commissione ministeriale, il quale stabiliva un'incompatibilità temporanea per « gli ex magistrati che abbiano raggiunto un grado superiore a quello di aggiunto giudiziario ». Infatti, questi magistrati, secondo l'articolo 22 del progetto Calamandrei « non possono, per un periodo di almeno cinque anni dalla cessazione del loro ufficio, essere iscrit-

ti negli albi del distretto della Corte d'appello nel quale lo abbiano esercitato nel corso dell'ultimo quinquennio, nè esercitarvi comunque il patrocinio, se iscritti altrove ».

Come gli onorevoli senatori vedono, l'articolo 22 considera i magistrati che abbiano raggiunto un grado superiore a quello di agiunto giudiziario.

Ora si tratta di conciliare queste diverse posizioni. Il mio personale parere è che il testo dell'articolo 21 del progetto Calamandrei sia troppo severo, ma sono comunque contrario all'emendamento Azara, che vuole sopprimere tutto l'articolo 20 del testo presentato dal Governo.

Io ritengo che, veramente, si può fare una distinzione tra i magistrati che siano stati collocati a riposo con diritto a pensione ed i magistrati che, ad un certo momento, rinunciano alla carriera, lasciando la magistratura prima ancora di avere raggiunto un qualsiasi diritto ad un trattamento di quiescenza.

Sono poi d'accordo di ridurre a tre anni il periodo di sospensione temporanea.

Bisogna, infine, non dimenticare, che, per questi ex magistrati ed ex funzionari, il divieto sussiste soltanto nei distretti e nelle sedi nei quali hanno esercitato le loro funzioni; possono quindi esercitare in tutto il resto d'Italia. Mi pare che basterebbe solo formulare un emendamento con la distinzione di cui ho parlato prima.

PRESIDENTE, *relatore*. Vi sarebbe la prima parte dell'emendamento Capalozza.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Però con questa distinzione, perchè nell'emendamento si parla soltanto dei magistrati collocati a riposo con diritto alla pensione.

PRESIDENTE, *relatore*. Al fine di redigere con maggiore comodità un testo concordato, ritengo opportuno sospendere la seduta per cinque minuti.

(La seduta, sospesa alle ore 11,35, è ripresa alle ore 11,40).

PRESIDENTE, *relatore*. La seduta è riaperta.

MASSARI. Signor Presidente, io debbo esporre chiaramente il mio pensiero, che è il riflesso della mia convinzione, come ho l'abitudine di fare.

Tutte le preoccupazioni alle quali hanno accennato gli egregi colleghi, per me non hanno ragione di esistere. In sostanza si è detto che i magistrati potrebbero o dovrebbero avvalersi del prestigio ottenuto durante l'esercizio delle loro funzioni, non solo per avere una clientela, ma, forse, per avere una clientela migliore e maggiore rispetto agli altri avvocati.

Di ciò, io non sono convinto affatto; e ricordo quello che Bentini ha scritto in un suo libro, vale a dire che un Presidente di tribunale, il giorno successivo a quello della cessazione delle sue funzioni, per la strada non fu salutato neppure dal suo usciere. D'altra parte, io penso che, anche se può accadere che si ricorra, in determinati casi, a degli ex magistrati, che esercitano la professione di avvocato, a preferenza di altri avvocati — nella convinzione che per la loro serietà ed onestà, per il lungo esercizio e per il grande amore per la loro alta funzione, abbiano maggiore competenza nel dare un parere —, io potrei ricordare esempi di magistrati che sono entrati nella classe degli avvocati e non hanno la fortuna di avere una causa. In questo non c'è contraddizione, in quanto vuol dire che noi stessi possiamo distinguere magistrato da magistrato. Infatti, quando noi avvocati ci presentiamo in Tribunale o in Corte d'appello, già sappiamo quali sono i magistrati che hanno un maggiore valore e quelli che hanno un valore minore. Una discriminazione la facciamo sempre, noi stessi avvocati, nei riguardi dei magistrati. Sicchè io ritengo che tutte queste limitazioni dovrebbero essere eliminate. Se sarà fissato un termine, per la sospensione, non di tre anni ma di un anno, io ritengo che esso sarà più che sufficiente per poter eliminare tutte queste preoccupazioni, delle quali i colleghi hanno parlato tanto insistentemente.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi sembra che

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere)11^a SEDUTA (8 luglio 1959)

si dovrebbe votare, prima di tutto, l'emendamento soppressivo del senatore Azara.

AZARA. Non insisto nel mio emendamento soppressivo dell'intero articolo.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. L'emendamento sostitutivo dell'articolo 20, primo comma, che il Governo propone, è del seguente tenore: « Coloro che siano stati magistrati dell'Ordine giudiziario o delle giurisdizioni amministrative o magistrati militari, non possono esercitare la professione di procuratore o di avvocato nei distretti nei quali abbiano esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni. Tale limitazione non si applica ai magistrati che abbiano conseguito funzioni non superiori a quelle di magistrato di tribunale o equiparate » (questo perchè vi è l'ordine amministrativo e militare).

PRESIDENTE, *relatore*. Mi sembra che questa formulazione comporti una conseguenza molto grave: infatti, se diciamo solo che gli ex magistrati non possono esercitare la professione di avvocato e di procuratore nei distretti nei quali abbiano già esercitato le loro funzioni negli ultimi tre anni, la sospensione diventa permanente

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ma si è detto di sopprimere « ... se non sia trascorso un quinquennio ... ».

ZOLI. Abbiamo sbagliato.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Io ero del parere di ridurre i cinque anni e di portarli a tre; quindi, se siamo d'accordo, manteniamo le parole: « ... se non siano trascorsi tre anni dalla cessazione delle funzioni medesime ».

Chiedo che sia votato il mio emendamento.

PRESIDENTE, *relatore*. Metto innanzi tutto ai voti l'emendamento presentato dal senatore Azara, il quale mantenendo lo stesso testo del primo comma dell'articolo 20 proposto dal Governo, riduce la sospensione da tre anni ad un anno.

MASSARI. È quanto proponevo io.

PRESIDENTE, *relatore*. Metto ai voti l'emendamento sostitutivo presentato dal senatore Azara.

(Non è approvato).

Allora metto ai voti l'emendamento presentato dal Governo.

CAPALAZZA. L'emendamento del Governo, come in questo momento viene formulato, allarga ancora le maglie, rispetto all'attuale testo governativo dell'articolo 20.

Pertanto, io non posso approvarlo, e chiedo che venga posto a voti l'emendamento Caruso, il quale fa riferimento al trattamento di quiescenza.

L'emendamento dovrebbe essere questo: fermo tutto il capoverso, si dovrebbe aggiungere: « Le limitazioni di cui sopra, non si applicano ai magistrati i quali siano andati in pensione senza trattamento di quiescenza ».

Questo emendamento non è uguale allo emendamento che si dice concordato, per la semplice ragione che, nell'emendamento che io propongo rimangono fermi sia il triennio che il quinquennio e, quindi, si parla di limitazioni e non di limitazione.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il testo del mio emendamento è il seguente: « Coloro che siano stati magistrati dell'Ordine giudiziario o delle giurisdizioni amministrative o magistrati militari non possono esercitare la professione di procuratore e di avvocato nei distretti nei quali abbiano esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni, (e fino a questo punto siamo d'accordo) se non sia trascorso un triennio dalla cessazione delle funzioni medesime. Tali limitazioni (al plurale) non si applicano ai magistrati che abbiano conseguito funzioni non superiori a quelle di magistrato di tribunale o equiparati ».

CAPALAZZA. Si tratta di un emendamento modificativo solo per quanto riguarda i tre anni che sostituiscono i cinque anni:

2ª COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere)

11ª SEDUTA (8 luglio 1959)

per il resto è un emendamento aggiuntivo al primo comma dell'articolo 20.

DE NICOLA. Gli emendamenti proposti dal Sottosegretario Spallino sono due, uno sostitutivo ed uno aggiuntivo. L'emendamento sostitutivo è quello che, nell'ultima parte del primo comma, sostituisce il triennio al quinquennio; l'emendamento aggiuntivo è, invece, questo: « Tali limitazioni non si applicano, eccetera ... ».

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ringrazio il senatore De Nicola perchè ha chiarito esattamente quello che io volevo intendere.

PRESIDENTE, *relatore*. Vorrei sapere come vengono considerate, in questo emendamento aggiuntivo, le altre categorie di magistrati, degli ordini amministrativi e militari.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Equiparate.

PRESIDENTE, *relatore*. Metto ai voti l'emendamento sostitutivo del primo comma dell'articolo 20, presentato dal Governo.

CAPALOZZA. Io dichiaro che voterò contro l'emendamento, perchè esso è ancora più lontano dal testo del progetto Calamandrei di quanto non lo sia il testo del disegno di legge governativo.

MASSARI. Per quanto mi sforzi di capire, non vedo ben chiaro: insomma, questi magistrati debbono stare fermi, cioè non possono esercitare la professione per un quinquennio.

TERRACINI. Ma se è detto « un triennio »!

CAPALOZZA. No, deve trascorrere quel determinato periodo di tempo, solo se intendono esercitare la professione nelle sedi di cui hanno precedentemente svolto le loro funzioni; altrimenti la possono esercitare an-

che il giorno dopo la cessazione delle funzioni.

Quel che mi pare debba essere chiarito è che dicendo: « ... negli ultimi tre anni ... », non si dice affatto che i magistrati debbono attendere tre anni; si dice solo che le funzioni in quella sede possono essere state svolte per tutti i tre anni o per minor tempo, nel corso dell'ultimo triennio.

ZOLI. Ma se devono passare tre anni dalla cessazione delle loro precedenti funzioni!

CAPALOZZA. Il senatore Zoli si riferisce alla seconda parte, in cui è detto: « se non sia trascorso un quinquennio dalla cessazione delle funzioni medesime »; ed il quinquennio si vuole fare diventare triennio. Si tratta di due termini diversi e concorrenti.

MONNI. Chiedo che sia posto in votazione il testo dell'articolo così come ora verrà comunicato dal Sottosegretario Spallino, per quanto riguarda il primo comma.

Infatti, d'accordo con il Sottosegretario, ho proposto che sia cancellato l'inciso « negli ultimi tre anni », perchè ritengo che sia una ripetizione.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Rileggo lentamente: « Coloro che siano stati magistrati dell'Ordine giudiziario o delle giurisdizioni amministrative o magistrati militari non possono esercitare la professione di procuratore e di avvocato, nei distretti nei quali abbiano esercitato le loro funzioni, se non sia trascorso un triennio dalla cessazione delle funzioni medesime ». Il senatore Monni, giustamente, ha osservato che « negli ultimi tre anni » è una ripetizione.

CAPALOZZA. Ma non si tratta della stessa cosa.

PRESIDENTE, *relatore*. Metto in votazione il nuovo emendamento concordato dal Governo e dal senatore Monni, di cui avete inteso la lettura.

CAPALOZZA. Ma — ripeto — non si tratta della stessa cosa!

Sopprimere la precisa indicazione del tempo in cui le funzioni di magistrato debbono essere state esercitate, significa creare una situazione più sfavorevole ai magistrati, perchè essi possono averle esercitate, in quella sede, anche venti anni prima, e pur avendole esercitate anche venti anni prima dovrebbero aspettare cinque anni (o tre anni) dalla cessazione delle funzioni di magistrato per svolgere la professione di avvocato in tale sede.

Lo dico per la consapevolezza dell'oggetto della votazione e a prescindere dal modo come io voterò.

Secondo la formulazione dell'articolo 20 i concetti sono due: il concetto della cessazione dalle funzioni di magistrato da cinque anni (o da tre) e il concetto dell'esercizio, entro i tre anni, delle funzioni di magistrato, in quella sede.

ZOLI. Con le parole « le funzioni medesime » si intendono le funzioni in quella sede, non le funzioni in genere.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Io avevo proposto proprio così, ma il senatore Monni non è stato di eguale avviso e allora sono rimasto perplesso. Tuttavia è evidente che occorre studiare una dizione precisa, che non si presti ad equivoci.

MONNI. La precisazione contenuta nell'inciso « negli ultimi tre anni » era necessaria finchè fosse rimasta l'ultima parte « se non sia trascorso un quinquennio ». Ma ora noi stiamo modificando quel quinquennio in triennio, e allora non è più necessaria la specificazione, perchè il concetto si riduce alle sedi nelle quali si sia esercitata la funzione di magistrato.

DE NICOLA. Non confondiamo i termini: lasciamo stare i trienni e i quinquenni; qui i concetti sono due: cessazione delle funzioni di magistrato, l'uno, ed esercizio delle funzioni di avvocato e procuratore in quella sede, l'altro.

JODICE. Io ritengo che queste limitazioni siano anticostituzionali perchè non è possibile limitare i diritti di cittadini, i quali sono uguali a tutti gli altri, nell'esercizio di una attività che intendono esplicare.

ZOLI. Ma abbiamo già stabilito numerose incompatibilità permanenti.

JODICE. Non interessa. Io dico che è anticostituzionale in modo assoluto e che, approvata la legge, se avremo l'istanza di un magistrato per l'iscrizione nell'albo, e tale istanza sarà respinta, la questione finirà davanti alla Corte costituzionale. E sono sicuro che la Magistratura troverà subito manifestamente fondata l'eccezione...

DE NICOLA. Penso che sia il caso di venire ad una conclusione.

Innanzitutto: triennio o quinquennio, oppure triennio e un altro triennio? Devono essere indicati tutti e due i periodi o basta indicarne uno solo? Il mio carissimo amico Monni, poco fa, proponeva che tutto si riducesse ad un solo periodo triennale, ritenendo che vi fosse una ripetizione. Credo che si sia convinto che il primo periodo si riferisce all'esercizio della funzione, il secondo periodo alla cessazione dalla funzione; quindi si tratta di due periodi diversi. Pertanto mi sembra opportuno mantenere l'indicazione dei due periodi; e mantenere, per il primo, il triennio; ridurre per il secondo, i cinque anni a tre anni.

Infine, accetto l'emendamento aggiuntivo proposto dal Governo, in ordine alle limitazioni; solo vorrei che la parola « equiparati » fosse modificata in « equiparate » così da riferla alle funzioni.

PRESIDENTE. È senz'altro opportuno che si passi alla votazione del primo comma dell'articolo.

Il testo sostitutivo proposto dal rappresentante del Governo è così formulato:

« Coloro che siano stati magistrati dello Ordine giudiziario o delle giurisdizioni amministrative o magistrati militari non possono esercitare la professione di procuratore

o di avvocato nei distretti nei quali abbiano esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni, se non sia trascorso un triennio dalla cessazione delle funzioni medesime. Tali limitazioni non si applicano a coloro che non abbiano conseguito funzioni superiori a quelle di magistrato di Tribunale o equiparate ».

Metto ai voti tale emendamento sostitutivo del primo comma dell'articolo 20.

(È approvato).

Passiamo al secondo comma. Anche a questo comma sono stati presentati alcuni emendamenti che ho già comunicato alla Commissione.

TERRACINI. Mi sembra che per i funzionari indicati in questo comma non valga nessuna delle argomentazioni, spiegazioni, giustificazioni che sono state comprensibilmente avanzate, per spiegare le disposizioni particolari or ora approvate. Innanzi tutto, mentre nel primo comma si parla di magistrati, e si va, quindi, dall'inizio, o quasi, della carriera al primo presidente della Corte di cassazione, qui si tratta di funzionari che sono giunti ai gradi più alti della loro carriera. Prefetti, Vice Prefetti, Questori e Vice Questori sono, appunto, funzionari di una carriera non giudiziaria che hanno percorso tutta la scala gerarchica.

Le persone alle quali si riferisce questo articolo hanno certamente ben maturato il diritto al trattamento di quiescenza. Una persona si è imbarcata in quella carriera, non giudiziaria, l'ha percorsa fino alla fine, ha raccolto vantaggi e svantaggi, ed ha chiuso la sua attività così come aveva pensato di chiuderla. Non ha luogo l'ipotesi che si è fatta per i magistrati: il magistrato che abbandona prima del termine la sua carriera ha bisogno di ricostruirsi una base di vita.

Inoltre, per le persone considerate nel primo comma, si è rilevato, giustamente, che magistrati e avvocati sono collaboratori paralleli nella amministrazione della giustizia. Io ora chiedo: i Prefetti, i Vice Prefetti, i Questori e i Vice Questori che cosa hanno a che fare con l'avvocatura? Perchè mai è necessario dare a queste persone — rispetta-

bilissime — la possibilità di crearsi una situazione nuova e di favore e farli entrare nella amministrazione della giustizia, nella stessa forma di collaboratori, allo stesso titolo di tante altre persone che essendo dotate di una laurea possono chiedere di far valere i loro diritti? Hanno esercitato questi Prefetti e Questori funzioni pubbliche? Hanno avuto ciò che competeva loro, e noi vi aggiungiamo il nostro ringraziamento. Ma perchè mai dovremmo aggiungervi la iscrizione all'albo degli avvocati quando per tutta la vita non hanno fatto nulla che li abilitasse in modo particolare alla funzione di avvocato?

Infine un altro argomento deve, a mio avviso, portarci ad escludere che questi funzionari possano iscriversi nell'albo degli avvocati. Se il magistrato per la conoscenza dei problemi, per una particolare autorità, esercita una certa suggestione, onorevoli colleghi, qui ci troviamo di fronte a funzionari che hanno avuto nelle loro mani i più gelosi e riservati gangli della vita di una intera popolazione; che possono avvalersi — me lo si consenta — non solo della suggestione dell'Aula giudiziaria, ma di tutto ciò che notoriamente — è una triste necessità di ufficio — finisce nelle loro mani, di funzionari di polizia che reggono, bene o male, l'attività più intima di ogni cittadino e che dispongono di segreti e non segreti; che non si trovano, insomma, come i magistrati, in una posizione morale particolare; ma che — essi pure rispettabili al pari dei magistrati — hanno a loro disposizione tutto ciò che si riferisce alla vita più riservata del cittadino. Noi sappiamo che sono frequenti i casi di funzionari di questo genere che, allontanandosi, portano con sé *dossiers* piuttosto interessanti, che a volte poi, per strade imperscrutabili, giungono alla pubblicità nei momenti meno favorevoli per coloro ai quali si riferiscono. Perchè dovremmo riconoscere a questi funzionari il diritto di iscrizione nell'albo degli avvocati, per esercitare una funzione che non ha nulla a che vedere con l'attività svolta? Sono d'avviso che tali funzionari ricevano dal Governo, e anche dal Parlamento, gli strumenti per quelle condizioni migliori di vita che ad essi eventualmente spettino, ma nulla di più. Quando erano giovani hanno

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere)11^a SEDUTA (8 luglio 1959)

vinto un concorso, hanno percorso la loro carriera fino alla fine, ne raccolgono i frutti che raccolgono tutti i funzionari che non hanno il titolo di laureati in diritto. E noi vorremmo ora aprire loro una nuova strada? Io la ritengo pericolosa non solo per gli avvocati, ma per la collettività dei cittadini. Ecco perchè, a parer mio, questo comma deve essere soppresso con l'intesa che tale soppressione significhi la non inscrivibilità negli albi di Prefetti, Vice Prefetti, Questori e Vice Questori, oppure con l'aggiunta di una disposizione che chiarisca che tali funzionari non possono iscriversi negli albi per incompatibilità funzionale e, vorrei dire, anche politica.

PRESIDENTE, relatore. Mentre la prima parte dell'articolo 20, che abbiamo votata, riguarda l'aspetto temporale della sospensione dall'esercizio professionale, questo comma riguarda, invece, l'iscrizione negli albi. Precisamente in esso è detto: « Coloro che hanno esercitato le funzioni di Prefetto o Vice Prefetto, Questore o Vice Questore, non possono essere iscritti negli albi dei procuratori e degli avvocati degli Ordini delle provincie nelle quali hanno esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni, se non sia trascorso un quinquennio dalla cessazione delle funzioni medesime ».

Perciò io proporrei di rinviarne la discussione all'articolo 35, nel quale si parla della iscrizione negli albi.

DE NICOLA. Vorrei manifestare la mia opinione: questo secondo comma dell'articolo 20 non riguarda l'iscrizione, ma riguarda lo stesso argomento di cui si occupa il primo comma, cioè stabilisce dopo quanto tempo gli ex Prefetti, Vice Prefetti, Questori o Vice Questori possono esercitare la professione di procuratore e di avvocato.

CAPALAZZA. Ha perfettamente ragione.

DE NICOLA. Nonostante la diversa dizione, questo capoverso si ricollega, perfettamente, con il primo comma in quanto

non si riferisce alla iscrizione negli albi, ma fissa un determinato periodo di tempo prima che gli ex Prefetti o ex Vice Prefetti, ex Questori o ex Vice Questori possano esercitare la professione di avvocato e di procuratore; basta leggerlo attentamente ed appare chiaro che l'iscrizione di costoro negli albi viene trattata negli articoli 35 e 36.

Pertanto, io propongo di soprassedere all'esame di questo comma.

PRESIDENTE, relatore. È quanto volevo anche io, rinviare cioè, questa discussione al momento in cui ci occuperemo degli articoli 35 e 36.

ZOLI. Io sono d'avviso che le questioni da considerare siano diverse.

In primo luogo, vi è la questione che ha sollevato il collega Terracini, quando, in pratica, ha proposto un ampliamento dell'articolo 16 con l'aggiunta di una categoria speciale, ossia quella degli ex Prefetti, ex Vice Prefetti, eccetera; io credo che non sia assolutamente possibile che noi stabiliamo un motivo di incompatibilità assoluta, per chi è stato Prefetto, Vice Prefetto, eccetera, ad esercitare la professione di avvocato e di procuratore.

Questo sarebbe incostituzionale, perchè si verrebbe a stabilire che, non il fatto dello esercizio attuale di una certa funzione, ma il fatto di aver esercitato una certa funzione (la quale non è certo una funzione che sia equiparabile ad una condanna penale) rende permanentemente incompatibile l'esercizio della professione di avvocato e di procuratore.

Questo concetto mi pare che non possa essere seguito.

Inoltre, ritengo che non vi sia motivo di sospendere la discussione e rinviarla a quando si discuteranno gli articoli 35 e 36, in quanto essi si riferiscono ad una cosa diversa dall'iscrizione negli albi e cioè all'obbligo, o meno, di seguire una certa trafila, che seguono tutti quanti, per avere diritto ad essere iscritti negli albi. Perciò, quest'altra questione non può influire sulle decisioni attuali: perchè, sia nel caso in cui noi obblighiamo queste persone a sostenere gli esami, modifi-

cando l'articolo 35, sia nel caso in cui noi riconosciamo quel privilegio che è previsto nel disegno di legge, resta sempre immutata la posizione di incompatibilità temporanea.

Ecco perchè io ritengo che bisogna procedere nella discussione, a meno che non si accetti quanto propone il senatore Terracini, di aggiungere cioè all'articolo 16 una categoria speciale. Altrimenti possiamo approvare questo articolo, perchè l'articolo 35 si riferisce solo ai requisiti necessari per la iscrizione negli albi, e non ha nessuna influenza su quanto stiamo decidendo oggi.

PRESIDENTE, *relatore*. Allora non si deve dire: «... non possono essere iscritti...», ma: «... non possono esercitare la professione...», come nel primo comma.

CAPALozza. Il problema, intanto, mi sembra che sia questo: vedere cioè, per quale strana e misteriosa ragione, mentre nell'articolo 20, primo comma, si parla di svolgimento della professione di procuratore e di avvocato « nelle sedi » (ed ora si dice « nei distretti ») in cui i magistrati abbiano esercitato le loro funzioni », nel secondo comma, invece, per quanto riguarda gli ex Prefetti, ex Vice Prefetti, eccetera, si parla di *iscrizione* negli albi dei procuratori ed avvocati nelle provincie in cui hanno esercitato le loro funzioni.

È una disposizione che non si comprende, perchè andrebbe a tutto favore degli ex Prefetti, ex Vice Prefetti, eccetera. Adoperando la formula del secondo comma dell'articolo 20, diverrebbe infatti valido il rilievo fatto dal senatore Gramigna, a proposito del primo comma. Egli osservava: « Taluno, essendo iscritto nell'albo degli avvocati e procuratori, può esercitare la professione in qualunque distretto ». Ora, se è vero che ciò non si verifica per l'ipotesi dell'articolo 20, primo comma, appunto perchè esso stabilisce una eccezione a questa regola generale, nel senso che, dovunque siano iscritti, gli ex magistrati non possono per il periodo di tre anni (cinque secondo il testo originario) *esercitare* la loro professione di avvocato e di procuratore nelle sedi in cui essi hanno svolto nello ultimo triennio le loro funzioni; si verifiche-

rebbe, all'opposto, per l'ipotesi del secondo comma, se usassimo le parole: «... non possono essere iscritti negli albi dei procuratori e degli avvocati degli Ordini delle provincie eccetera ». Va da sè, infatti, che un ex Prefetto, per esempio, che ha svolto le sue funzioni ad Ancona, potrebbe iscriversi nell'albo degli avvocati di Milano, e recarsi liberamente ad esercitare la professione anche nel distretto di Ancona; e nessuno lo può impedire, se si adopera la formula proposta per il secondo comma.

Ecco il motivo per cui, anche in questo caso, occorre riprendere la formulazione che è stata adoperata per il primo comma dell'articolo 20, cioè: «... non possono esercitare la professione...».

Per quanto riguarda il resto, io concordo sostanzialmente con le considerazioni del collega Terracini, tuttavia ritengo che esse siano piuttosto oltranziste ed esagerate: non si può non pensare, per esempio, che ci sono stati dei Prefetti e dei Questori, nominati dal Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia e che erano proprio degli avvocati.

TERRACINI. Costituiscono una eccezione; non sono stati neppure riconosciuti e non hanno pensione!

CAPALozza. In ogni modo, bisogna fare attenzione. D'altra parte, avrei timore che una incompatibilità di carattere assoluto finirebbe con l'essere incostituzionale: posso comprendere una incompatibilità temporanea, ma non permanente.

La questione dovrà essere riesaminata ed approfondita, quando discuteremo gli articoli 35 e 36: comunque, debbo, fin d'ora, far notare che nell'articolo 35, n. 2, si consente l'iscrizione di diritto nell'albo degli avvocati agli ex Prefetti con tre anni di anzianità nella qualifica o con quindici anni di servizio, ma non la si consente agli ex Vice Prefetti, agli ex Questori, agli ex Vice Questori. Ne prendo atto e me ne rallegro. Vorrei però che tale ingiustificato beneficio venisse eliminato anche per gli ex Prefetti.

CARUSO. Subordinatamente a quanto proposto dal senatore Terracini, il testo

del secondo comma potrebbe riportarsi al testo del progetto Calamandrei, in questo senso, che, eliminando le parole: « ... degli Ordini delle provincie nelle quali hanno esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni », si potrebbe ridurre il testo nella forma seguente: « Coloro che hanno esercitato le funzioni di Prefetto o Vice Prefetto, Questore o Vice Questore, non possono essere iscritti negli albi dei procuratori e degli avvocati, se non sia trascorso un quinquennio dalla cessazione delle funzioni medesime ».

Si verrebbe, così, ad ovviare all'inconveniente di cui si parlava.

Propongo perciò un emendamento nel senso di sopprimere le parole: « ... degli Ordini delle provincie nelle quali hanno esercitato negli ultimi tre anni, le loro funzioni ».

CAPALAZZA. Bisogna tener conto dell'osservazione che ho fatto, e cioè che non si deve parlare di iscrizione negli albi, ma di esercizio della professione. Per il resto, sono d'accordo.

MONNI. Io sono del parere che il senatore Terracini non abbia tutti i torti, anzi, che abbia ragione di chiedere che il secondo comma dell'articolo 20 sia addirittura soppresso. Io sono d'avviso che la professione forense e l'albo degli avvocati e procuratori non debbano considerarsi un *hortus conclusus*, ma, d'altra parte, se si ammette che possono esercitare la professione di avvocato gli ex Prefetti, Vice Prefetti, eccetera, si dovrebbe anche, logicamente, per ragioni di giustizia, ammettere che hanno diritto ed esercitarla moltissime altre persone.

ZOLI. Tutti hanno questo diritto, purchè sostengano l'esame.

MONNI. Ma, allora, se tutti ne hanno il diritto, per quale ragione hanno diritto ad essere menzionati soltanto gli ex Prefetti, eccetera, e non anche gli altri?

ZOLI. Perchè c'è una limitazione: essi sono citati a scopo di limitazione e non a scopo di riconoscimento.

MONNI. È quanto volevo dire io e cioè che sono stati citati perchè nei loro riguardi c'è una limitazione. Ora, la mia opinione è che la ragione che suggerisce la limitazione è, invece, una ragione di grave incompatibilità. Questa incompatibilità sussiste perchè, effettivamente, questi ex Prefetti, Vice Prefetti, eccetera, hanno avuto per le mani troppe carte pubbliche, troppi interessi, per cui la loro posizione, nell'esercizio della professione di avvocato, risulta non dico avvantaggiata, ma, per lo meno, tale da essere ripetutamente sospettata.

Per molte ragioni, quindi, non vedo alcun motivo per cui gli ex Prefetti, ex Questori, eccetera, dopo aver raggiunto l'apice della carriera, debbano andare ad ingrossare le file degli avvocati che hanno esercitato quella professione per tutta la vita; non perchè io stesso debba preoccuparmi di questo, ma perchè mi preoccupo di tutta la gioventù che ha il diritto di essere tutelata.

Vi sono troppi giovani che hanno la loro strada ostacolata da gente che, dopo aver conseguito una lauta pensione, finisce poi, attraverso le maglie di questo disegno di legge, a contrastare il posto ad essi, a quelli cioè che hanno il diritto di farsi avanti.

Non vedo, ripeto, alcuna ragione per cui gli ex Prefetti, eccetera, debbano essere ammessi ad esercitare la professione di avvocato.

PRESIDENTE, *relatore*. Io vorrei richiamare l'attenzione del senatore Monni e anche del senatore Terracini sul fatto che la loro proposta è in contrasto con quanto abbiamo approvato all'articolo 16.

MONNI. Quando è stato approvato lo articolo 16 io non ero presente.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Signor Presidente, io, naturalmente, non concordo con la tesi radicale esposta dal senatore Terracini, ma sono per una sospensione temporanea anche per i funzionari considerati in questo comma. Si tratta solo di regolare, anche per loro, il tempo di esercizio della professione di avvocato in certe sedi.

La tesi radicale del senatore Terracini, credo che abbia una lontana origine nell'articolo 23 dello schema di riforma dell'ordinamento delle professioni, della Commissione Calamandrei: quell'articolo 23 diceva: « Fermo il disposto dell'articolo 21 (ricordo che l'articolo 21 proibiva assolutamente, ai magistrati che fossero stati collocati a riposo con diritto alla pensione, di esercitare la professione di avvocato), coloro che hanno esercitato le funzioni di prefetto, vice prefetto, questore o vice questore, non possono essere iscritti in nessun albo forense, prima che siano trascorsi cinque anni dalla cessazione dell'ufficio ».

Quindi, in quell'articolo, c'era sì una limitazione totale per tutto il territorio italiano, ma limitata ad un quinquennio. Per ragioni di carattere costituzionale e, secondo me, di giustizia, questo articolo 23 non fu riportato nel testo del disegno di legge governativo.

Il testo del Governo va, però, emendato secondo le osservazioni che sono state fatte; il nuovo testo che io proporrei è il seguente: « Coloro che hanno svolto funzioni di Prefetto o Vice Prefetto, Questore o Vice Questore, non possono esercitare nelle sedi giudiziarie delle provincie nelle quali hanno esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni, se non sia trascorso un triennio dalla cessazione delle funzioni medesime ».

CARUSO. Io propongo, invece: « Coloro che hanno esercitato le funzioni di Prefetto o Vice Prefetto, Questore o Vice Questore, non possono essere iscritti negli albi dei procuratori e degli avvocati di qualunque sede, se non siano trascorsi cinque anni dalla cessazione delle funzioni medesime ».

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ho già detto che il Governo è contrario alla formulazione dell'articolo 23 del progetto Calamandrei, che l'emendamento del senatore Caruso riproduce.

TERRACINI. Credo che l'obiezione di fronte alla quale la Commissione non deve avere dubbi è quella di anticostituzionalità. Perchè: o non è possibile porre alcun li-

mite, bisogna cioè dare a tutti i cittadini, sempre e dovunque, la stessa posizione dei confronti dei diritti — e in questo caso di certi, determinati diritti di lavoro —, e tutto ciò che lede e limita tali diritti è anticonstituzionale; oppure si accetta il criterio che delle limitazioni possono essere stabilite, e allora non è il tipo della limitazione che conta, perchè la limitazione è lecita e quindi occorre fissare quella che più corrisponde agli interessi generali. A me pare che un problema di anticostituzionalità, in sostanza, o deve farci rinunciare a ogni forma che rappresenti una limitazione, oppure farci adottare quelle limitazioni che il buon senso, la equità e l'opportunità suggeriscono; e in tal caso la limitazione non sarà anticonstituzionale.

Ora, l'organizzazione politica e di polizia — il Prefetto è anche il capo della polizia perchè il Questore gli è subordinato — è di un carattere unitario. Sarebbe infatti assurdo concepire la polizia come una struttura a compartimenti stagni, per cui il Prefetto di Roma ignori ciò che avviene nell'ambito della giurisdizione del Prefetto di Milano o di Frosinone: è un tutto unitario. Ed anche funzionalmente, non solo concettualmente: esistono circolari permanenti, grossi volumi che partono dalla direzione generale, vanno in tutte le sedi, sono a conoscenza e in possesso dei Prefetti e dei Vice Prefetti, dei Questori e dei Vice Questori. Se noi ci occupiamo della posizione particolarmente delicata che questi funzionari occupano, in quanto detentori dei segreti che si riferiscono alla vita dei singoli e di tutti i cittadini, non possiamo dubitare che si tratta di una posizione e di una conoscenza unitarie e diffuse. E allora, se si vuole una cautela, questa deve valere non nei confronti della circoscrizione in cui tali funzionari abbiano svolto le loro mansioni, ma in tutto il territorio nazionale, che, di per sè, è sempre aperto alle attività di qualunque funzionario di polizia, specie dei maggiori. Leggiamo di frequente di un commissario di pubblica sicurezza di Roma che parte e va a Milano, a svolgervi un compito che gli è stato assegnato. Ecco perchè, accettando, come abbiamo fatto, il principio della limitazione, occor-

re approvare a mio avviso la proposta del senatore Caruso sul divieto di iscrizione di tali funzionari negli albi di tutta Italia.

Si pone poi la questione « tempo », per la quale mi pare vi sia una opinione approssimativamente concorde sul quinquennio. Vorrei a tal proposito pregare l'onorevole rappresentante del Governo, se accede al concetto di limitazione parziale, di aderire ad una limitazione logica e pratica che riguardi gli albi di tutte le province e che interessi un equo e opportuno periodo di tempo. Pertanto ritengo si debba restare al quinquennio e non scendere al triennio (come per i magistrati), data la posizione di maggiore delicatezza dei Prefetti, Vice Prefetti, Questori e Vice Questori nei confronti degli interessi generali.

PRESIDENTE, *relatore*. Comunico che il senatore Riccio ha presentato un emendamento tendente a sostituire alle parole « ... essere iscritti » le parole « ... sempre che abbiano ottenuto l'iscrizione » e alle parole « ... degli Ordini » le parole « ... esercitare la professione nei distretti giudiziari ».

ZOLI. Io credo che l'emendamento del senatore Terracini non possa essere accolto; è verissimo che quanto egli sostiene era riportato anche nella proposta della Commissione Calamandrei, ma essa era, però, altrettanto drastica nei confronti degli ex magistrati. Quindi, come abbiamo creduto di poter accettare una formulazione più benevola per gli ex magistrati, potremmo benissimo accettarla anche per gli ex Prefetti, eccetera.

Io ritengo che in tutto quello che il senatore Terracini ha detto circa i pericoli derivanti dal fatto di aver esercitato, per un certo periodo, funzioni di polizia, ci sia una certa esagerazione.

Direi che, andando oltre, dovremmo cominciare con lo stabilire un'incompatibilità assoluta anche per tutti coloro che sono stati Ministri dell'interno, perchè, a seconda del tempo durante il quale hanno ricoperto questa carica, hanno avuto modo di sapere troppe cose. Inoltre, per esempio, sarebbe opportuno stabilirla anche per gli ex Ministri di grazia e giustizia, i quali hanno avuto sotto

occhio tutti i fascicoli dei magistrati, nei quali vi sono delle cose che possono considerarsi molto importanti.

Non credo, perciò, che questo, come il senatore Terracini ha detto, rappresenti un pericolo particolarmente grave.

Per l'ufficio che hanno svolto, indubbiamente, conosceranno qualcosa di più degli altri, ma ciò non vuol dire che se ne possano valere per l'esercizio della professione di avvocato.

Non possiamo partire da questo concetto, oltretutto per la ragione che, se noi abbiamo intenzione, e mi pare che l'orientamento della Commissione sia questo, di togliere ai funzionari in questione il privilegio di ottenere l'iscrizione senza esame, ciò limiterà di fatto il loro ingresso nella professione.

Ritengo che non si possa partire da una presunzione di esercizio irregolare, anche perchè le notizie segrete dei Prefetti e assimilati si riducono a delle circolari, che non hanno nessunissima importanza e quindi non vedo la necessità di drastiche preclusioni.

Concludendo, sarei d'avviso di accogliere le proposte di correzione dell'articolo 20, lasciandogli la forma di incompatibilità temporanea solo per quanto riguarda le sedi nelle quali questi funzionari abbiano esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni.

PRESIDENTE, *relatore*. Il senatore Jodice ha ora presentato un emendamento aggiuntivo, che, però, secondo me, è un po' fuori argomento. L'emendamento è questo: « L'iscrizione nell'albo comporta la cessazione del trattamento di quiescenza ».

ZOLI. Ma che cosa c'entra con l'articolo 20?

JODICE. Io parto dal principio, come ho avuto il piacere di dichiarare poc'anzi, che una limitazione, temporanea o definitiva che sia, è anticostituzionale. Noi, infatti, possiamo porre solo le limitazioni che, fino a questo momento, sono state poste dalla legislazione pensionistica nei riguardi di altri cittadini. Così, per esempio, per i contadini, i quali, raggiunto un limite di età, hanno diritto alla pensione se non esercitano più l'attività, altrimenti perdono questo diritto.

Ora, se questi ex Prefetti, Vice Prefetti, eccetera intendono esercitare un'altra attività, dopo aver conseguito un trattamento di quiescenza, devono rinunciare al trattamento in questione; quindi, io propongo che l'iscrizione nell'albo professionale comporti la perdita del trattamento di quiescenza.

Si tratta di un argomento che va considerato in rapporto all'articolo di cui ora noi ci occupiamo, essendo un emendamento aggiuntivo.

PRESIDENTE, *relatore*. Non sono del suo parere; questa è una esclusione del trattamento di quiescenza di carattere generale, che riguarda tutti gli impiegati dello Stato.

JODICE. Tanto meno, allora, possiamo porre una sospensione temporanea allo esercizio di questa determinata attività: non possiamo porre limitazioni di sorta e dire che il cittadino, chiunque egli sia, magistrato, questore o prefetto, non ha diritto, anche temporaneamente, di esercitare la professione di avvocato.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo è contrario all'emendamento del senatore Jodice, che ritiene, peraltro, improponibile in questa sede.

RICCIO. Il nostro Presidente aveva avanzato la proposta, saggia, come sempre, di rinviare la discussione di questo comma a quando discuteremo l'articolo 35. La proposta era saggia perchè tutto questo articolo è in diretta connessione con l'articolo 20; pare anche a me quindi che sia molto utile rinviare la votazione sul secondo comma dell'articolo 20.

Dichiaro, comunque, di ritirare gli emendamenti di carattere formale da me presentati a questo comma.

PRESIDENTE, *relatore*. Avevo anch'io aderito con molta deferenza alla proposta del senatore De Nicola; ritenevo che si potesse rinviare la questione del periodo di mora per questi funzionari all'atto della

discussione intorno all'articolo 35; se non che il senatore Zoli e altri onorevoli colleghi hanno ritenuto opportuno risolvere subito tale problema. E ormai la questione mi sembra matura per una soluzione.

Passiamo pertanto alla votazione degli emendamenti proposti al secondo comma dell'articolo 20.

Il primo emendamento da votare è quello proposto dal senatore Caruso, che tende a sopprimere, nel comma in esame, le parole « degli Ordini delle provincie nelle quali hanno esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni ».

Il comma rimarrebbe pertanto nel seguente testo: « Coloro che hanno esercitato le funzioni di prefetto o vice prefetto, questore o vice questore, non possono essere iscritti negli albi dei procuratori e degli avvocati, se non sia trascorso un quinquennio dalla cessazione delle loro funzioni ».

DE NICOLA. Dichiaro di astenermi dalla votazione dell'emendamento del senatore Caruso, perchè ritengo tuttora che quest'argomento sarebbe stato più opportunamente trattato in sede di discussione dell'articolo 35.

PRESIDENTE, *relatore*. Metto ai voti l'emendamento proposto dal senatore Caruso.

(Non è approvato).

Passiamo quindi alla votazione del testo proposto dal rappresentante del Governo. Esso è del seguente tenore: « Coloro che hanno svolto funzioni di prefetto o vice prefetto, questore o vice questore, non possono esercitare la professione di procuratore o di avvocato nei distretti giudiziari delle provincie nelle quali hanno esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni, se non sia trascorso un triennio dalla cessazione delle funzioni medesime ».

Metto ai voti questo emendamento che sostituisce l'intero testo del secondo comma dell'articolo 20.

(È approvato).

Vi è ora l'emendamento aggiuntivo proposto dal senatore Jodice: « La iscrizione nell'albo comporta la cessazione del trattamento di quiescenza ».

CORNAGGIA MEDICI. Questa sì che a me sembra una norma anticostituzionale.

ZOLI. A parte il merito della proposta, l'emendamento del senatore Jodice non può essere inserito tra le altre disposizioni dell'articolo 20, perchè non ha niente a vedere con queste norme. Dobbiamo preoccuparci di approvare delle leggi che abbiano anche una certa logica. La proposta del senatore Jodice, pertanto, deve essere considerata come proposta di un articolo aggiuntivo.

TERRACINI. Il problema non è tecnico. Si tratta di essere pro o contro il concetto affermato nella proposta del senatore Jodice.

ZOLI. A tal proposito, non capisco per quale motivo non dovrebbero potersi iscrivere negli albi coloro i quali abbiano un certo reddito privato. Se si affermasse un tale principio ne deriverebbe che chi possiede un certo reddito che si è guadagnato con il proprio lavoro, dovrebbe essere impedito di esercitare la professione di procuratore o avvocato, mentre chi ha proprietà ereditate, quindi non frutto della sua attività, verrebbe a poter liberamente esercitare come avvocato o procuratore. Non mi sembra una norma molto apprezzabile.

PRESIDENTE, *relatore*. Io ritengo che l'emendamento proposto dal senatore Jodice non sia pertinente. Il senatore Jodice insiste perchè sia votato?

JODICE. Insisto.

PRESIDENTE, *relatore*. Metto ai voti l'emendamento aggiuntivo proposto dal senatore Jodice.

(Dopo prova e controprova, non è approvato).

Metto ora ai voti l'articolo 20, che, dopo gli emendamenti testè approvati, risulta così formulato:

« Coloro che siano stati magistrati dall'Ordine giudiziario o delle giurisdizioni amministrative o magistrati militari, non possono esercitare la professione di procuratore o di avvocato nei distretti nei quali abbiano esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni, se non sia trascorso un triennio dalla cessazione delle funzioni medesime. Tali limitazioni non si applicano a coloro che non abbiano conseguito funzioni superiori a quelle di magistrato di Tribunale o equiparate.

Coloro che hanno svolto funzioni di prefetto o di vice prefetto, questore o vice questore, non possono esercitare la professione di procuratore o di avvocato nei distretti giudiziari delle provincie, nelle quali hanno esercitato, negli ultimi tre anni, le loro funzioni, se non sia trascorso un triennio dalla cessazione delle funzioni medesime ».

(È approvato).

CAPO III

DELL'INDEGNITA'

Art. 21.

Condanne penali

Fermo in ogni caso il disposto dell'articolo 8, non possono essere iscritti nell'albo coloro che sono stati condannati, con sentenza passata in giudicato, per alcuno dei reati per i quali l'articolo 106 prescrive la radiazione.

TERRACINI. Dovremo discutere della questione in sede di articolo 106, perchè vi sono reati che vanno oltre i due anni di pena edittale e che non comportano necessariamente una indegnità.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Sono d'accordo, senatore Terracini.

PRESIDENTE, *relatore*. Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 21 di cui ho dato lettura.

(È approvato).

Art. 22.

Riabilitazione

Qualora sia intervenuta riabilitazione, siano decorsi almeno dieci anni dalla fine della espiazione, dalla estinzione o dal condono della pena, e sussistano prove positive e certe di ravvedimento e di successiva condotta irreprensibile, la iscrizione può essere concessa dal Consiglio nazionale forense, previo parere favorevole non vincolante del Consiglio dell'Ordine nel cui albo l'iscrizione è stata richiesta.

TESSITORI. Mi sembrano eccessivi dieci anni, perchè c'è già la riabilitazione che viene concessa nelle forme e nei modi che voi sapete; per di più ci sono altre forme di cautela per esaminare la personalità dello avvocato che sia stato radiato: la iscrizione deve essere concessa dal Consiglio nazionale forense, addirittura previo parere favorevole, sia pure non vincolante, del Consiglio dello Ordine locale. Mi pare francamente che dopo tutte queste cautele, sia un po' eccessivo il limite di dieci anni. Io lo ridurrei alla metà, cioè a cinque anni.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Metà, cioè cinque anni, come proposto dal senatore Tessitori, a me sembra un limite troppo ridotto. Il Codice penale prescrive, per la riabilitazione, che siano trascorsi cinque anni, qualora non si tratti di recidivo. Quindi, se anche a me pare eccessivo il limite di dieci anni previsto dall'articolo in esame, mi sembra anche troppo ridotto il limite di cinque anni proposto dal senatore Tessitori.

ZOLI. Si potrebbe stabilire che i cinque anni debbano decorrere dalla avvenuta riabilitazione.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Sono d'accordo.

TESSITORI. Benissimo, facciamo così.

TERRACINI. A me pare che si dovrebbero sopprimere le parole « sussistano prove positive e certe di ravvedimento e di successiva condotta irreprensibile », perchè si rischia di introdurre un pericoloso concetto soggettivo. A mio parere, oltre tutto, quando il magistrato deve concedere una riabilitazione, prende in esame ogni manifestazione, ivi compresa la irreprensibilità della condotta, condiziona tale riabilitazione a un comportamento evidentemente non repressibile. Se noi introducessimo la norma prevista dall'articolo in esame, noi verremmo ad attribuire agli Ordini una facoltà troppo larga, che può anche portare a delle valutazioni che non corrispondano al concetto fondamentale della legge.

PRESIDENTE, *relatore*. Ma il senatore Tessitori ha proposto di ridurre da dieci a cinque il periodo di tempo...

TERRACINI. Si tratta di due concetti diversi. D'altra parte la reiscrizione non può prescindere dalle condizioni previste per la iscrizione. Ogni altra specificazione significa porre veramente coloro che vogliono reinscrivere in una condizione di estrema difficoltà.

SPALLINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Mi pare che bisognerebbe, però, avere le idee chiare circa le disposizioni dell'articolo 179 del Codice penale, il quale, in ordine alle condizioni per la riabilitazione, stabilisce che essa è concessa quando siano decorsi cinque anni dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o siasi in altro modo estinta e il condannato abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta. Il termine è di dieci anni se si tratta di recidivi, nei casi previsti dai capoversi dell'articolo 99. Ora, se noi vogliamo rendere meno drastica, meno

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazione a procedere)11^a SEDUTA (8 luglio 1959)

severa la disposizione dell'articolo in esame, occorre tener presente tale disposizione del Codice penale. La qual cosa si potrebbe fare stabilendo che la reiscrizione può essere concessa qualora siano decorsi almeno cinque anni dalla concessa riabilitazione. Cinque anni costituiscono un periodo sufficiente da quello che è un accertamento fatto dal magistrato nel momento in cui concede la riabilitazione penale. Peraltro, occorre apportare una modifica là dove si cita il Consiglio dell'Ordine.

T E S S I T O R I . L'esame della condotta è fatta dal Consiglio dell'Ordine indipendentemente, in virtù di altre norme che sono già state approvate.

Z O L I . Faccio notare che nell'articolo 8 noi abbiamo stabilito che per ottenere e conservare l'iscrizione nell'albo occorrono specchiata integrità e costante decoro di condotta, non solo nell'esercizio della professione ma anche nella vita privata. È chiaro quindi che il Consiglio deve valutare i requisiti. La valutazione è fatta dal Consiglio nazionale in quanto è bene evitare casi come quello capitato a me, di un avvocato al quale era stata negata la reiscrizione nell'albo del mio Ordine, e che poi mi sono trovato avversario in una causa perchè aveva ottenuto l'iscrizione nell'Ordine di Grosseto.

T E S S I T O R I . Giusto, ed esatta è, mi sembra, la osservazione del senatore Terracini. Pertanto l'articolo in esame dovrebbe es-

sere così formulato: « Qualora sia intervenuta riabilitazione e siano decorsi almeno cinque anni dal suo conseguimento, la iscrizione può essere concessa... » e continuando con il testo proposto.

S P A L L I N O , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Sono d'accordo.

P R E S I D E N T E , *relatore*. Il senatore Tessitori propone di sostituire le parole: « siano decorsi almeno dieci anni dalla fine della espiazione, della estinzione o dal condono della pena, e sussistano prove positive e certe di ravvedimento e di successiva condotta irreprensibile » con le parole: « e siano decorsi almeno cinque anni dal suo conseguimento ».

Metto ai voti tale emendamento, accolto dal Governo.

(È approvato).

Metto ai voti l'articolo 22, quale risulta a seguito dell'emendamento testè approvato.

(È approvato).

Il seguito della discussione di questo disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13.

Dott. MARIO CARONI

Direttore dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari