

Paolo Alvazzi del Frate (Univ. Roma Tre)

Sulle origini dell'ordine degli avvocati dall' *Ancien Régime* all'Italia liberale¹

L'Ordine degli avvocati e dei procuratori fu istituito in Italia dalla Legge n. 1938 dell'8 giugno 1874. Con la nascita dell'Ordine si concludeva un lungo dibattito giuridico e politico che si era svolto, a partire dalla proclamazione del Regno d'Italia, sulla necessità di unificare la disciplina delle professioni forensi in tutto il territorio nazionale. A tal riguardo ebbero importanza fondamentale da un lato il modello francese, diffuso nella Penisola nel periodo napoleonico, e, dall'altro la tradizione, antica e profondamente radicata negli ordinamenti di diritto comune, delle corporazioni di mestieri. Sin dalla Restaurazione era apparsa evidente non solo la necessità di istituire forme di controllo statale, ma anche l'esigenza di autonomia di una professione la cui importanza e rilevanza politica erano ormai riconosciute per la garanzia dei diritti dei cittadini, anche nei confronti dello Stato.

Quanto alla separazione delle funzioni di procuratore e di avvocato, l'evoluzione del XIX secolo mise in evidenza il progressivo avvicinamento delle professioni, senza tuttavia che si giungesse alla loro unificazione.

1. Avvocati e procuratori

La distinzione tra le funzioni di «procuratore» e «avvocato», che aveva origine nel diritto romano, era riscontrabile negli ordinamenti di tutti gli Stati della Penisola ed era presente anche nell'ordinamento francese ove le due professioni avevano assunto le denominazioni ri-

¹ Già apparso in «Panorami, riflessioni, discussioni e proposte sul diritto e l'amministrazione», VI (1994), pp. 17-31.

spettivamente di *avoué* e di *avocat*. Le fonti giuridiche della tradizione del diritto comune prevedevano corporazioni:

- a) di «procuratori», che avevano la funzione di rappresentare le parti nei processi;
- b) di «avvocati», che affrontavano le questioni giuridiche e consigliavano le parti, senza tuttavia rappresentarle.²

Si deve sottolineare che la professione di avvocato godeva di una considerazione di gran lunga superiore rispetto a quella di procuratore³. Gli avvocati avevano infatti sempre costituito una *élite* molto ri-

² Cfr. in generale C. NORSIA, *Sulla professione d'avvocato e procuratore e sulla rappresentanza del ceto*, in *Primo Congresso giuridico italiano in Roma. Relazione sulla Tesi V. Esercizio della professione d'avvocato e procuratore e tariffe giudiziarie*, Roma 1872; F. CARRARA, *Il passato, il presente e l'avvenire degli avvocati in Italia*, Lucca 1874; A. BIANCHI *Sull'esercizio delle professioni di avvocato e di procuratore. Testo e commento della legge 8 giugno 1874*, Torino 1886; C. CAVAGNARI-E. CALDARA, *Avvocati e procuratori*, in *Digesto italiano*, IV/2, Torino 1893–1899, pp. 621–704; G. MARONI, *Avvocato e procuratore*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, I/5, Milano 1904, pp. 871–976; G. ZANARDELLI, *L'avvocatura. Discorsi*, Milano 1920; P. CALAMANDREI, *Troppi avvocati!*, Firenze 1921 (ora in ID., *Opere giuridiche*, II, Napoli 1966, pp. 65–194); M. BATTISTA, *Ordinamento della professione di avvocato e di procuratore. Legge 25 marzo 1926, n. 453, annotata con gli atti parlamentari*, Roma 1926; P. JANNELLI, *Avvocati e procuratori*, in *Nuovo Digesto italiano*, II, Torino 1937, pp. 43–64; P. RASI, *Avvocati e procuratori (Diritto romano) e (Diritto intermedio)*, in *Novissimo Digesto italiano*, I/2, Torino 1958, pp. 1662–1666; C. LEGA, *(Diritto moderno)*, ivi, pp. 1666 ss.; P. FIORELLI, *Avvocato e procuratore (Diritto romano e intermedio)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano 1959, pp. 646–649; A. CASALINUOVO, *Cento anni di storia e di gloria dell'avvocatura italiana*, in «Rassegna forense», VII (1974), pp. 113–131; ID., *Avvocato e procuratore. I) Ordinamento*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Roma 1988; E. RICCIARDI, *Lineamenti dell'ordinamento professionale forense*, Milano 1990; J.-L. HALPÉRIN, *Les professions judiciaires et juridiques dans l'histoire contemporaine. Modes d'organisation dans divers pays européens*, Paris 1992; P. ALVAZZI DEL FRATE, *Sulle origini dell'ordine degli avvocati: dall'Ancien Régime all'Italia liberale*, in «Panorami, riflessioni, discussioni e proposte sul diritto e l'amministrazione», VI (1994), pp. 17–31; *Les structures du barreau et du notariat en Europe de l'Ancien Régime à nos jours*, par Jean-Louis Halpérin, Lyon 1996; F. CIPRIANI, *La professione d'avvocato*, in *Storia d'Italia. Annali*, XIV, *Legge, Diritto, Giustizia*, Torino 1998, pp. 883–905; F. ALIMERTO, *Note per una storia delle professioni forensi: avvocati e causidici negli Stati sabaudi del periodo preunitario*, in «Rassegna forense. Rivista trimestrale del Consiglio Nazionale Forense», n. 32/2 (2004), pp. 379–412; *Les praticiens du droit du Moyen Âge à l'époque contemporaine. Approches prosopographiques (Belgique, Canada, France, Italie, Prusse)*, sous la direction de V. Bernadeau, J.-P. Nandrin, B. Rochet, X. Rousseaux, A. Tixhon, Rennes 2008.

³ «Gli avvocati aspirarono sempre a distinguersi dai procuratori che consideravano come una classe inferiore», P. RASI, *Avvocati e procuratori*, cit., p. 1665.

spettata e potente nella società dell' *Ancien Régime*: è sufficiente citare il caso degli Avvocati concistoriali nello Stato pontificio, il cui prestigio e i privilegi sono ben noti⁴.

Le corporazioni degli avvocati godevano di numerosi privilegi e di una autonomia che si fondava in particolare sul diritto di controllo sui membri e sulla regolamentazione dell'accesso alla professione, attraverso forme che configuravano una sorta di cooptazione. Il regime di *numerus clausus* era universalmente diffuso. Per quanto riguarda l'accesso, oltre a particolari qualità morali, erano ovunque richiesti il titolo universitario della laurea *in iure* e un periodo di alcuni anni di pratica forense.

2. La disciplina dell'avvocatura negli ordinamenti italiani

Nel XVIII secolo l'opera di accentramento amministrativo avviata in alcuni ordinamenti italiani aveva introdotto forme di controllo statale più rigido. Le corporazioni di avvocati e procuratori conobbero una sempre più profonda regolamentazione e una progressiva limitazione delle loro prerogative tradizionali. Non è certamente facile generalizzare, poiché le resistenze furono considerevoli, ma si trattò di una tendenza che, più evidente in altri Paesi, si manifestò anche in Italia⁵.

Un esempio in tal senso fu quello del sistema stabilito nei domini sabaudi dalle *Costituzioni di S.M. il Re di Sardegna* nel XVIII secolo⁶. Nel Regno di Sardegna una vera e propria organizzazione era prevista soltanto per la professione di procuratore: si trattava del *Collegio* dei procuratori.⁷ Secondo le *Costituzioni* del 1770, «non potrà alcuno e-

⁴ A essi spettava anche il governo dell'Università di Roma. Cfr. O. P. CONTI, *Origine, fasti e privilegi degli Avvocati Concistoriali*, Roma 1898; ID., *Elenco dei Defensores e degli Avvocati Concistoriali dall'anno 598 al 1905*, Roma 1905.

⁵ Cfr. H. SIEGRIST, *States and legal Professions. France, Germany, Italy and Switzerland 18th to early 20th Century*, in «Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata», n.s. II (1989), pp. 861–886; J.-L. HALPÉRIN, *Les professions judiciaires*, cit.; H. LEUWERS, *L'invention du barreau français 1660–1830. La construction nationale d'un groupe professionnel*, Paris 2006.

⁶ Sul punto si veda per tutti G. S. PENE VIDARI, *Giudici e processo nelle raccolte legislative sabaude settecentesche*, in *Costituzioni sabaude, 1723*, Milano 2002.

⁷ Libro II, Titolo X, *De' Procuratori*, in *Leggi e Costituzioni di Sua Maestà*, I, Torino 1770, pp. 173 ss.

esercitare l'ufficio di Procuratore, se non sia Procuratore Collegiato, ove sono i Collegi ... e non sarà ammesso a procurare, senza che sia stato riconosciuto abile per mezzo dell'opportuno esame, quanto all'idoneità, e delle necessarie informazioni, quanto a' di lui costumi, e probità, sotto pena della nullità, e di lire dieci per ogni atto, che si facesse: anche i Sostituiti de' Procuratori dovranno subire lo stesso esame.»⁸ L'accesso alla professione era stabilito attraverso un esame da parte dei magistrati dei Senati, delle Prefetture e degli Avvocati del Fisco⁹. Per essere ammessi all'esame era necessario aver compiuto studi filosofici e giuridici e aver svolto due anni di pratica forense presso un procuratore e un anno presso il Procuratore dei Poveri¹⁰. In questo modo, il controllo sull'accesso e sulla disciplina della professione di procuratore risultava completamente affidato alla magistratura.

Per gli avvocati non esisteva un'organizzazione autonoma. Per esercitare tale professione era necessario presentare al Senato il titolo accademico della laurea *in iure* e «la fede d'essersi esercitati nella pratica legale prima per due anni nello studio di un qualche Avvocato postulante, indi per un anno in quello dell'Avvocato de' Poveri»¹¹. Secondo l'articolo 2, «prima di essere ammessi all'esercizio, giureranno avanti il Senato d'osservare le nostre Costituzioni di non intraprendere, o rispettivamente proseguire il patrocinio di quelle Cause, che saranno ingiuste, o caluniose, di dare sempre a' loro Clienti un retto, e sincero consiglio, e di non esigere per il loro onorario più di quello, che loro è permesso nelle nostre Costituzioni»¹². Un rigido controllo da parte della magistratura era previsto dall'art. 3: «ogni volta che il Magistrato, Prefetto, o Giudice nella spedizione della lite riconoscerà,

⁸ Ivi, art. 1., pp. 173–174.

⁹ «Art. 2. L'esame suddetto si farà, quanto a' Procuratori, e Sostituiti, che debbono essere ammessi a procurare ne' Tribunali Supremi, da due Senatori coll'intervento dell'Avvocato Generale; e quanto agli altri, dal Prefetto della Provincia con assistenza dell'Avvocato Fiscale Provinciale», ivi, p. 174.

¹⁰ «Art. 3. Nessuno sarà ammesso all'esame per l'ufficio di Procuratore, o Sostituito ne' Tribunali Supremi, se non avrà studiato per il corso di un anno le Istituzioni Civili, e prima di esse la Rettorica, e la Logica, e riportate le fedi de' rispettivi Professori; dovrà altresì far constare di avere fatta la pratica per due anni nell'ufficio di un Procuratore in questa Città, o pure in quelle di Ciamberi, e Nizza rispettivamente, e per un anno nell'ufficio del Procuratore de' Poveri», ivi, pp. 174 – 175.

¹¹ Libro II, Titolo IX, *Degli Avvocati*, Art. 1, ivi, p. 170.

¹² Ivi, p. 171.

che l'Avvocato avrà patrocinato contro il proprio giuramento una qualche Causa, dovrà condannarlo nella stessa sentenza alla pena della sospensione per un anno, ed al risarcimento di tutte le spese, e danni verso le Parti»¹³. Un'ulteriore forma di controllo era esercitata dai magistrati sugli onorari degli avvocati: «ma se alcuno acciecato dal soverchio desio dell'interesse eccedesse il termine convenevole, la tassa verrà moderata dal Magistrato, Prefetto o Giudice, avanti cui pende la lite, e corretto pubblicamente l'Avvocato, non solamente quando il Cliente ricorresse, ma eziandio *ex officio* in tempo della spedizione della Causa»¹⁴.

Nel Regno di Sardegna le professioni d'avvocato e di procuratore erano dunque strettamente legate alla magistratura. L'assenza di forme di organizzazione autonoma fu in effetti la caratteristica principale del sistema piemontese.

3. Le riforme del periodo rivoluzionario e napoleonico

Negli anni della dominazione napoleonica in Italia, le professioni di avvocato e procuratore furono organizzate sulla base dell'ordinamento francese¹⁵. È opportuno ricordare che la Francia aveva conosciuto negli anni della Rivoluzione una vicenda di grande interesse relativamente alle professioni forensi. Nel 1790 un'assemblea composta prevalentemente da *hommes de loi* (avvocati, procuratori e magistrati), quale l'Assemblea Costituente, aveva soppresso *sic et simpliciter* le funzioni degli avvocati in nome della libertà e dell'uguaglianza di fronte alla legge. La legge del 2 settembre 1790 stabiliva, all'art. 10, 5 co., che «gli uomini di legge, fino ad ora chiamati avvocati, non dovendo formare né un ordine, né una corporazione, non indosseranno alcun abbigliamento particolare [toga] nelle loro funzioni». Stessa sorte subirono i procuratori nel 1791.

¹³ Ivi, pp. 171 – 172.

¹⁴ Libro II, Titolo XII, *Dell'onorario degli Avvocati, e de' Procuratori*, art. 1, ivi, p. 183.

¹⁵ Riferimenti si trovano nel saggio sul notariato nel periodo napoleonico di F. MAZZANTI PEPE-G. ANCARANI, *Il notariato in Italia dall'età napoleonica all'unità*, Milano 1983, pp. 22–128.

Nei tribunali comparvero allora i c.d. *défenseurs officieux*: «ognuno poteva venire in tribunale per assicurare la difesa di qualunque persona, in materia civile e in quella penale. Nessun condizione era necessaria, nessuna competenza era richiesta; nel nome della libertà, non era ammesso il diritto di proibire l'accesso al foro»¹⁶. Gli inconvenienti derivanti dalla assenza di tecnici professionali del diritto nei processi furono innumerevoli: certamente — afferma il Gazzaniga — «questi 'difensori' non hanno semplificato l'esercizio della giustizia e hanno persino favorito il ritorno dei vecchi avvocati»¹⁷. Mentre gli avvocati facevano progressivamente ritorno nei tribunali, sotto la veste di «difensori ufficiosi», la necessità di reintrodurre forme di organizzazione ufficiale della professione, apparve sempre più evidente.

Fu il regime napoleonico a ripristinare le funzioni di avvocati e procuratori — da allora definiti *avoués* — e a creare un Ordine professionale degli *avocats* con il decreto imperiale del 14 dicembre 1810. L'Ordine, stabilito presso ogni Corte d'appello e Tribunale di Prima Istanza, era posto sotto il diretto controllo del Procuratore Generale e del *Grand-Juge*, Ministro della giustizia. Il Consiglio dell'Ordine e il suo *Bâtonnier* erano nominati dal Procuratore Generale, mentre l'Assemblea generale non disponeva che di un voto consultivo. Inoltre, al Ministro della giustizia spettavano funzioni disciplinari molto ampie. Il provvedimento «risuscita dunque l'avvocatura ma, al tempo stesso, la imbavaglia»¹⁸.

L'Ordine degli avvocati napoleonico segnò una frattura netta con le corporazioni d'*Ancien Régime*: non si trattava più di un ordinamento autonomo cui corrispondevano specifici privilegi¹⁹, ma di una struttura professionale organizzata e inserita nell'ordinamento unitario dello

¹⁶ J.-L. GAZZANIGA, *Les avocats pendant la période révolutionnaire*, in *Une autre justice*, cit., p. 377. Cfr. M. P. FITZSIMMONS, *The parisian Order of Barrister and the French Revolution*, Cambridge Mass.-London 1987, pp. 64 ss. e J.-L. HALPÉRIN, *Les professions judiciaires*, cit., pp. 57 ss.

¹⁷ J.-L. GAZZANIGA, *Les avocats*, cit., p. 378.

¹⁸ A. DAMIEN, *Avocats*, in *Dictionnaire Napoléon*, sous la direction de Jean Tulard, n. ed., Paris 1989, p. 147.

¹⁹ «La corporazione aveva piena giurisdizione sui suoi aderenti: fissava nei suoi statuti le norme cui costoro si dovevano attenere, giudicava le loro vertenze, imponeva il rispetto delle proprie norme, coordinava lo svolgimento delle attività produttive, vigilava sul corretto comportamento professionale dei membri», M. CARVALE, *Ordinamenti giuridici*, cit., pp. 479 ss..

Stato. Come ha osservato l'Halpérin, «la legislazione consolare e imperiale, attraverso il ripristino delle professioni tradizionali, condusse al ritorno delle comunità e degli ordini, ma lo spirito corporativo che si riaffermava dovette trovare un compromesso con un interventismo statale più marcato rispetto all' *Ancien Régime*»²⁰.

4. La Restaurazione

Dopo il periodo napoleonico, quando gli Ordini degli avvocati e le Camere dei procuratori furono organizzati in tutta Italia²¹ sul modello francese, la situazione della legislazione nei vari ordinamenti fu molto eterogenea²². In alcuni degli Stati italiani il ritorno all' *Ancien Régime* fu netto, come nel caso — per esempio — del Regno di Sardegna²³, mentre in altri fu mantenuta in vigore la legislazione francese, come nel Ducato di Parma. Le professioni di procuratore e di avvocato furono ovunque separate, con l'eccezione della Lombardia, di Modena e della Toscana.

In generale si può affermare che, dopo il periodo napoleonico, l'autonomia delle corporazioni si trovò certamente indebolita a vantaggio del controllo statale, esercitato dalla magistratura. Il modello

²⁰ J.-L. HALPÉRIN, *Les professions judiciaires*, cit., p. 59. Si deve però ricordare che in Francia, come ha sottolineato lo stesso Autore, «l'intervento dello Stato nell'organizzazione delle professioni giudiziarie e giuridiche è molto antico», ivi, p. 56.

²¹ Solo Sardegna e Sicilia non caddero sotto l'influenza napoleonica.

²² In generale sull'influenza della cultura giuridica francese in Italia si veda il saggio di A. CAVANNA, *L'influence juridique française en Italie au XIX^e siècle*, cit.

²³ Sugli ordinamenti giudiziari nel Piemonte della Restaurazione si vedano tra gli altri I. SOFFIETTI, *Sulla storia dei principi dell'oralità, del contraddittorio e della pubblicità nel procedimento penale. Il periodo della Restaurazione nel Regno di Sardegna*, in «Rivista di storia del diritto italiano», XLIV–XLV (1971–72), pp. 125–241; G.S. PENE VIDARI, *Studi e prospettive recenti di storia giuridica sul Piemonte della Restaurazione*, in «Studi piemontesi», XII (1983), pp. 416–22; E. GENTA, *Eclettismo giuridico della Restaurazione*, in «Rivista di storia del diritto italiano», LX (1987), pp. 285–309; P. ALVAZZI DEL FRATE, *Ferdinando Dal Pozzo e le riforme giudiziarie del 1822*, in *L'età della Restaurazione in Piemonte e i moti del 1821*, a cura di A. Mango, Savigliano 1992, pp. 100–115; *Ombre e luci della Restaurazione: trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna. Atti del Convegno, Torino, 21–24 ottobre 1991*, Roma 1997; F. AIMERITO, *Per un codice di procedura civile del Regno di Sardegna: problemi del processo e prospettive di riforma nel Piemonte della Restaurazione*, Roma 2001.

francese aveva mostrato ai governi italiani, da un lato, l'importanza di una organizzazione professionale, quale l'Ordine, ma, dall'altro, l'utilità politica di una subordinazione delle professioni forensi alla magistratura.

5. L'Unificazione italiana

L'Unificazione italiana fu realizzata, com'è noto, dal Regno di Sardegna attraverso l'estensione, senza significative modifiche, salvo che per il diritto penale²⁴, del suo ordinamento giuridico ai differenti Stati della Penisola²⁵. Relativamente alla professione di avvocato, le *Costituzioni* piemontesi del 1770 erano ancora in vigore, all'indomani dell'unificazione. Non esisteva un Ordine e dunque la disciplina professionale era affidata alla magistratura. Per i procuratori la legge 17 aprile 1859 aveva abolito il *numerus clausus* e istituito Collegi elettivi di procuratori e le Camere di disciplina. La riorganizzazione generale della materia fu realizzata solo nel 1874, con la Legge dell'8 giugno²⁶.

La situazione di assenza di legislazione uniforme sul territorio del nuovo Regno e il lungo *iter* della riforma possono essere spiegati con la estrema varietà degli ordinamenti in vigore negli Stati pre-unitari:

²⁴ Ci riferiamo al problema dell'estensione del codice penale sardo del 1859 alla Toscana dove la pena di morte era stata abolita. L'effettiva unificazione della legislazione penale avvenne solo nel 1889 con l'emanazione del codice Zanardelli. Cfr. C. GHISALBERTI, *La codificazione del diritto in Italia 1865-1942*, Roma-Bari 1985, pp. 65-67; e M. DA PASSANO, *La pena di morte nel Regno d'Italia*, in *I codici preunitari e il codice Zanardelli*, a cura di Sergio Vinciguerra, Padova 1993, pp. 579-651.

²⁵ Sul punto si vedano in generale A. AQUARONE, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano 1960; G. ASTUTI, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli 1966; C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, II ed., Roma-Bari 1982.

²⁶ Grazie alla pubblicazione della collana «Storia dell'avvocatura in Italia», diretta da Guido Alpa, gli studi sull'avvocatura hanno conosciuto un significativo sviluppo. Nella collana si vedano tra gli altri, F. TACCHI, *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, Bologna 2002; *Un progetto di ricerca sulla storia dell'avvocatura*, a cura di G. Alpa e R. Danovi, Bologna 2003; *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocatessa italiana*, a cura di N. Sbano, Bologna 2004; *Atti del primo Congresso giuridico italiano (25 novembre-8 dicembre 1872)*, a cura di G. Alpa, Bologna 2006; F. COLAO, *Avvocati del Risorgimento nella Toscana della Restaurazione*, Bologna 2006; A. MENICONI, *La «maschia avvocatura». Istituzioni e professione forense in epoca fascista (1922-1943)*, Bologna 2007; *Atti del primo Congresso nazionale giuridico forense del secondo dopoguerra (settembre-novembre 1947)*, a cura di G. Alpa, S. Borsacchi, R. Russo, Bologna 2008.

ciò rese difficile la realizzazione di un sistema generale di regolamentazione delle professioni forensi. Si deve inoltre considerare che proprio nel Regno di Sardegna, il cui ordinamento fu esteso a tutta la Penisola, non esisteva una tradizione in tal senso, a causa della posizione di subordinazione degli avvocati piemontesi nei confronti della magistratura.

6. L'istituzione dell'Ordine degli avvocati e dei procuratori: la legge 8 giugno 1874

Il primo progetto di legge fu presentato al Senato dal Ministro della giustizia Giovanni De Falco nel 1866²⁷. La discussione sul progetto fu interrotta più volte nelle legislature seguenti e le professioni di avvocato e di procuratore furono regolate effettivamente in modo uniforme soltanto nel 1874.

Tra le forze politiche e in dottrina si possono distinguere, a questo riguardo, due tendenze principali, che non rispecchiano rigidamente la contrapposizione tra Destra e Sinistra, quanto piuttosto la provenienza geografica, in quanto l'attaccamento alle tradizioni forensi degli Stati pre-unitari condizionò il dibattito parlamentare:

- la prima era contraria per una questione di principio alla creazione di un Ordine degli avvocati. Si trattava dell'opposizione dei «liberali puri» a tutte le forme di corporazione nel nome della libertà, del *laissez-faire*. Una riproposizione dell'Ordine professionale degli avvocati appariva, in quest'ottica, un ritorno alle corporazioni e ai privilegi di un *Ancien Régime* definitivamente superato dallo «Stato liberale». Tale corrente, i cui esponenti militavano nella Destra, risultò minoritaria.
- la seconda era favorevole all'istituzione di un Ordine degli avvocati, considerato come elemento fondamentale per la difesa

²⁷ Progetto di legge per l'esercizio della professione di Avvocato e Procuratore, presentato in iniziativa al Senato dal Ministro di grazia e giustizia (De Falco) nella tornata del 23 marzo 1866, in *Atti parlamentari. Senato del Regno. Progetti di legge, Sessione 1865-66*, doc. n. 27. Giovanni De Falco, magistrato e senatore della Destra, proveniva dal Regno delle Due Sicilie.

dei diritti dei cittadini, in quanto costituita da forze liberali favorevoli a un certo interventismo statale. In questa seconda prospettiva l'autonomia e l'organizzazione degli avvocati erano ritenute strumenti indispensabili per l'affermazione dell'autonomia e indipendenza della magistratura.

Il progetto del Ministro della giustizia De Falco era basato sulla riaffermazione della separazione delle professioni di avvocato e di procuratore e sull'impossibilità di cumulare le due funzioni:

al primo [l'avvocato] spettano le regioni superiori del diritto, lo studio e la teoria dei principii, la direzione nel sistema e l'eloquenza dell'oratore nella difesa della causa; al secondo [il procuratore] incombono le ricerche pazienti dei fatti e dei documenti, l'esattezza nei dettagli e nell'esecuzione degli atti di procedura, il colpo d'occhio sicuro e pronto nei casi urgenti. Lavoro scientifico l'uno, pratico l'altro. Il giureconsulto non potrebbe piegarsi a sostenere convenientemente la seconda parte, senza venir meno alla sua principale missione; ed il procuratore impacciato com'è di continuo dalle esigenze minute che s'intrecciano nella tela del procedimento, mal risponderebbe al bisogno di lunghe e severe meditazioni scientifiche. La conseguenza della cumulazione sarebbe quella di ritrovare nella stessa persona o un avvocato mediocre ed un pessimo procuratore, od un pessimo avvocato ed un mediocre procuratore. È pur mestieri riconoscere che togliendo di mezzo ogni distinzione di ufficio fra i due ordini, essi ne sarebbero vicendevolmente pregiudicati²⁸.

Il progetto prevedeva la creazione di un Ordine degli avvocati²⁹ in quanto, secondo il Ministro, l'istituzione dell'Ordine era una necessità di primaria importanza, in particolare per le sue funzioni disciplinari di *castigatio domestica*:

L'esercizio della stessa professione, i rapporti continui e necessari nei quali gli avvocati sono fra loro, costituiscono una specie di legame che li obbliga tutti a custodire in ciascun componente la dignità dell'Ordine, a riunirsi, a

²⁸ *Progetto di legge... (De Falco)*, cit., p. 16.

²⁹ «Il progetto stabilisce che la classe degli avvocati costituisce un ordine, con assemblee, Consigli e disciplina propria. Allorché si ponga mente quanto vetusta sia questa organizzazione in Europa e segnatamente in Italia, dove la costituzione degli avvocati in collegio rimonta ai tempi di Giustiniano e come ad essa in gran parte sia dovuta la dignità e lo splendore che in tutte le epoche circondarono l'avvoceria, ci si parerà manifesto quanto prudente consiglio sia stato il conservarla», *ivi*, p. 19.

scegliersi una rappresentanza ed a darsi un capo: depositari dei più grandi interessi e dei più importanti segreti delle famiglie, eredi di nobilissime tradizioni, gli avvocati sentirono il bisogno d'imporsi da se stessi una disciplina, sanzionata poscia dalle stesse leggi, per la quale è assicurato l'adempimento dei doveri inerenti al nobile ministero ed è tutelato il decoro di tutta quanta la corporazione³⁰.

Il progetto De Falco fu modificato nelle legislature successive, con l'introduzione della possibilità di cumulare le funzioni di avvocato e di procuratore. È interessante citare le parole del deputato della Sinistra Antonio Oliva che accompagnavano il nuovo progetto di legge sull'istituzione di un Ordine degli avvocati:

la obiezione che si fa contro il sistema delle leggi antiche non cade già sulla convenienza di vedere ordinati e associati i ceti legali...: l'obiezione colpisce l'intervento del legislatore, al quale essa contrasta la facoltà di imporre dei legami obbligatorii, quasi vincoli intollerabili alla libertà delle professioni, e perciò violatori della civile indipendenza.

E si dice [...] : a che risuscitare il vecchio sistema della *corporazione*, condannato dalla politica e dalla economia, non conciliabile con un sistema sociale fondato principalmente sull'autonomia personale, e sulla libertà delle convenzioni!

[...] In altri termini, quelle del giudice e quelle del difensore sono due funzioni sociali egualmente importanti alla retta amministrazione della giustizia, e che ... hanno però bisogno a tale effetto di procedere colla piena e completa coscienza e padronanza della propria autonomia. A tale uopo non avvi che una garanzia, quella cioè consistente nel sottrarre il difensore allo stato di isolamento di fronte ai poteri costitutivi, coi quali è in necessità di continui rapporti; a tale uopo appunto il legislatore provvede creando a lato dell'Ordine giudiziario e del Ministero pubblico una istituzione, nella quale l'ufficio della difesa abbia una collettiva rappresentanza. Se non che, onde codesta istituzione risponda realmente al fine della sua ragion d'essere, bisogna che essa sia organata e costituita in modo da provvedere alla perfetta indipendenza amministrativa, e disciplinare del sodalizio da qualunque supremazia che quella non sia della legge; e quindi deve respingere dal proprio seno qualunque ingerimento d'altre autorità, per il quale si ingenerasse a danno della istituzione una tal quale dipendenza o inferiorità gerarchica di fronte alle medesime.³¹

³⁰ Ivi, p. 22.

³¹ *Atti parlamentari, Documenti Camera dei Deputati, Legislatura XI – Sessione 1873–74*, doc. n. 49 – A, pp. 8 – 9.

Un esempio di opposizione netta all'istituzione dell'Ordine degli avvocati può essere colto nelle parole del deputato piemontese della Destra, Luigi Tegas³²:

Prendo poi questa occasione per dire apertamente che sono poco propenso a questa istituzione dell'ordine degli avvocati...

Quest'associazione libera, dove se n'è riconosciuta l'utilità, è sorta spontaneamente senza il bisogno di una sanzione legislativa. Nei luoghi dove è passata nella consuetudine, gli avvocati se ne trovano contenti; nei luoghi invece dove non esiste, non è desiderata per niente; perché io credo che per aumentare il decoro della professione di avvocato non è necessario questo mezzo; ciascuno provvede indipendentemente alla propria dignità, e la riputazione si acquista coll'uso dell'attività individuale e della virtù personale senza che sia necessario appartenere ad associazioni, a gilde, a corpi, come si usava nei tempi antichi.

Io per verità non veggio in questo che l'imitazione d'un'istituzione francese e nulla più ... quantunque io abbia molto rispetto per i luminari del foro francese, io non credo che quest'istituzione abbia potuto influire sulla sua gloria, anzi io credo che abbia dato luogo ad inconvenienti, sia per la libertà dei giovani avvocati, sia per considerazioni politiche: poiché è facile che simili istituzioni in un grande paese devino ed acquistino un'influenza, che non debbono avere, massime che ne potrebbe nascere un antagonismo colla magistratura giudicante, i cui effetti potrebbero essere deplorabili. [...] Io credo, con questa disposizione, vulnerato il principio di libertà, e non mi sembra che un'imitazione dello straniero.

La legge non deve intervenire che quando è propriamente necessario il suo intervento; quando l'interesse pubblico esige che si pongano certe condizioni, certi vincoli, certe limitazioni della libertà. Quando non vi è questa necessità né privata né pubblica, io ritengo che la limitazione della libertà sia una specie d'arbitrio; un edificio artificiale che non serve né al progresso della scienza, né all'utile sociale. [...] Ora questa smania di legiferazione e di regolamentazione, che si risolve in tanti pesi che sotto un pretesto ed ora sotto un altro si mettono sul paese, non fa che creare nuove difficoltà³³.

La risposta di Paolo Onorato Vigliani, Ministro di Grazia e giustizia nell'ultimo governo della Destra³⁴, sottolineò l'importanza dell'Ordine per la difesa della libertà e dell'autonomia della magistratura:

³² Luigi Tegas, deputato piemontese di orientamento cavouriano, dimostrò, anche in altre occasioni, la sua fede liberista.

³³ *Atti parlamentari, Discussioni Camera dei deputati*, Legisl. XI, Sess. 1873-74, 24 marzo 1874, pp. 2607-2608.

³⁴ Governo Minghetti, 10 luglio 1873-18 marzo 1876.

Se si vuole una disciplina, non vi sono che due sistemi i quali si possono seguire in questa riforma.

O attribuire alla magistratura l'azione disciplinaria, perchè la eserciti sull'ordine degli avvocati, o deferirla agli avvocati stessi per esercitarla come una specie di giurati sopra i loro colleghi.

E qui io vi domando: l'enunciare questi due sistemi non è egli risolvere la questione? In un Governo liberale, in un Governo che si fonda sopra franchigie costituzionali, non è egli manifesto che il solo sistema che si raccomanda per la sua liberalità, è quello che costituisce la classe stessa degli avvocati giudice e regolatrice dei suoi doveri, della sua dignità e della sua disciplina? La cosa mi pare così manifesta che crederei per verità far torto a quest'Assemblea se mi distendessi più a lungo a dimostrarla.

Quindi io debbo esortare caldamente la Camera a voler ammettere la costituzione del collegio degli avvocati, e credo che in questo modo essa non esporrà il paese ad alcun pericolo, mentre invece il fare una legge sopra la professione degli avvocati, senza ammettere la costituzione dell'ordine, sarebbe un vero regresso, un passo retrivo³⁵.

Nel 1874 il progetto fu infine approvato dal Parlamento con l'istituzione dell'Ordine degli avvocati e dei procuratori. Il sistema conobbe alcune modifiche successive nel senso di un avvicinamento delle professioni di avvocato e di procuratore e di una autonomia dell'Ordine più garantita³⁶. Solo recentemente, con l'abolizione dell'albo dei procuratori, stabilita dalla legge 24 febbraio 1997, n. 27, è venuta meno nell'ordinamento italiano la distinzione tra le due professioni.

³⁵ *Atti parlamentari*, cit., p. 2612. Sul Vigliani si veda G. ARMANI, *s.v.*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, III, 1870-1874. *Il periodo della Destra da Lanza a Minghetti*, Milano 1989, pp. 227-228.

³⁶ I principali interventi legislativi furono la L. 25 marzo 1926 n. 453; il R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578 e la L. 22 gennaio 1934 n. 36.