

# La professione forense in età liberale

Caterina Bonzo\*

DOI: 10.54103/milanoup.245.c622

ABSTRACT ITALIANO: Il contributo ricostruisce i tratti più significativi della legge n. 1938 del 1874, che istituiva degli ordini professionali forensi con un'attenzione particolare al difficile equilibrio raggiunto tra due esigenze sensibilmente confliggenti, ovvero garantire regole precise per un esercizio rigoroso delle funzioni professionali, mantenendo al contempo l'avvocatura autonoma e indipendente per una piena realizzazione della sua funzione sociale.

ABSTRACT ENGLISH: The essay explains the main features of the law no. 1938 of 1874, establishing the bar councils, focusing on the difficult balance achieved between two seemingly contradictory requirements: to guarantee precise rules for the rigorous exercise of professional functions, and to preserve the autonomy and independence of the legal profession so that it could better fulfil its social function.

I gravi problemi che affliggono da tempo la giustizia in Italia e la recente attivazione in seno all'avvocatura di un percorso di riforma della legge professionale n. 247 del 2012 rendono ancor più significativa una riflessione condivisa sulle radici storiche di quello stesso sistema ordinistico che oggi deve affrontare sfide sempre più complesse e incalzanti: la felice ricorrenza che questo volume vuole celebrare ne offre indubbiamente un'occasione privilegiata.

La legge n. 1938 del 1874, istitutiva degli ordini forensi, non fu solo *la prima legge* dello Stato unitario sull'avvocatura: anticipando soluzioni definite in altri contesti solo più tardi<sup>1</sup>, essa fu in senso assoluto *la prima legge professionale* del nuovo Stato unitario<sup>2</sup>. Il provvedimento suscitò fin da subito una vastissima eco, anche a causa del grande coinvolgimento che la componente forense aveva

---

\* Professoressa associata di storia del diritto medievale e moderno presso l'Università degli Studi di Torino (ORCID 0000-0003-2692-8571).

1 È, per esempio, solo dell'anno successivo la prima legge sul notariato (L. 25 luglio 1875, n. 2786), poi assorbita dal testo unico delle leggi sul riordinamento del notariato (r.d. 25 maggio 1879, n. 4900) e a sua volta superato dalla legge di riforma del 16 febbraio 1913 n. 89.

2 Il testo della legge e del regolamento sono pubblicati con un puntuale e articolato commento in A. Bianchi, *Sull'esercizio delle professioni di avvocato e di procuratore. Testo e commento della legge 8 giugno 1874, n. 1938, serie 2., e del regolam. 26 luglio 1874, n. 2012, con appendice sugli onorari*, in *Raccolta delle leggi speciali e convenzioni internazionali del Regno d'Italia*, serie 6, vol. II, Torino, Utet, 1886.

avuto, prima, nel movimento risorgimentale<sup>3</sup> e poi nel processo di costruzione e consolidamento del Regno d'Italia<sup>4</sup>, nonché nel suo rinnovamento legislativo<sup>5</sup>; lo stesso Parlamento, che avrebbe approvato la legge in questione, era composto per una buona parte da avvocati<sup>6</sup>.

Proprio questi numerosi legami tra avvocatura, politica e istituzioni ampliarono inevitabilmente la portata di una legge che rientrava in un più vasto e preciso progetto – avviato fin dalla codificazione del 1865<sup>7</sup> – di trasformazione delle strutture portanti del nuovo Stato unitario, la cui applicazione, tuttavia, avrebbe dovuto poi fare i conti con una serie di ulteriori riforme, come l'istituzione dell'avvocatura erariale tra il '75 e il '76, l'unificazione della Corte di cassazione<sup>8</sup> o la riforma delle preture del 1901. Nei lunghi decenni di vigenza della legge, lo stesso ruolo dell'avvocato sarebbe sensibilmente cambiato sia con la nascita degli studi legali sia con lo specializzarsi delle competenze in più definiti rami del diritto di fronte a una clientela che, nel frattempo, era diventata molto più eterogenea e che, nel caso degli avvocati immersi in politica, costituiva anche la base del consenso elettorale<sup>9</sup>. Un'avvocatura, dunque, in costante crescita, soggetta a nuove sollecitazioni, chiamata a misurarsi tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento con un contesto in profondo divenire<sup>10</sup>.

3 Si rinvia diffusamente al ricco e poderoso volume: S. Borsacchi e G.S. Pene Vidari (a cura di), *Avvocati che fecero l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011, pubblicato nella collana *Storia dell'avvocatura in Italia*, avviata dal Consiglio nazionale forense con: G. Alpa e R. Danovi (a cura di), *Un progetto di ricerca sulla storia dell'avvocatura*, Bologna, Il Mulino, 2003.

4 G.S. Pene Vidari, *Giuristi napoletani esuli a Torino tra scienza e pratica*, in V. Piergiovanni (a cura di), *Sapere accademico e pratica legale fra Antico Regime ed unificazione nazionale* (Convegno organizzato dall'Accademia Ligure di Scienze e Lettere, Genova, 7 e 8 novembre 2008), Genova, Accademia Ligure di Scienze e Lettere, 2009, pp. 31-52; Id., *Un secolo e mezzo fa (22 gennaio 1851): la lezione torinese di Pasquale Stanislao Mancini sulla nazionalità*, in *Studi piemontesi*, XXXI-2, dic. 2002, pp. 273-285.

5 S. Borsacchi, G.S. Pene Vidari (a cura di), *Avvocati protagonisti e rinnovatori del primo diritto unitario*, Bologna, Il Mulino, 2014 (*Storia dell'avvocatura in Italia*).

6 F. Tacchi, *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2002 (*Storia dell'avvocatura in Italia*), pp. 231-262.

7 La legge riusciva a dare per la prima volta una risposta organica a questioni che erano già in parte emerse sia in occasione della promulgazione della legge sul patrocinio dei poveri (r.d. 6 dicembre 1865, n. 2627), sia nel corso dei lavori per la codificazione del 1865, ma senza che si fosse riusciti a realizzare una regolamentazione omogenea della condizione dell'avvocato, con gravi ripercussioni sia per gli interessi specifici di ceto, sia per le più ampie questioni connesse alla stessa amministrazione della giustizia. Sull'avvocatura dei poveri si veda lo studio di F.A. Goria, *L'avvocatura dei poveri. Vicende del modello pubblico dal Piemonte all'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2017 (*Storia dell'avvocatura in Italia*).

8 M. Meccarelli, *Le Corti di Cassazione nell'Italia unita: profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata (1865-1923)*, Milano, Giuffrè, 2005.

9 F. Tacchi, *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, cit., pp. 153-158.

10 Per un più ampio approfondimento di alcune problematiche scaturite dall'entrata in vigore della nuova legge professionale mi permetto di rinviare a C. Bonzo, *La legge istitutiva degli ordini*

Fu la prima legge e non fu facile raggiungere il traguardo: per l'approvazione del testo definitivo ci vollero otto anni, anche a causa di alcune vicende – come la terza guerra di indipendenza – che orientarono la vita politica in altre direzioni<sup>11</sup>. L'iter fu avviato nel 1866 dal ministro della giustizia Giovanni De Falco, un magistrato con un progetto che, approvato piuttosto in fretta al Senato, si arenò alla Camera dei deputati, fino a dover essere riproposto nel 1873 dal nuovo ministro della giustizia, Paolo Onorato Vigliani, avvocato e magistrato, che riuscì a ottenere il sostegno di una larga maggioranza<sup>12</sup>.

Prima di addentrarsi nell'analisi di aspetti più specifici, ci si può innanzitutto chiedere quale sia stata la principale novità della legge. Certamente, essa non definiva le funzioni di avvocato e procuratore, che continuavano a doversi ricavare fuori della legge, specialmente nei codici<sup>13</sup>, ma giungeva a disciplinare finalmente in modo unitario e uniforme su tutto il territorio nazionale le condizioni per l'esercizio delle professioni forensi, realizzando molte delle aspettative suscitate dal primo Congresso giuridico forense del 1872<sup>14</sup> e serpeggiate sulle riviste professionali da tempo. Fu dunque una legge «innovativa e unificante»<sup>15</sup>, che riuscì a superare le varie «avvocature» esistenti negli Stati preunitari, retaggio di tradizioni secolari specifiche.

In alcune province, infatti, erano i soli avvocati a essere responsabili di ogni incombenza imposta dal patrocinio. Altrove vigeva, invece, la distinzione tra «procuratore» e «avvocato», risalente al diritto romano, ma tipica anche della coeva Francia, che affidava all'*avoué* la rappresentanza giudiziale e all'*avocat* la difesa, senza però attribuirgli poteri rappresentativi<sup>16</sup>. Rispetto ai due estremi

---

*forensi nei suoi primi profili applicativi*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, XCVII, 2024, fasc. 1, pp. 33-104.

11 F. Tacchi, *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, cit., p. 48 ss.

12 F. Tacchi, *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, cit., p. 48, nota 62.

13 Fondamentali erano le disposizioni sulla rappresentanza e sulla difesa delle parti in giudizio. Gli stessi processualisti contribuirono a meglio definire i ruoli processuali, con una parte specifica dedicata alla figura dei procuratori. Cfr. L. Borsari, *Il codice italiano di procedura civile annotato*, vol. I, Napoli-Roma-Pisa, Unione tipografica editrice torinese, 1878<sup>4</sup>, pp. 266-267 (sub art. 156); *Commentario del Codice di procedura civile dei signori Pisanelli, Scialoja e Mancini, coordinato e ridotto dall'avvocato e prof. di diritto Domenicantonio Galdi*, vol. I, Napoli, Stab. Tipografico dei Classici Italiani, 1875, pp. 372-376, *Dei procuratori e del mandato della lite*, nn. 550-555; L. Mattiolo, *Trattato di diritto giudiziario civile italiano*, 14, Torino, Fratelli Bocca editori, 1892, pp. 522-545; L. Mortara, *Commentario del Codice e delle leggi di procedura civile*, vol. II, Milano, F. Vallardi, 1902, n. 579 ss., *Dei patrocinatori (avvocati, procuratori, rappresentanti)*. Non erano comunque rilevanti solo i codici procedurali: certe forme di abuso erano definite nel codice penale, così come gli obblighi del mandato professionale o il patto di quotalite erano disciplinati dal codice civile.

14 G. Alpa (a cura di), *Atti del primo Congresso giuridico italiano* (25 novembre - 8 dicembre 1872), Bologna, Il Mulino, 2 voll., 2006.

15 Così la definì Cesare Norsa nell'aprire la discussione al Congresso. Ivi, II vol., p. 1124.

16 La divisione, del resto, non era neppure sconosciuta al mondo di *common law* con il *barrister* per l'attività giudiziale e i *solicitors* per l'attività di consulenza stragiudiziale. È da notare che,

opposti – della separazione assoluta delle professioni e della unità dell'ufficio – in Italia era prevalso un sistema intermedio di conciliazione che, da un lato aveva per lo più mantenuto normalmente distinte le due funzioni, disponendo specifici requisiti per l'istruzione della causa e per la rappresentanza processuale, e dall'altro non aveva dall'altro escluso a priori la facoltà dell'esercizio cumulativo.

Senza poter ripercorrere in questa sede le tante situazioni specifiche, si può affermare che per la soluzione unitaria dei due uffici nella sola persona dell'avvocato aveva, per esempio, optato il Lombardo-Veneto, dove la precedente legislazione austriaca aveva affidato ad un'unica figura professionale, il *Rechtsanwalt*, le due funzioni della difesa e della procura<sup>17</sup>. Nel Regno di Sardegna, invece, per una tradizione risalente alla normativa sabauda settecentesca esistevano i due profili distinti, ma il legislatore si era occupato da ultimo espressamente solo dei procuratori per i quali (tra il 1857 e il 1859) aveva abolito il numero fisso e limitato, con la conseguente liquidazione delle cosiddette “piazze”, a importi poco più che simbolici, continuando però a prevedere serie forme di controllo statale: in particolare, l'obbligo di giuramento di fedeltà al re, allo statuto e alle leggi dello Stato, con l'esibizione di un certificato di moralità. Solo per i procuratori, inoltre, era stata istituita una camera di disciplina, mentre nulla di analogo esisteva per gli avvocati<sup>18</sup>.

A questa diversificazione di attività e di funzionamento della professione, si aggiungeva pure una differenziazione qualitativa spesso non lieve all'interno di ciascuna realtà, rispetto per esempio all'aggiornamento professionale che alcuni studi, più organizzati, potevano consentir sulla base di una gestione ordinata dei casi al loro interno affrontati, a differenza di realtà più modeste, nelle quali i professionisti rimanevano per tutta la vita legati alle nozioni assorbite durante la formazione universitaria. Anche su questo tema la legge avrebbe avuto modo di incidere.

---

nella nota voce enciclopedica curata a fine Ottocento da C. Cavagnari, E. Caldara, *Avvocati e procuratori*, in *Digesto italiano*, IV/2, Torino, Utet, 1893-1899, la prima funzione fosse intesa come l'evoluzione di un bisogno dei più naturali e antichi, quello di difendere il debole per un'esigenza di famiglia o di affetto, mentre la seconda veniva fatta risalire alla Francia di età moderna, identificando i procuratori come «i pubblici ufficiali incaricati di rappresentare le parti in giudizio e di far gli atti necessari di procedura» (ivi, p. 76).

17 Sulla situazione vigente nel resto della Penisola, cfr. in sintesi *Atti del primo Congresso giuridico italiano*, cit., I, pp. 405-408, e II, pp. 1125-1134.

18 Il tema è stato ampiamente studiato da F. Aimerito, *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*, XXXVII, 2004, fasc. 2, pp. 379-412; Id., «Nulla più che un avvocato»: qualche considerazione su “Urbano Rattazzi avvocato” e sulle professioni forensi in Piemonte intorno alla metà dell'Ottocento. Con l'esposizione dei primi risultati d'una ricerca in corso, in *Rivista di storia arte archeologia per le Province di Alessandria e Asti*, 120, 1, 2011, pp. 29-56; Id., *La pénétration d'un modèle d'organisation des professions judiciaires dans le Piémont napoléonien et ses suites: notes*, in *La construction des professions juridiques et médicales, Europe occidentale XVIIIe- XIXe siècle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2020, pp. 77-96. Da ultimo, dello stesso Autore, *Avvocati e procuratori a Torino e in Piemonte dal tardo Medioevo al 1874*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, XCVI, 2023, fasc. 2, pp. 149-166.

Era chiaro che questa situazione così eterogenea non potesse più reggere all'interno della compagine unitaria, ma in sede politica si stentava a trovare una soluzione condivisa, in quanto i singoli parlamentari tendevano a dar voce alle esigenze specifiche della propria area geografica. Assai più decisiva fu, invece, la presa di posizione degli stessi avvocati, provenienti dalle diverse regioni, nel primo Congresso giuridico italiano tenutosi a Roma, ormai divenuta capitale del Regno, tra il 25 novembre e l'8 dicembre del 1872. Era la prima volta che avvocati provenienti da realtà strutturate in modo molto divergente si riunivano e, dimostrando di appartenere ad una cultura giuridica unitaria, riuscirono in quell'occasione a rafforzare la propria identità professionale, tanto da farla valere pure nell'ambito delle relazioni istituzionali.

In particolare, il confronto si animò attorno alla cosiddetta "V tesi", illustrata proprio da un avvocato milanese, Cesare Norsa<sup>19</sup>. La prima questione preliminare da risolvere fu *come* disciplinare l'esercizio delle funzioni di avvocato e di procuratore, se in modo unitario o separato. A sostegno della separazione si adduceva la radicale diversità delle funzioni, una più pratica, l'altra più intellettuale; i fautori dell'unicità della professione sostenevano, invece, che una separazione dell'ufficio sarebbe stata pregiudizievole per le stesse parti e causa di maggiori oneri; a favore di quest'ultima tesi, senz'altro il precedente lombardo offriva un argomento non trascurabile.

Dopo varie discussioni – forse più per motivi di opportunità che per ragioni teoriche<sup>20</sup> – il Congresso optò per una via mediana che sarebbe poi stata accolta dal legislatore: l'ufficio della rappresentanza e dell'assistenza legale erano mantenuti formalmente distinti, ma se ne ammetteva l'esercizio cumulativo anche in una stessa causa, purché in presenza dei requisiti prescritti dalla legge per l'una e per l'altra e nell'adempimento dei relativi doveri. Quello che veniva escluso in modo categorico era, invece, il cumulo degli onorari: sarebbe stata l'autorità giudiziaria a decidere, di volta in volta, quale fosse la natura prevalente degli atti e, di conseguenza, il tipo di emolumento configurabile. Ovviamente, in sede applicativa, non sarebbe stato sempre facile stabilire a quale funzione fosse riconducibile il singolo atto.

L'altra cruciale questione su cui il Congresso diede un apporto decisivo fu l'opportunità di istituire o meno un organo rappresentativo del ceto forense<sup>21</sup>. La soluzione ordinistica del progetto ministeriale, se trovava ampio sostegno

19 Giurista attivo anche su altri temi: si veda, per esempio, il suo contributo *Sulla necessità e sui mezzi di rimediare al soverchio agglomeramento delle leggi promulgate nel Regno d'Italia*, in *Annali della giurisprudenza italiana*, 9, 1875, pp. 68-77.

20 Per i diversi interventi cfr. *Atti del primo Congresso giuridico italiano*, cit., II, pp. 1136-1174.

21 Non si trattava di ripristinare gli antichi collegi corporativi, ma di istituire *ex novo* una struttura inserita organicamente nelle istituzioni statali, che derivasse la propria legittimazione e le regole di funzionamento dalla legge. Anche su questo punto fu il relatore Norsa a introdurre il tema: cfr. *Atti del primo Congresso giuridico italiano*, cit., I, pp. 405-408, e II, pp. 1185-1188.

tra i liberali moderati – anche grazie al precedente napoleonico<sup>22</sup> –, non poteva invece essere gradita ai liberali più intransigenti, contrari non solo a ogni forma di condizionamento corporativo, ma anche ad un'interferenza delle istituzioni sul modello francese. Nonostante alcuni attriti, il Congresso finì per schierarsi a favore di una rappresentanza: era prevalsa la necessità di tutelare la probità e il decoro delle professioni forensi, anche ove i fatti non integrassero gli estremi della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, e il rispetto dell'indipendenza e dell'autonomia delle funzioni difensive imponeva di affidare questo compito allo stesso ceto forense<sup>23</sup>.

Più problematica fu, invece, l'individuazione dei caratteri specifici delle strutture, delle attribuzioni e delle modalità di funzionamento e anche su questo punto si imponeva l'esigenza di uniformare le diverse realtà locali: nella Penisola esistevano vari organi, con denominazioni, giurisdizioni e competenze non sempre omogenee (camere o consigli di disciplina, collegi o ordini), specialmente in quei sistemi dove perdurava una rigida distinzione delle funzioni.

Un aspetto che, però, doveva essere assolutamente rispettato secondo il Congresso era l'autonomia di ceto, la quale poteva essere garantita, da un lato, con la libera elezione dalla base dei componenti e, dall'altro, escludendo l'ingerenza delle autorità giudiziarie e del pubblico ministero tanto nella conservazione dell'ordine degli avvocati e procuratori quanto nell'ammissione di nuovi elementi. In realtà, poi, su questi ultimi criteri la legge avrebbe assunto una piega diversa.

La legge del 1874 finì per istituire un consiglio dell'ordine degli avvocati e un consiglio di disciplina per i procuratori presso ogni corte d'appello ed ogni tribunale<sup>24</sup>, mentre non si realizzò, per il momento, quella rappresentanza centrale del ceto forense nella capitale – che pur era stata auspicata dal Congresso romano –, composta di diritto da tutti i presidenti dei singoli consigli e che avrebbe potuto garantire un indirizzo uniforme e armonico dell'attività professionale<sup>25</sup>.

22 Dopo l'intransigenza rivoluzionaria, il decreto imperiale 14 dicembre 1810 aveva riabilitato gli ordini forensi: in un'ottica centralistica, avevano cessato di essere spontanea espressione di un interesse corporativo (com'era stato, in effetti, nella dimensione medievale originaria), ma il loro recupero era pur sempre una prova del riconoscimento ufficiale e pubblico della funzione svolta dall'avvocatura. Cfr. 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*, 6, 1994, pp. 17-31 (anche in, dello stesso Autore, *Appunti di storia degli organismi giudiziari. Dall'assolutismo francese all'Italia repubblicana*, Roma, Aracne, 2009, pp. 85-97).

23 Fondamentali le puntualizzazioni del relatore Norsa in *Atti del primo Congresso*, cit., II, pp. 1203-1206 e pp. 1222-1224.

24 Era dunque rimasto inascoltato il rilievo critico del Congresso rispetto ad una frammentazione eccessiva della rappresentanza, sulla base delle singole sedi di tribunale e non invece solo di corti d'appello. Cfr. *Atti del primo Congresso*, cit., I, pp. 455-457.

25 Il Consiglio nazionale forense sarebbe stato istituito solo con la legge 453 del 25 marzo 1926. Il forte localismo, che aveva condizionato in proposito il legislatore del 1874, sarebbe stato ulteriormente amplificato dalla persistenza per ancora cinquant'anni di cinque distinte Corti di cassazione, unificate com'è noto in materia penale nel 1888 e per le cause civili solo nel 1923.

I consigli locali sarebbero stati rinnovabili annualmente ai primi di gennaio e composti proporzionalmente al numero degli iscritti<sup>26</sup>: erano rimasti, dunque, ancora due distinti collegi per gli avvocati e i procuratori<sup>27</sup>, ma nel complesso l'attività sarebbe stata poi, nel tempo, più integrata rispetto alle previsioni.

Risolte queste due prime questioni di fondo, il legislatore poteva passare a dettagliare una regolamentazione organica e uniforme delle professioni. Si può fin d'ora osservare che, nel complesso, la normativa riflette il difficile equilibrio tra due esigenze sensibilmente confliggenti: quella di garantire regole precise per un esercizio rigoroso delle funzioni professionali, mantenendo al contempo l'avvocatura autonoma e indipendente perché potesse meglio realizzare la sua funzione sociale.

In proposito, un primo esempio chiarissimo di questo delicato bilanciamento si pose in relazione all'accesso alla professione, subordinato – non diversamente da oggi – all'iscrizione all'albo: questa formalità necessaria, prevista dalla legge<sup>28</sup>, riconosceva al ceto una indiscussa visibilità, ma soprattutto garantiva al privato che ad esercitare fossero i soli professionisti abilitati, escludendo definitivamente gli avvocati per solo titolo e onore, come invece nella tradizione più risalente.

A ciascun consiglio sarebbe spettato di verificare la sussistenza dei requisiti di legge<sup>29</sup>, ma in presenza degli stessi l'iscrizione all'albo sarebbe stata sostanzialmente un atto dovuto, tanto che, qualora il consiglio avesse voluto rifiutare l'iscrizione, avrebbe dovuto motivare il provvedimento, comunicandolo all'interessato e ai presidenti della corte o dei tribunali dove aveva sede il consiglio – per poi essere da questi notificato al pubblico ministero – al fine di consentire la tutela stessa dei diritti fondamentali<sup>30</sup>. Questo rigore avrebbe dovuto portare a ridurre radicalmente lo spazio di valutazione discrezionale esercitabile dai

26 In particolare, all'interno di quello degli avvocati, sarebbero poi stati eletti un presidente, un segretario ed un tesoriere (art. 19); a tal fine venivano fissate dalla legge le norme di funzionamento interno degli organi istituiti, introducendo il principio maggioritario (art. 23).

27 Il Congresso del 1872, criticando la duplicità dei collegi previsti nel progetto ministeriale, spingeva per la costituzione di un unico collegio, pur diviso in due sezioni distinte per avvocati e procuratori, riunibili semmai collegialmente per trattare temi comuni a tutto il ceto. Anche Francesco Carrara, forte dell'esperienza toscana ove l'ordine degli avvocati era diviso in due sole grandi camere, con sede a Firenze e Lucca, temeva che l'eccessiva frammentazione presso ogni tribunale in realtà inevitabilmente più contenute – indicate spregiativamente “camerini” – mettesse a rischio l'autorità dell'ordine e la sua capacità di tutelare efficacemente la libertà degli iscritti (F. Carrara, *Il passato, il presente e l'avvenire degli avvocati in Italia*, Lucca, 1874, p. 54). Minori timori nutrono Cavagnari e Caldara nel loro commento alla legge (*Avvocati e procuratori*, cit., p. 161), sebbene il testo della legge fatichi a realizzare quella perfetta indipendenza amministrativa e disciplinare illustrata nella relazione parlamentare.

28 Art. 3: «Per assumere il titolo, e per esercitare le funzioni di avvocato o di procuratore, è necessaria la iscrizione nell'albo, formato secondo le disposizioni della presente legge».

29 Artt. 8-9 per gli avvocati e artt. 39-40 per i procuratori.

30 Art. 10. In effetti il pubblico ministero avrebbe potuto impugnare pure i provvedimenti di iscrizione, ma entro un termine molto breve di dieci giorni dalla notificazione, per evitare che perdurasse senza motivo una situazione di incertezza sul diritto in questione (art. 11). Cfr. A. Bianchi, *Sull'esercizio delle professioni di avvocato e di procuratore*, cit., p. 143.

consigli, una discrezione che rischiava di escludere quanti potessero essere ritenuti indegni per motivi di moralità o addirittura scomodi per questioni opinabili, pur avendo tutti i requisiti di legge.

È dunque innegabile che, proprio sulla tenuta degli albi, si sia giocata una battaglia fondamentale: l'aspirazione dei consigli era certamente nel senso dell'autonomia più piena, secondo la massima di derivazione francese *l'ordre est maître de son tableau*, ma il legislatore aveva escluso che potesse trattarsi di un'autonomia assoluta e incensurabile. Pertanto, a tutela della legalità, aveva coinvolto anche la magistratura nell'iter di completamento dell'iscrizione, sia pur in modo indiretto: i provvedimenti consiliari sull'iscrizione all'albo erano, infatti, posti sotto un generale controllo del pubblico ministero<sup>31</sup> e comunque impugnabili in corte d'appello – e poi in Cassazione – da parte degli aspiranti iscritti, a cui veniva dunque riconosciuto un autentico diritto inerente al proprio stato e capacità giuridica, una volta verificati i requisiti di legge tassativamente indicati<sup>32</sup>.

La previsione legislativa di un'ingerenza del pubblico ministero in ordine all'esistenza e alla conservazione dell'ordine può far ben immaginare quanto possa essere stato sofferto – specialmente in certe fasi – il rapporto tra avvocati e giudici: gli avvocati tendevano a vedere nell'ordine un “tribunale di famiglia” insofferente a interventi esterni e accusarono più di una volta i magistrati di spingersi oltre i limiti di legge, riducendo indebitamente l'autonomia decisionale dei consigli.

Secondo la lettera della legge, il magistrato avrebbe potuto cancellare un'iscrizione solo quando era “contraria alla legge” (e in questo caso la deliberazione del consiglio non avrebbe avuto alcun effetto). Proprio il limite della «violazione di legge» avrebbe dovuto infatti garantire la reciproca separazione delle funzioni sociali e l'autonomia dei collegi – essenziali in uno Stato liberale – escludendo qualunque forma di inferiorità o di dipendenza gerarchica rispetto alla magistratura, ma in concreto la situazione non fu sempre così lineare. Un caso eclatante è quello che vide protagonista la pinerolese Lydia Poët: una lettura rigorosa della legge professionale e del più ampio contesto normativo del tempo avrebbe dovuto aprire a soluzioni diverse da quella storicamente nota<sup>33</sup>,

31 Al principio di ogni anno l'albo aggiornato sarebbe stato inviato dal consiglio al presidente della corte o del tribunale perché fosse notificato al pubblico ministero che avrebbe potuto ordinare la cancellazione delle iscrizioni contrarie alle leggi sentiti gli interessati (art. 6). Si trattava di un ulteriore forma di controllo, esercitata *ex post*, sulla tenuta degli albi.

32 Art. 11.

33 Che la legge del 1874 non avesse espressamente escluso le donne dall'esercizio dell'avvocatura poteva essere, in effetti, argomento *a contrario* poco convincente, considerando che fino al regolamento Bonghi dell'anno successivo esse non avevano neppure la possibilità di laurearsi; e del resto per alcuni non sarebbe stata neanche questione da porsi, considerandosi il foro – un po' come la politica – affare da uomini. Maggiore portata avrebbe, invece, dovuto avere il principio di uguaglianza sancito sia dall'art. 24 dello Statuto albertino che dall'art. 1 del codice civile unitario: eppure, com'è noto, il pubblico ministero concluse sulla base di argomentazioni di carattere prevalentemente culturale, che peraltro trovavano un riscontro concreto nella limitazione di autonomia giuridica in cui versò la donna fino all'abolizione dell'autorizzazione

mentre un'interpretazione giudiziaria dei rapporti sociali e giuridici culturalmente condizionata in senso virile portò a vanificare l'iniziativa assunta dal consiglio dell'ordine di Torino<sup>34</sup>.

Per quanto la legge non avesse posto limitazioni all'accesso professionale sulla base del genere, stabiliva in modo rigoroso e puntuale numerosi altri requisiti per l'iscrizione all'albo. Alcuni erano comuni tanto agli avvocati quanto ai procuratori: l'assenza delle stesse condanne penali causa di cancellazione, a dimostrazione della buona condotta dell'aspirante, mentre non si erano voluti i certificati di moralità – che pur erano stati ventilati da qualcuno, come Zanardelli – per il carattere anche solo potenzialmente inquisitorio sulla vita privata; entrambi dovevano aver sostenuto un certo percorso formativo, più rigoroso per gli avvocati, ai quali si chiedeva il titolo di laurea in giurisprudenza, quando ai procuratori sarebbe bastato aver sostenuto solo determinati esami universitari ritenuti fondamentali; entrambi avrebbero dovuto esercitare un certo periodo di praticantato<sup>35</sup>; infine, era necessario il superamento di un esame teorico-pratico finale, in forma scritta e orale<sup>36</sup>, condizione che era stata ritenuta

---

maritale. Il dibattito è ampiamente riportato in A. Bianchi, *Sull'esercizio delle professioni di avvocato e di procuratore*, cit., pp. 107-133. Per la più recente riflessione storiografica cfr. soprattutto F. Tacchi, *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, cit., pp. 262-303; Ead., *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, prefazione di R. Sanlorenzo, Torino, Utet, 2009, pp. 3-16; Ead., *Donne e avvocatura in Italia. Questioni di genere (e di lungo periodo)*, in R. Bianchi Riva, C. Spaccapelo (a cura di), *Parità di genere e professioni legali: una lunga storia...*, Milano, Milano University Press, 2023, pp. 29-38; N. Sbanò (a cura di), *Donne e diritti. Dalla sentenza Mortara del 1906 alla prima avvocatessa italiana*, Bologna, Il Mulino, 2004.

- 34 La richiesta della Poet d'iscrizione all'albo era stata accolta dal consiglio dell'ordine di Torino in data 6 agosto 1883, ma – a seguito dell'impugnazione dal pubblico ministero – ne venivano annullati gli effetti con sentenza della corte d'appello della stessa città dell'11 novembre 1883 (in *Giurisprudenza italiana*, 1884, I, 1, 295), confermata dalla Cassazione il 18 aprile 1884 (in *Foro italiano*, 1884, I, 341). Analoga vicenda fu quella di Teresa Labriola: corte d'appello di Roma, 31 ottobre 1912, in *Giurisprudenza italiana*, 1912, I, 2, 1051, poi confermata in Cass. Roma, 25 luglio 1913 (ivi, 1913, I, 1, 768). Su quest'ultima vicenda cfr. F. Tacchi, *Eva togata*, cit., pp. 24-35.
- 35 È curioso che già allora si fossero levate alcune voci critiche sull'effettiva utilità di un'esperienza che non sempre risultava davvero formativa: pare fosse raro trovare avvocati con la pazienza di insegnare e non era comunque facile far rispettare un'effettiva partecipazione alle udienze. Cfr. A. Bianchi, *Sull'esercizio delle professioni di avvocato e di procuratore*, cit., pp. 100-104.
- 36 Al di là della ridefinizione delle modalità operative imposte da ultimo prima dall'emergenza Covid (*Decreto 13 aprile 2021 - Nuove modalità e procedure per lo svolgimento dell'esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense – sessione 2020*) e poi ulteriormente confermate per le sessioni d'esame 2023 e 2024 (art. 4 *quater* del d.l. 10 maggio 2023, n. 51, introdotto dalla legge di conversione 3 luglio 2023, n. 87), il tema dell'accesso alla professione forense è stato al centro di un'ampia riflessione, insieme ad altri numerosi profili della disciplina – specialmente tariffe, esercizio in forma societaria e pubblicità – legati alle esigenze di liberalizzazione fin dai tempi del c.d. “decreto Bersani” (d.l. 223/2006) ed alla sua conversione nella l. 248/2006. Cfr. Consiglio nazionale forense, *Relazione sulle modifiche apportate al codice deontologico forense in applicazione del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 2006 n. 248*, in *Foro Italiano*, vol. 130, n. 5, maggio 2007, pp. 169/170-187/188.

più opportunamente selettiva rispetto al giudizio diffuso che sull'attitudine e sul merito avrebbero potuto dare l'opinione pubblica o le parti. E, in proposito, fu proprio la composizione della commissione esaminatrice a costituire un terreno decisivo per tutelare l'autonomia forense: rispetto al progetto iniziale – che aveva previsto solo avvocati – si era passati col tempo ad aprire fin troppo eccessivamente agli elementi tratti dalla magistratura, considerato l'apporto fondamentale dell'avvocatura in seno all'amministrazione della giustizia<sup>37</sup>. Anche su questo aspetto il Congresso del 1872 riuscì a riequilibrare la riflessione, sostenendo che – al fine di garantire l'autonomia e l'indipendenza già citate – fosse fondamentale che la commissione esaminatrice, pur in una composizione mista di avvocati e magistrati, fosse nominata dai consigli e con un peso prevalente di avvocati: in effetti, il legislatore avrebbe riconosciuto un membro in più alla componente forense, affidando però la presidenza della commissione ad un magistrato<sup>38</sup>.

Sempre nell'ottica di garantire l'indipendenza e l'autonomia della professione, la legge dovette affrontare con estrema cautela il tema delle incompatibilità. Non si poteva ignorare un'antica tradizione di scambio e di sinergia di saperi, oltre che di carriere fluttuanti tra magistratura, avvocatura e docenza universitaria. Infatti, sia pur nel rispetto di alcune condizioni, si riconosceva il diritto all'iscrizione all'albo degli avvocati ai magistrati dell'ordine giudiziario, ai professori universitari in materie giuridiche e ai procuratori laureati in giurisprudenza che avessero maturato una certa anzianità; al contrario, proprio per garantire l'indipendenza del professionista e il pieno adempimento dei propri doveri, la professione di avvocato e di procuratore fu ritenuta incompatibile con profili professionali diversi e con qualunque ufficio o impiego pubblico non gratuito, ad eccezione dei professori di diritto nelle università, licei o altri istituti del Regno<sup>39</sup>.

In effetti, però, più delle valutazioni che si possono trarre dalle scelte legislative in tema di requisiti<sup>40</sup>, sono le vicende legate alla procedura d'iscrizione a poter dare elementi importanti per comprendere ulteriormente tensioni e attriti

37 L'avvocatura voleva evitare che il giudizio di idoneità dei patrocinatori venisse attribuito «all'autorità esecutiva, o ad una Commissione apposita composta d'una maggioranza attinente ai poteri esecutivi» (*Atti del primo Congresso*, cit., II, p. 1188), ledendo così la libertà e l'autonomia del collegio.

38 Cfr. art. 8, n. 4. Altri requisiti erano, invece, limitati solo ai procuratori: in particolare, poiché l'ufficio della rappresentanza legale li assimilava ai pubblici funzionari, ad essi soltanto furono richiesti – quali titoli supplementari rispetto agli avvocati – la cittadinanza italiana, la fissazione di una residenza stabile nella sede di corte d'appello o di tribunale, a pena di cancellazione dall'albo, e l'obbligo di un giuramento in pubblica udienza «di adempiere con lealtà e diligenza i doveri del proprio ministero». La formula era meno pesante di quella prevista dalla legge Siccardi del '59, dove si chiedeva di giurare fedeltà al re, allo Statuto e alle leggi.

39 Se la professione del procuratore fu ritenuta incompatibile con qualunque altra professione, per quella di avvocato – a sottolinearne la liberalità – le incompatibilità furono un numero ristretto. Cfr. artt. 13 e 43.

40 Lo stesso legislatore aveva peraltro pure mediato rispetto alle tradizioni precedenti: considerate le sensibili differenze esistenti a livello locale in ordine all'esercizio delle professioni

suscitati da interessi confliggenti. Proprio perché l'albo era il documento che avrebbe dovuto dimostrare *ictu oculi*, in ogni evenienza – sia per l'autorità giudiziaria, sia per i privati, e senza bisogno di altre indagini – che ciascun iscritto avesse la piena capacità di esercitare la professione, si imponeva ai consigli un dovere di aggiornamento costante sugli iscritti. E su questo tema si innescarono frizioni evidenti e notevoli: non era, per esempio, pacifico se, nel caso del trasferimento da un albo all'altro, il consiglio *ad quem* avesse diritto a chiedere nuovamente la produzione dei titoli per un ulteriore esame ai fini dell'iscrizione, o se l'iscrizione dovesse essere riconosciuta in modo automatico, purché fosse stato rilasciato il nulla osta dal consiglio in uscita<sup>41</sup>.

La situazione era tanto più delicata per i procuratori, soggetti com'erano all'obbligo di fissare una residenza stabile, circostanza che diede origine ad alcuni contrasti giurisprudenziali: l'orientamento prevalente valorizzava l'autonomia dei consigli, riconoscendo al consiglio *ad quem* gli stessi poteri esercitabili nel caso di una nuova iscrizione; tuttavia, un filone minoritario e pure parecchio criticato sulle riviste del tempo attribuiva un valore quasi di giudicato alla pronuncia del consiglio *a quo*, escludendo – anche per evitare contrasti tra gli ordini – che quello *ad quem* potesse pronunciarsi sulla stessa persona<sup>42</sup>.

Un'altra questione spinosa poteva verificarsi ove, nel corso dei controlli annuali, il consiglio si fosse accorto che il procuratore avesse mutato la residenza senza debitamente segnalarlo: in questo caso poteva porsi il dubbio se il consiglio dovesse limitarsi ad una rettifica materiale dell'albo o se, invece, dovesse spingersi ad avviare un procedimento disciplinare contro l'iscritto, trattandosi di un comportamento disciplinarmente rilevante. In questo secondo caso, la cancellazione non avrebbe avuto il tenore di una sola modifica materiale – come nel caso, per esempio, di morte sopravvenuta dell'iscritto – ma avrebbe assunto la forma del provvedimento disciplinare, peraltro da assumere solo in presenza di specifiche garanzie difensive per l'iscritto<sup>43</sup>.

E veniamo allora, in conclusione, alla giurisdizione disciplinare attribuita ai consigli, che costituì sicuramente un tassello centrale nell'impianto della legge: esercitata d'ufficio, su reclamo delle parti o su impulso del pubblico ministero, essa era diretta alla conservazione del decoro e dell'indipendenza degli iscritti, attraverso la repressione di eventuali abusi e mancanze<sup>44</sup>. Non si trattava soltanto in negativo di censurare, reprimere e punire a posteriori, quanto piuttosto di

---

forensi, la legge opportunamente dettava dettagliate disposizioni transitorie a tutela dei diritti maturati sotto la legislazione allora vigente.

41 Questo era necessario per verificare che non vi fossero intenzioni fraudolente da parte di chi, per esempio, volesse sottrarsi a qualche giudizio disciplinari pendente presso il consiglio *a quo*.

42 C. Bonzo, *La legge istitutiva degli ordini forensi*, cit., pp. 54-57.

43 Ivi, pp. 65-68.

44 Rispetto alla condotta tenuta durante il praticantato, la legge riconosceva un potere di sorveglianza solo al consiglio di disciplina per quello condotto dai procuratori, non contemplato invece per gli aspiranti avvocati.

promuovere la dignità professionale, rendendo più efficace la cooperazione del ceto forense nell'applicazione delle leggi e nell'amministrazione della giustizia. A Giuseppe Zanardelli e a Domenico Giuriati si devono i primi urgenti richiami – per certi aspetti ancora del tutto attuali – al rispetto delle norme di comportamento per il ceto forense, con particolare riguardo alle regole di colleganza e nei rapporti con la clientela, oggi oggetto di una più precisa codificazione.

La legge aveva previsto quattro sanzioni disciplinari (avvertimento, censura, sospensione dall'esercizio e cancellazione dall'albo), opportunamente graduate rispetto alla gravità dei comportamenti, che però la legge stessa non aveva voluto tipizzare in modo esplicito, come invece nell'ordinamento attuale. Su questi aspetti fu la giurisprudenza ad avere un ruolo decisivo, perché nel tempo disegnò tutta una serie di comportamenti deontologicamente riprovevoli, anche attraverso visioni non sempre omogenee, soprattutto tra corti d'appello e Corte di cassazione o tra i vari distretti regionali. Fu proprio in via giurisprudenziale, per esempio, che si configurò come illecito disciplinare lo stesso mancato versamento della quota annuale, tanto per il procuratore quanto per l'avvocato<sup>45</sup>. Infatti, il contributo – approvato in assemblea generale a carico degli iscritti per le spese amministrative assunte dal consiglio<sup>46</sup> – era tutt'altro che marginale nell'economia complessiva della legge che disciplinava l'ordinamento forense e costituiva un vero e proprio dovere professionale: il mancato versamento non faceva soltanto venir meno i mezzi utili a mantenere in vita la corporazione, ma si traduceva in una infrazione sanzionabile disciplinarmente.

Anche l'esercizio della giurisdizione disciplinare può offrire preziosi spunti per qualche riflessione sul grado d'indipendenza riconosciuta alla professione forense: una delle questioni più interessanti e senz'altro di una certa attualità fu, per esempio, la precisazione del perimetro esatto della giurisdizione disciplinare rispetto a quella penale. Si lascino pure da parte quelle sanzioni disciplinari strettamente ancorate dalla stessa legge alla condotta penale: come ancora oggi è previsto, in presenza di determinati reati o determinate pene, si configurava quasi automaticamente un obbligo in capo ai consigli di irrogare una determinata pena disciplinare e, in senso uguale e contrario, ove l'imputato fosse stato, per esempio, riabilitato, il consiglio avrebbe dovuto prendere atto della inevitabile reintegrazione del medesimo nell'albo. V'erano, tuttavia, altre condotte per le

45 Nella decisione della corte d'appello di Genova, 30 giugno 1877 (in *Giurisprudenza italiana*, 1877, I, 2, 907) per la prima volta dall'entrata in vigore del provvedimento veniva data in sede giudiziaria una «rigorosa, ma giusta applicazione» dell'obbligo contributivo. In senso analogo corte d'appello di Modena, 21 gennaio 1880 in *Foro italiano, Repertorio*, voce *Avvocato e procuratore*, n. 20 e corte d'appello di Venezia, 30 dicembre 1882, in *Foro italiano*, vol. 7, 1882, I, p. 1277; corte d'appello di Genova 20 giugno 1877, in *Annali*, vol. XI, 1877, III, pp. 335-336; corte d'appello di Genova, 22 luglio 1904 in *Giurisprudenza italiana*, 1904, I, 2, 778; Cass. Torino, 11 ottobre 1915, in *Giurisprudenza italiana*, 1916, I, 1, 79. In senso contrario, Corte d'appello di Milano, 5 marzo 1884, Camera di consiglio, in *Foro italiano*, vol. 9, 1884, I, pp. 1004-1005.

46 L. 1938/1874, artt. 24, n. 4 e 50, n. 5.

quali l'assoluzione con formula piena o per insufficienza di prove<sup>47</sup> o un provvedimento di amnistia – ovvero l'irrilevanza del fatto in sede penale – non avrebbe impedito agli organi professionali di irrogare comunque una sanzione disciplinare, ove sotto questo profilo la condotta fosse oggettivamente sanzionabile. Fu anche su queste valutazioni che senz'altro si giocò buona parte dell'identità e della tenuta della professione forense.

Tanti sarebbero ancora i profili da affrontare, specialmente alla luce delle pronunce che corposamente furono raccolte sulle riviste del tempo, dalle quali emerge tutta la problematicità di alcune disposizioni: per esempio, circa le incompatibilità previste dalla legge<sup>48</sup>, oppure circa la configurabilità di alcune fattispecie penali a seconda che si considerasse pubblico ufficiale il professionista, con un inevitabile aggravamento dell'apparato sanzionatorio sia come autore che come persona offesa<sup>49</sup>.

Se si vuole tentare, in conclusione, un giudizio d'insieme sulla legge del '74, pur non ignorando alcune mancanze o immaturità che pure sarebbero state nel tempo superate, non bisogna dimenticare un dato fondamentale e un innegabile pregio: e cioè che la disciplina maturata nel nuovo Stato unitario era stata ispirata dalla volontà politica di superare la logica dei corpi intermedi, inserendo gli ordini forensi – pur riconosciuti nella loro autonomia – nell'ordinamento istituzionale, uniformandone la struttura e il funzionamento su tutto il territorio nazionale. Nel complesso, il legislatore aveva cercato di mantenere il più possibile libero, autonomo e indipendente l'esercizio della professione forense, nella consapevolezza però della delicatissima funzione sociale che ad essa veniva attribuita, nel suo cooperare all'amministrazione della giustizia: la stessa istituzione degli ordini rispondeva dunque proprio a questa esigenza, di garanzia *dovuta* – prima ancora che *diritto riconosciuto* – ad una componente fondamentale del sistema.

---

47 Cfr. Cass. Napoli, 12 marzo 1880, in *Foro italiano*, 1880, I, 810.

48 Non era pacifico quando, per esempio, si dovesse configurare un pubblico impiego tale da escludere la compatibilità con l'esercizio dell'avvocatura, come nel caso dell'impiegato in un archivio notarile o del segretario di una cassa di risparmio: qui, in effetti, era la natura giuridica dell'ente stesso ad essere controversa. Cfr. Cass. Roma, sezioni unite, 9 gennaio 1905, in *Foro italiano*, 1905, I, 275; Cass. Roma, sezioni unite, 10 maggio 1910, in *Foro italiano*, 1910, I, 1122; Cass. Roma, sezioni unite, 3 gennaio 1917, in *Foro italiano*, 1917, I, 439.

49 Sebbene qualche dubbio sia stato sollevato in relazione, per esempio, all'oltraggio a pubblico ufficiale, alla violazione del segreto d'ufficio o dei diritti di difesa, all'offesa in udienza ai giudici, o al turbamento del regolare processo, il problema è stato tendenzialmente risolto in senso negativo: tanto dalla legge professionale quanto, indirettamente, dal codice penale Zanardelli del 1890, l'avvocatura veniva configurata quale libera professione.