

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 1770**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori CAVALLARO, BATTISTI, DALLA CHIESA,  
TOIA, MAGISTRELLI, ACCIARINI, DE ZULUETA, PETRINI  
e CAMBURSANO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 OTTOBRE 2002**

—————

Modifiche ed integrazioni al regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, in tema di incompatibilità speciali dei parlamentari e dei membri del Governo all’esercizio della professione forense

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge trae la sua *ratio* da un fenomeno che nella presente legislatura sta contraddistinguendo negativamente ad un tempo il costume parlamentare e quello forense.

Sebbene infatti sia noto a tutti - secondo i principi generali del diritto - come la legge proprio per essere tale debba essere generale ed astratta e finalizzata ad essere applicata in un numero indeterminato di fattispecie concrete che si ritiene opportuno regolamentare secondo scelte di politica legislativa, nella presente legislatura accade ormai pressochè sistematicamente che parlamentari o membri del Governo che esercitano la professione forense assumano la tutela giudiziale di persone che rivestono a loro volta la carica di rappresentanti del Governo o di componenti del Parlamento e che prendano parte attiva, ed anzi talvolta decisiva, a cagione della funzione parlamentare esercitata, nel procedimento di formazione di leggi che incidono direttamente sulla situazione giuridica soggettiva, processuale e sostanziale, dei loro rappresentati nei giudizi.

Parimenti, si è dato il caso di difensori parlamentari che abbiano annunciato la presentazione di interrogazioni (cioè di atti tipici della funzione parlamentare) in relazione a processi in corso nei quali esercitavano la difesa di imputati rivestenti la qualità di parlamentari.

La situazione deve considerarsi intollerabile, in quanto non solo intacca il principio di assoluta generalità ed astrattezza nel quale dovrebbe svolgersi la funzione parlamentare, ma per converso reca un *vulnus* grave al principio di uguaglianza, ponendo i parlamentari e membri del Governo difesi da avvocati-parlamentari in posizione di superio-

rità rispetto ai cittadini oggetto di procedimenti giurisdizionali.

Per converso, sono in posizione di supremazia anche gli avvocati che, utilizzando la funzione parlamentare per incidere attraverso la funzione legislativa nei procedimenti in corso, dispongono ovviamente di «armi» extraprocessuali che pongono loro stessi ed i loro rappresentati in posizione di supremazia illegittima ed straordinamentale nei confronti delle altre parti dei processi e dei cittadini che abbiano la qualità di parte in altri procedimenti «non eccellenti».

Da ultimo, sebbene il cosiddetto «principio di divisione dei poteri» sia sovente posto in discussione, in teoria e mediante concreti comportamenti, ultimo dei quali l'attacco diretto del Presidente del Consiglio Berlusconi alla libertà ed indipendenza della funzione giurisdizionale utilizzando l'occasione della commemorazione di un parlamentare, appaiono ai proponenti tuttora valori insuperati quelli della libertà, autonomia ed indipendenza reali della magistratura, da ogni condizionamento e da ogni interferenza nel ruolo che le è costituzionalmente assegnato, quello cioè di applicare alle fattispecie concrete chiunque vi sia coinvolto, senza riguardi e senza protezioni le disposizioni di legge.

Qualora poi l'applicazione in concreto delle regole e delle leggi sia ritenuta ingiusta, l'ordinamento appresta innumerevoli rimedi ordinari e straordinari, che qualunque cittadino, indipendentemente dal suo potere economico, mediatico e politico ha il diritto di praticare, ma non quello di rifarsi da capo una legge disuguale per sè.

Ogni sovvertimento di tale regola appare fra i più pericolosi attentati alla convivenza democratica ed al rispetto della legalità, in quanto i cittadini devono poter credere che

la frase «la legge è uguale per tutti» non è semplicemente un'iscrizione nelle aule di giustizia, o il frutto formale di un vuoto precetto dietro il quale si nasconde la possibilità che gli esponenti del ceto politico, istituzionale e parlamentare si facciano da sè le regole (norme sostanziali o procedurali) e le adattino ai loro interessi, addirittura intervenendo a modificare le norme ed applicandole ai processi in corso affinché il loro esito sia dilazionato nel tempo o modificato nell'esito.

Poichè occorre registrare con amarezza che non opera nel nostro tempo con evidenza ed efficacia la mera regola deontologica, che vorrebbe l'astensione da ogni ingerenza anche passiva di chi è portatore in ogni procedimento (compreso quello costituzionale di formazione della legge) di interesse altro e diverso rispetto a quello generale ed astratto e di pubblico rilievo per cui il procedimento viene posto in essere, si è ritenuto di dover interpolare la legge professionale forense attualmente vigente, introducendo una sorta di seppur limitata «incompatibilità speciale».

Infatti, sebbene l'esercizio della professione forense - come del resto quello di ogni altra professione liberale - appaia generalmente compatibile con il mandato parlamentare o governativo, come del resto il comune sentire e le norme attuali consentono, si ritiene di dover introdurre uno specifico divieto, per tutte le esposte ragioni, a che gli avvocati-parlamentari o avvocati-membri del Governo (Ministri, vice ministri e sottosegretari) non assumano la rappresentanza o difesa di colleghi (cioè di altri parlamentari o membri del Governo in carica).

Si fa rilevare come del resto in alcuni casi vi siano specifiche disposizioni che addirittura escludono (come nel caso dei componenti del Consiglio superiore della magistratura o della Corte costituzionale) l'esercizio della professione forense.

Infine, è parso opportuno prevedere che la prevista incompatibilità operi non soltanto nei procedimenti penali, sui quali ora si focalizza la pubblica attenzione, ma anche su

ogni altro tipo di procedimento giurisdizionale, essendo la norma di principio e non finalizzata, nel nostro caso, soltanto a reprimere condotte illegittime ora in uso; peraltro, mediante procedimenti di natura amministrativa o civile si possono procurare vantaggi (o infliggere danni a terzi) in misura sovente non inferiore - e non soltanto sotto il profilo patrimoniale - a quelli di un procedimento penale.

Da ultimo, anche qui sulla base di condotte defensionali che potrebbero essere poste in essere da rappresentanti del Governo e da parlamentari e della loro acclarata assoluta illegittimità nel quadro della terzietà ed imparzialità della funzione legislativa rispetto all'attività defensionale si è ritenuto, in questo caso con specifico riferimento al processo penale, di dover sancire con l'incompatibilità speciale anche la difesa degli imputati in particolari procedimenti penali, nei quali l'interesse specifico al dispiegarsi della potestà punitiva dello Stato di cui deve farsi interprete per il suo stesso *status* il parlamentare o il componente del Governo si trova a collidere oggettivamente con la funzione defensionale e - peggio - si crea fra i due ruoli un improprio nefasto collegamento, anche solo con il sospetto che si possano apprestare in una osmosi nefasta fra ruoli, attraverso l'esercizio distorto della funzione legislativa, rimedi processuali e sostanziali ai medesimi soggetti di cui si assume in concreto la difesa.

Evitare tale possibilità è - si badi - necessario anche in via prognostica ed eventuale, rilevando in siffatta materia non solo l'eventuale oggettività di comportamenti illeciti, ma anche l'astratta possibilità che la pubblica opinione prospetti possibili tali condotte, con la decadenza inarrestabile delle istituzioni rappresentative e del costume socio-politico con le quali esse vivono, attraverso i loro rappresentanti, nell'opinione del Paese.

Affinchè i precetti non siano sforniti di sanzione, si è collegata la violazione del di-

vieto alla cancellazione dell'albo, misura peraltro meramente conservativa dell'efficacia del divieto, non afflittiva e non persecutoria in quanto, come le norme in materia prevedono, la cessazione dello stato di illegittimità consente la reinscrizione del soggetto cancellato dall'albo e la sua reinscrizione a pieno titolo.

In poche parole, basta non trovarsi in posizione di incompatibilità, come già postulerebbe la deontologia, forense e parlamentare, per non incorrere nella cancellazione o ri-

muovere la causa di incompatibilità speciale per essere riscritto.

È addirittura superfluo aggiungere la considerazione che a nulla rileva la eventuale dichiarata condizione di innocenza dell'imputato o il suo diritto costituzionalmente protetto alla difesa e la libertà di scelta del difensore, in quanto tali diritti debbono essere comparati con il principio costituzionale di rilievo fondamentale, e cioè quello del regime di libertà ed indipendenza in cui deve essere svolto l'esercizio della funzione parlamentare.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. L'articolo 3 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 3. - 1. L'esercizio della professione di avvocato è incompatibile con l'esercizio della professione di notaio, con l'esercizio del commercio in nome proprio o in nome altrui, con la qualità di ministro di qualunque culto avente giurisdizione o cura di anime, di giornalista professionista, di direttore di banca, di mediatore, di agente di cambio, di sensale, di ricevitore del lotto, di appaltatore di un pubblico servizio o di una pubblica fornitura, di esattore di pubblici tributi o di incaricato di gestioni esattoriali.

2. L'esercizio della professione di avvocato è anche incompatibile con qualunque impiego od ufficio retribuito con stipendio sul bilancio dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, della Banca d'Italia, del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati ed in generale di qualsiasi altra amministrazione o istituzione pubblica soggetta a tutela o vigilanza dello Stato, delle regioni, delle province e dei comuni.

3. Oltre alle fattispecie di cui ai commi 1 e 2, l'esercizio della professione di avvocato è incompatibile con ogni altro impiego retribuito, anche se consistente nella prestazione di opera di assistenza o consulenza legale, che non abbia carattere scientifico o letterario.

4. Fanno eccezione alla disposizione del comma 2:

a) i professori e gli assistenti delle università e degli altri istituti superiori ed i professori degli istituti secondari dello Stato;

b) gli avvocati degli uffici legali istituiti sotto qualsiasi denominazione ed in qualsiasi modo presso gli enti di cui allo stesso comma 2, per quanto concerne le cause e gli affari propri dell'ente presso il quale prestano la loro opera. Essi sono iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo.

5. Gli avvocati che rivestano la carica di componente del Governo o di una delle due Camere non possono assumere, personalmente o per il tramite di associati e collaboratori, funzioni di rappresentanza, patrocinio e difesa dei componenti delle Camere e del Governo nei giudizi costituzionali, civili, penali, amministrativi e tributari, in ogni fase stato e grado dei medesimi e dinanzi ad ogni giurisdizione anche speciale, nè possono rilasciare ai medesimi pareri o consulenze anche stragiudiziali; parimenti non possono nè dare pareri nè assumere la difesa giudiziale degli imputati nei procedimenti penali per i delitti consumati o tentati di cui agli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319 del codice penale compresi quelli con le aggravanti di cui agli articoli 319-bis, 319-ter, 320, 322, 322-bis e 416-bis del medesimo codice e per quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare le attività previste dallo stesso articolo 416-bis.

6. Il divieto cessa con la perdita della qualità di parlamentare o di componente del Governo dell'assistito o dell'avvocato.

7. In caso di esercizio della professione in violazione del divieto di cui al comma 5, il Consiglio dell'ordine, d'ufficio, su richiesta del pubblico ministero presso il tribunale o di chiunque vi abbia interesse, dispone la cancellazione del trasgressore dall'albo degli avvocati.

8. La cancellazione è pronunciata nelle forme e modalità di cui all'articolo 37 del presente regio decreto-legge e mediante il procedimento ivi previsto. L'avvocato può essere riammesso solo dopo che sia cessata

la specifica causa di incompatibilità di cui al comma 5».

## Art. 2.

1. L'articolo 37 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, è sostituito dal seguente:

«Art. 37. - *1.* La cancellazione dagli albi degli avvocati è pronunciata dal Consiglio dell'ordine, di ufficio e su richiesta del pubblico ministero o anche a richiesta di chiunque vi abbia interesse nel caso di cui alla lettera *g*):

- a*) nei casi di incompatibilità;
- b*) quando sia venuto a mancare uno dei requisiti indicati nei numeri 1° e 2° dell'articolo 17, salvi i casi di radiazione;
- c*) quando l'iscritto non abbia prestato giuramento senza giustificato motivo entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento di iscrizione, fermo per altro il disposto dell'articolo 12, comma secondo;
- d*) quando l'iscritto rinunci all'iscrizione;
- e*) nel caso di violazione del divieto di cui all'articolo 3, comma 5.

2. La cancellazione, tranne nel caso indicato nella lettera *d*), non può essere pronunciata se non dopo aver sentito l'interessato nelle sue giustificazioni.

3. Le deliberazioni del Consiglio dell'ordine in materia di cancellazione sono notificate, entro quindici giorni, all'interessato ed al pubblico ministero presso la Corte d'appello ed il tribunale.

4. L'interessato ed il pubblico ministero possono presentare ricorso al Consiglio nazionale forense nel termine di quindici giorni dalla notificazione.

5. Il ricorso proposto dall'interessato ha effetto sospensivo.

6. L'avvocato cancellato dall'albo a termini del presente articolo ha il diritto di es-

servi nuovamente iscritto qualora dimostri, se ne è il caso, la cessazione dei fatti che hanno determinato la cancellazione e l'effettiva sussistenza dei titoli in base ai quali furono originariamente iscritti, e siano in possesso dei requisiti di cui ai numeri 1°, 2° e 3° dell'articolo 17. Per le reiscrizioni sono applicabili le disposizioni dell'articolo 31.

7. Le reiscrizioni nell'albo degli avvocati a norma del comma 6 hanno luogo indipendentemente dal numero dei posti da conferirsi nell'anno, per concorso, nè di esse si tiene conto ai fini della determinazione del numero dei posti da mettersi a concorso per l'anno seguente.

8. Non si può pronunciare la cancellazione quando sia in corso un procedimento penale o disciplinare.

9. L'avvocato riammesso nell'albo a termini del comma 6 del presente articolo è anche reiscritto nell'albo speciale di cui all'articolo 33 se ne sia stato cancellato in seguito alla cancellazione dall'albo del tribunale al quale era assegnato».