

# *Breve storia dei Sindacati Forensi (1964 - 1996)*

di Giuliano Berti Arnoaldi Veli

## INDICE

### *Premessa*

1. 1964 – Nasce la FESAPI
2. Dalla fondazione al primo Congresso (1964 - 1967)
3. Il rapporto tempestoso con gli Ordini
4. Il Primo Consiglio Nazionale (Napoli, febbraio 1965)
5. 1965 – La legge stralcio sulla previdenza
6. 1965 – Il Congresso Giuridico Forense di Milano
7. Il 1966, anno di transizione
8. 1964-1967: i Comitati d’Azione Magistrati-Avvocati
9. 1967 – Il Primo Congresso della FESAPI
10. Una questione statutaria
11. Settembre 1967: il Congresso forense di Venezia
12. Dopo Cagliari e Venezia
13. Il sessantotto dalla FESAPI
14. La svolta di Terni
15. Assemblea, assemblea!
16. 1969 - La FESAPI dà l’assalto al cielo
17. 1970 - La scelta progressista
18. 1971 - Il Congresso di Terni
19. 1971 - Il Sindacato alla sbarra
20. 1972-1974
21. 1974-1977
22. 1977-1980
23. 1981-1983
24. 1983-1986
25. 1987-1991
26. 1991-1994
27. 1994-1996

### *Appendice*

Carta Rivendicativa – Programmatica degli Avvocati FESAPI, Torino 1969

## *Premessa*

Vi sono momenti, nella storia, in cui lo spirito del tempo subisce accelerazioni e impennate e gli uomini si aprono a idee nuove e scelgono di agire prima ancora di penetrarne compiutamente le ragioni, tuttavia avvertite come urgenti e irrecusabili. Gli anni attorno al 1945 sono stati uno di questi momenti, brevi e pure ricchi di energia etica: in Italia non meno che in Europa.

La storia non è lineare, né asettica. Ed è sempre più difficile credere che abbia un senso dopo la morte del mito del progresso, che aveva animato l'Ottocento e che doveva spegnersi con le revolverate di Gavriilo Prinzip; e dopo che le speranze della ragione sono state crocifisse da due guerre che hanno sfigurato l'immagine stessa d'una civiltà che si credeva motore e modello del mondo.

E nondimeno, non sappiamo risolverci ad accettare che tutto ciò che è avvenuto sia solo il racconto d'un idiota, fatto di rumore e follia. Non sappiamo arrenderci definitivamente a questa perdita di valore, se ci è avvenuto di aver vissuto quei momenti in cui l'utopia non era più negata dal reale, e tutto appariva possibile: come qualcosa, insomma, per cui valeva la pena di spendersi.

Lo spirito del tempo ha soffiato più forte, in Italia, quando la caduta del fascismo e poi subito l'armistizio dell'8 settembre hanno, col linguaggio delle cose, chiamato gli italiani a riabituarsi alla libertà. E' stato un processo tutt'altro che istantaneo; né oleograficamente distinte e chiare ne furono le manifestazioni. Ma è a questo processo, e a quello che ne seguì, che dobbiamo se oggi, col *recul* di cinquant'anni, possiamo discernere, se non un senso, almeno un filo che aiuta a ricomporre la nostra storia. Anche quella degli avvocati, anche quella del crescere della loro riacquistata coscienza di cittadini liberi, e dell'incarnarsi di essa in un'intrapresa comune che ebbe nome Fesapi.

Converrà dire subito, poiché si è riconosciuta la natura non lineare della storia, che le volute e gli arabeschi, le doglie e gli entusiasmi del piccolissimo segmento di storia costituito da questa intrapresa, sono stati molti: perché molti sono sempre i contrasti che accompagnano e alimentano le mutazioni. Così, non diversamente dalla storia *major*, anche qui il desiderio di afferrare il nuovo e di seguirne il seducente comando doveva trovare inevitabili occasioni di contrasto

con ansie e timori, e col desiderio rassicurante di preservare una “continuità” col passato, col già sperimentato e collaudato. Anche tra gli avvocati, memoria e speranza, convinzione e responsabilità, ideologia e utopia si confrontavano senza sosta, talora più di quanto essi ne avessero immediata coscienza. E certo, sarebbe stato allora, come sarebbe oggi, irragionevole attendersi che una metamorfosi avvenisse senza gestazione. La gestazione vi fu, e pagò anche il prezzo di ritardi ed esitazioni, come accadde del resto nel primo vagire della nostra costituzione: accolta non da avvocati soltanto, ma da giudici e da larghe parti dello Stato in ogni suo potere, con timori che se oggi fanno sorridere (o fanno rabbia) non erano allora meno reali e diffusi. La sterilizzazione della Costituzione da parte della Cassazione, negli otto lunghi anni che dovettero passare prima che venisse creata, con ritardo non innocente, la Corte Costituzionale, ne è il caso più noto e più cospicuo. Ma appartengono al medesimo ordine di tempo, l’impegno e la profusione di tesori di scienza giuridica e civile che occorsero perché venisse superato il feticistico attaccamento all’immaginario dogma dell’esclusività della rappresentanza dell’avvocatura in capo agli ordini, che confinava le libere associazioni sindacali ad una funzione ancillare più formale che sostanziale.

Dunque un filo vi fu, coerente con il contesto dell’evoluzione d’un paese per il quale il ritorno alla libertà non era stata un’esercitazione retorica, e che tuttavia trovava nel proprio organismo irriducibilmente viventi dei vecchi anticorpi sospettosi d’ogni cambiamento. Chi abbia vissuto o studiato quegli anni, non può non riconoscere l’impietosa verità della celebre pagina in cui Carlo Levi ritrae il sollievo e l’esibita soddisfazione dei vecchi arnesi ministeriali che assistono al discorso col quale Ferruccio Parri, il “nuovo” presidente del consiglio, si congeda dal Palazzo:

“Avevano le facce distese di chi si è tolto un gran peso dal cuore: essi sentivano (...) che quel Palazzo, che aveva resistito imperturbabile a tante bufere, sarebbe finalmente tornato in loro possesso, per loro, per loro soli. Non avrebbero più dovuto trepidare al pensiero di folli riforme, di insensati cambiamenti (...)”

Gli avvocati che volevano i cambiamenti, né rivoluzionari né allarmanti, ma insomma cambiamenti che qualcosa cambiassero d’una immagine che pareva sa-

crale e immutabile, vinsero la loro modesta battaglia: ed è questo il merito storico che va loro riconosciuto.

Quell'aria di nuovo, quell'irrompere di impegni assunti finalmente in libertà, quell'animoso ritrovarsi in un patto comune danno alla nascita della FESAPI una dignità che arricchisce tutti gli avvocati. Accusati spesso di spirito corporativo, gli avvocati seppero capire i segni dei tempi, aprendosi ad una solidarietà che li collocava entro un collettivo movimento di libertà in atto, interpreti in questo della società della quale proprio la loro professione e la loro vocazione li portano a sentire, come nessun altro, il "polso" vitale. Ne sono usciti mutati loro stessi, come la vicenda della Fesapi e del libero associazionismo forense dimostra in una ormai trasparente filigrana: la figura di avvocato che emerge oggi è quella di un professionista che dalla tradizione trae linfa per un futuro dal quale non vuole lasciarsi sorprendere; e che è consapevole del presente, perché ha le armi per capirlo, e soprattutto non si sottrae all'impegno di capirlo.

In questa immagine nuova dell'avvocato è entrata, ed ha operato in modo irreversibile, anche quell'azione di ricerca, quell'ansia di essere pari alle attese del tempo, quel fiorire di idee e di volontà che si sono sostanziati nella storia della Fesapi, ed ai quali si deve riconoscere, con le parole di Montaigne, *quelque splendeur de liberté*.

## 1. 1964 – Nasce la FESAPI

Gestazione lunga, s'è detto. Lunghissima, anzi. Non ci vogliono meno di diciassette anni perché l'assetto politico che s'è stabilito in Italia con i vari tripartiti e quadripartiti succeduti al governo Parri si modifichi sostanzialmente. E lo stesso lento itinerario seguirà anche l'avvocatura italiana nel ripensare se stessa al paragone della nuova Costituzione che frattanto è stata votata da una quasi unanime maggioranza dell'Assemblea Costituente.

Gli anni di svolta sono il 1963 e 1964. Il 28 aprile 1963 ci sono state le elezioni: la DC, partito di maggioranza, ha subito una flessione di sei punti percentuali, e il PCI, il maggiore partito di opposizione, ha avuto un milione di voti in più. Il 3 giugno 1963 è morto Papa Giovanni, appena due mesi dopo la *Pacem in terris*, l'enciclica che è un segno e una testimonianza di nuovi orizzonti di disten-

sione, di dialogo, del tramonto definitivo della guerra fredda. Il 4 dicembre 1963 si presenta alla Camera il nuovo governo Moro-Nenni, che apre la stagione del centro-sinistra e della collaborazione tra DC e socialisti. Ma, accanto ai segni di pace e di speranza, ci sono anche eventi duri e preoccupanti. Il mondo nuovo non arriva, senza traumi. Il 22 novembre 1963 muore ucciso a Dallas il Presidente J.F.Kennedy; il 13 ottobre 1964 sarà destituito Kruscev; in Italia il 7 agosto 1964 il Presidente della Repubblica Segni è colpito da trombosi; nell'estate c'è l'eco di intrighi e tentazioni autoritarie: si parlerà di tentato golpe del generale De Lorenzo (comandante del SIFAR) e cade il governo; il 21 agosto 1964, muore Togliatti.

E' a questo mondo in trasformazione che porta il suo granello di sabbia la parte più avvertita dell'avvocatura, con la nascita della Fesapi, la Federazione Sindacati Avvocati e Procuratori Italiani. La Federazione, abbiamo detto, non i sindacati, che invece esistono già su buona parte del territorio italiano.

L'esigenza di associarsi liberamente, per la tutela dei propri interessi, materiali e morali, è connaturata alla idea stessa di libertà. E, infatti, è stato già nel 1944 che si è formato, a Napoli per la precisione, il primo sindacato forense, contestualmente alla ricostituzione mediante libere elezioni dei Consigli dell'Ordine che erano stati soppressi dalla legislazione corporativa durante il periodo fascista. E subito dopo, a seguito della liberazione dell'intero territorio nazionale, altri sindacati sono nati, d'iniziativa di gruppi spontanei di avvocati e procuratori. Infine, alcuni sindacati fascisti sono sopravvissuti allo scioglimento derivato dall'abrogazione della legislazione corporativa, adattandosi al nuovo clima democratico.

Il riconoscimento della legittimità dell'associazione sindacale fra gli avvocati, e della loro possibilità di coesistere con i consigli dell'ordine, è subito oggetto di vivace dibattito, e infine riconosciuta nel congresso giuridico forense, svolto a Napoli nel 1949, ove nella mozione finale approvata dall'assemblea viene introdotta la seguente formula suggerita da Enrico De Nicola, Presidente del Congresso: "I Sindacati svolgono la libera attività per l'adempimento dei grandi compiti, inerenti agli interessi morali ed economici della classe, ferme le funzioni istituzionali del C.N.F. e dei consigli dell'ordine".

Dopo di ciò il sindacalismo forense si venne affermando su tutto il territorio nazionale. Al IV Congresso nazionale giuridico forense di Bologna nel 1957<sup>1</sup>, nel quale si discute della riforma della nostra legge professionale, il Segretario di uno dei due sindacati allora esistenti a Milano si fece promotore di una proposta tendente alla confutazione del principio che attribuiva ai Consigli dell'Ordine la rappresentanza esclusiva degli interessi degli avvocati. La proposta venne respinta a causa delle resistenze e delle opposizioni dei consigli degli ordini: ma il dibattito sulla rappresentanza esclusiva proseguì, e si trasferì in Parlamento. Nel 1959 il ministro guardasigilli Gonella presentò al Senato un disegno di legge di riforma dell'ordinamento professionale, che assegnava agli ordini l'esclusività della rappresentanza. Si sviluppò un vivacissimo dibattito sul punto, nel quale fu fondamentale l'intervento del prof. Santoro Passarelli il quale, nell'ambito di un parere redatto per il C.N.E.L. sul punto, sostenne che la proposta rappresentanza esclusiva avrebbe negato la libertà di organizzazione sindacale, ponendosi in contrasto palese con l'art. 39 della Costituzione, che tale libertà riconosce senza eccezioni e senza distinguere fra lavoratori dipendenti e liberi professionisti. Soprattutto in esito a tale intervento il Senato, nella seduta del 14 maggio 1959 (storica per i sindacati), votò la approvazione di un emendamento che eliminò dal disegno la esclusività della rappresentanza per gli ordini. La votazione fu accompagnata dalla seguente testuale dichiarazione a verbale: "Con tale votazione la commissione intende affermare in contrasto con la tesi sostenuta nella relazione governativa che accompagna il disegno di legge la libertà di organizzazione sindacale anche per i liberi professionisti avvocati"<sup>2</sup>.

I sindacati hanno partecipato, con rappresentanze sempre crescenti e combattive, ai congressi forensi del 1961 a Genova e del 1963 a Bari. Hanno costituito nel frattempo due federazioni: la FISAP (Federazione Italiana Sindacati Avvocati e Procuratori) presieduta dall'avv. Bugliari, e la FIAP (Federazione Italiana Avvocati e Procuratori), aderente alla Confederazione italiana professionisti e artisti, presieduta dall'on. Alfonso Tesauro.

---

<sup>1</sup> Il congresso si tenne a Bologna dal 21 al 26 settembre 1957. Gli Atti del congresso sono pubblicati da Giuffrè Editore, Milano 1959.

<sup>2</sup> Per una breve rassegna dei tentativi di riforma della legge professionale degli avvocati dal dopoguerra al 1990 rimando al mio articolo *La riforma dell'ordinamento professionale forense ed i suoi precedenti storici*, in «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile» 1990, 621.

Ma molti Sindacati sono rimasti autonomi e non aderiscono né all'una né all'altra. E, nonostante i riconoscimenti formali, il mondo dei Consigli dell'Ordine, specie di quelli più piccoli, rimane dubbioso, quando non apertamente contrario, a concedere spazi alle libere associazioni, e ne contesta addirittura la legittimità.

È proprio al Congresso giuridico di Bari che avviene la svolta. I sindacati, di fronte ad una platea di ordini generalmente ostili, prendono coscienza della loro forza. Sindacati affermati già esistono nei maggiori fori di Bari, Firenze, Genova, Napoli, Milano, Palermo, Roma e numerosi altri minori. A Bari, essi si coordinano e, di fronte alle perduranti resistenze convergono sulla necessità di collegarsi in una unica e stabile organizzazione nazionale. Essi costituiscono dunque un comitato di iniziativa, che prepara e dà vita ad una costituente che si dovrà riunire all'inizio del 1964. Il comitato è formato da otto avvocati; ma il vero motore dell'iniziativa è l'avv. Ferruccio Cappi di Roma<sup>3</sup>.

Ferruccio Cappi è un avvocato, come si direbbe oggi, all'antica, retto, e pieno di passione per i problemi della professione. È stato l'ultimo podestà di Roma, prima della caduta del regime, ma non è compromesso, ed è un galantuomo. Soprattutto, è un infaticabile organizzatore di lavoro. Infine, ha esperienza del mondo degli ordini, essendo anche segretario del Consiglio dell'Ordine di Roma. È grazie alla sua opera che viene organizzata, nei minimi dettagli, l'assemblea costituente della Federazione.

L'assemblea si tiene nei giorni 11, 12 e 13 aprile 1964, a Roma, nell'aula del consiglio della camera di Commercio, ed è un successo. Vi intervengono ventiquattro Sindacati: Ancona, Ascoli Piceno, Bari, Benevento, Bologna, Cagliari, Carrara, Catanzaro, Civitavecchia, Firenze, Genova, Livorno, Milano, Napoli, Palermo, Pesaro, Pisa, Roma, Salerno, Savona, Taranto, Terni, Torino e il Sindacato Laziale. Altri cinque Sindacati (Biella, Isernia, Latina, Messina, Velletri) pur non partecipando ai lavori aderiscono alla Federazione.

E così che, il 13 aprile 1964, nasce la FESAPI, Federazione dei Sindacati degli Avvocati e Procuratori d'Italia.

---

<sup>3</sup> I dati relativi al Comitato di iniziativa, così come tutti i dati interni alla vita e alla organizzazione della FESAPI, sono ricavati dalla consultazione dei documenti originali esistenti nell'archivio della FESAPI, ora Associazione Nazionale Forense - A.N.F., Roma. L'archivio già esistente nella sede della FESAPI in Roma, via Pietro Cavallini 32, è ora conservato nei locali, all'interno del Palazzo di Giustizia di Roma, a disposizione della A.N.F..

Quali sono, a questo punto, gli scopi e i programmi della neonata Federazione?

Leggiamo il resoconto del discorso programmatico di apertura della Costituente, tenuto naturalmente dall'avv. Cappi e diffuso dall'ufficio stampa della Costituente:

“L'avv. Cappi ha quindi esposto i recenti sviluppi dell'iniziativa unitaria che, attraverso una germinazione spontanea di fermenti associativi al centro ed alla periferia condusse, in occasione del recente Congresso di Bari, al raggiungimento di un accordo di massima tra i dirigenti dei due sindacati nazionali (FISAP e FIAP) e dei diversi sindacati autonomi a livello locale per proporre ed attuare un'azione unitaria.

Il relatore, dopo aver messo in rilievo come il problema di fondo sia quello di far comprendere a tutti i colleghi l'esigenza dell'organizzazione e dell'azione sindacale, ha tracciato un brillante *excursus* storico atto ad indicare le origini del sindacalismo forense in quelle corporazioni medioevali che non interessavano solo i lavoratori manuali, ma anche e soprattutto i medici, i mercanti, gli spaziali e gli stessi avvocati. Queste libere associazioni rispondevano all'esigenza di difendere il proprio patrimonio morale, le libertà del loro lavoro e gli interessi materiali comuni; tutte esigenze attualissime, che smentiscono la semplicistica e spesso maliziosa osservazione di quegli avvocati che oggi negano la necessità dell'organizzazione sindacale della classe in quanto gli avvocati non avrebbero un datore di lavoro dal quale tutelarsi. Oggi, nel nostro Paese, in questa Italia in cui noi viviamo, noi dobbiamo pure, pur nel rispetto verso gli uomini che ci governano, un interrogativo: che cosa ha fatto lo Stato per difendere le libere professioni? E poiché la risposta non può che essere che negativa, noi dobbiamo anche oggi, come per il passato, porre la necessità dell'autodifesa. Dobbiamo cioè riunirci in una libera organizzazione per difendere i nostri interessi di carattere morale e materiale. Queste appassionate parole del relatore sono state sottolineate da larghi applausi dell'assemblea, unanimemente orientata ad attuare il proposito di dare alla categoria una struttura sindacale unitaria. L'avv. Cappi, dopo aver messo in luce come in passato da parte di alcuni ordini degli avvocati e procuratori si sia dimostrata diffidenza e ostilità preconette nei confronti dell'azione sindacale forense, ha formulato un appello generale, diretto anche ai

magistrati con i quali la nuova organizzazione sindacale degli avvocati intende collaborare strettamente nel superiore interesse della giustizia, perché si giunga finalmente a costituire un unico blocco di energia e di volontà per combattere la battaglia per il superamento della crisi della amministrazione della giustizia in Italia”.

Dunque, il programma di azione è l'autodifesa della classe forense, sia sotto il profilo materiale che sotto il profilo morale e della dignità; collegamento, nella chiarezza dei ruoli, con i consigli degli ordini, e con le associazioni di magistrati.

Dal testo completo dell'intervento, che si è conservato in una trascrizione dattiloscritta, emerge anche un altro punto, che sta a cuore a Cappi: la centralità sindacale del problema della previdenza, per la quale Cappi ha una sensibilità e una attenzione particolari.

La Cassa di Previdenza degli Avvocati esiste dal 1952; ma la legislazione è insufficiente, e le prestazioni sono inadeguate alle attese; non c'è l'assistenza sanitaria.

Naturalmente, lunedì 13 aprile 1964, a conclusione dell'Assemblea Costituente, Ferruccio Cappi è eletto primo Segretario della Federazione.

## 2. Dalla fondazione al primo Congresso (1964 - 1967)

La costituzione della Federazione unitaria dei sindacati è un passo essenziale nella affermazione della idea sindacale all'interno dell'Avvocatura; è un passo obbligato, ad evitare spinte centrifughe che indeboliscano l'azione sindacale; ma è appunto solo un primo passo. L'idea sindacale, per quanto radicata e assai sentita, è tutt'altro che maggioritaria e incontrastata, in un mondo professionale che è tuttora dominata dalla presenza preponderante degli Ordini.

Per questo, il primo problema che la neonata federazione si trova a dover affrontare è quello della **visibilità** della sua presenza e della sua iniziativa.

I mezzi sono pochi, soprattutto sul piano economico. Ancora qualche anno dopo, nella sua relazione al secondo congresso della Fesapi, il segretario generale Ferruccio Cappi ricorderà i tempi “gloriosi” degli inizi rammentando che “agivamo in forma molto garibaldina, o, usando un termine di oggi, potremmo dire

artigianale”: senza mezzi, avvalendosi come sede del suo studio a piazza Maz-  
zini 27 e come collaboratrici delle sue “signorine di studio”<sup>4</sup>.

Pur con tali limiti, l’azione della Federazione già dall’inizio è indubbiamente  
efficace.

Innanzitutto, il 29 luglio 1964 il Segretario Generale della Federazione, avv.  
Cappi, viene eletto Presidente del Consiglio di Amministrazione della Cassa di  
Previdenza. Si tratta, naturalmente, in primo luogo di un successo personale  
dell’avv. Cappi, che è persona pubblica, ben introdotta e conosciuta e partico-  
larmente appassionato ai problemi previdenziali. Ma è anche un cospicuo suc-  
cesso del Sindacato, che tale candidatura ha vivamente appoggiato, e che ha un  
forte ritorno di immagine a favore dell’idea sindacale. Di fatto, dopo di allora il  
sindacato farà propria - più di ogni altro - la materia delle rivendicazioni previ-  
denziali e assistenziali, inaugurando la prassi di diffondere a livello di base  
(come si direbbe oggi) iniziative di conoscenza della materia e di supporto alle  
rivendicazioni via via individuate come necessarie.

Sempre per quel che riguarda la Cassa, due mesi dopo l’elezione di Cappi a  
Presidente, viene insediata una commissione di nomina ministeriale per la for-  
mulazione di un testo “organico e definitivo” delle leggi sulla previdenza. Della  
commissione fanno parte numerosi sindacalisti (il Presidente del Consiglio Na-  
zionale, avv. Franco Bugliari, il Segretario del Sindacato laziale, i presidenti de-  
gli Ordini di Roma, Palermo e Bologna, nonché l’avv. Cappi).

I primi punti dell’azione sindacale riguardo alla Cassa di Previdenza, che  
l’avv. Cappi lancia nella sua qualità di Segretario del Sindacato, sono:

- a) la lotta alle evasioni contributive, che sono particolarmente rilevanti sul piano  
dei contributi oggettivi (ciceroni, percentuali sugli incarichi, ecc.);
- b) la ammissione alle pensioni indirette delle vedove e degli orfani dei colleghi  
non pensionati deceduti anteriormente alla legge 25 febbraio 1963 n. 289, che  
invece ammette tale beneficio, ma non retroattivamente;
- c) l’aumento dell’importo minimo della pensione da Lire 720.000 a Lire  
1.200.000 annue;
- d) l’istituzione di un servizio di assistenza contro le malattie.

---

<sup>4</sup> Rapporto dell’avv. Ferruccio Cappi, in *Atti del II Congresso Nazionale della Federazione*, pubblica-  
ti a cura del Sindacato Avvocati e Procuratori di Terni, Vol. I, Terni s.d. (ma 1972), pagg. 199-  
206.

In secondo luogo, il sindacato lancia il proprio impegno all'interno dei comitati di azione tra Magistrati e Avvocati, che fino al 1968 saranno il veicolo di importanti incontri e congressi: e anche da tale impegno deriverà un lusinghiero successo di immagine a livello nazionale.

Viene valorizzato poi il profilo della organizzazione, propaganda e stampa. In una circolare del 12 novembre 1964, che viene inviata come "riservata personale" a tutti i segretari locali, con l'avvertenza che il carattere di riservatezza è affidato alla sensibilità e alla discrezione del ricevente, che potrà diffonderla "in relazione alla particolare situazione locale", si raccomanda di indire frequenti assemblee anche con non iscritti; di indire convegni a carattere regionale e inter-regionale; di far sentire la propria voce in tutte le possibili occasioni.

La stampa viene individuata come mezzo privilegiato di comunicazione. Sono sette le testate già esistenti, di sindacati locali o che comunque hanno offerto alla Federazione "la loro completa e gratuita collaborazione"; Bari: «Tribuna forense», Direttore avv. Francesco Perchinunno; Catanzaro: «Toga calabrese», Direttore avv. Domenico Pitteli; Firenze: «Il foro di Firenze», Direttore avv. Giovanni Nelli; Milano: «Bollettino forense», Direttore avv. Luciano De Rienzo; Roma: «Il primato», Direttore avv. Vincenzo Sammartino; Roma: «Il professionista», Direttore avv. Aminta Ciarrapico; Torino: «Vita forense», Direttore avv. Ferdinando Rango d'Aragona. Viene costituito un ufficio stampa, con il compito di raccogliere e diffondere le pubblicazioni, e con il programma di dar vita ad un "Notiziario federale". Infine, si raccomanda, per risparmiare le forze, che le testate già esistenti acquistino carattere regionale. Per i rapporti con i magistrati, la segreteria raccomanda "di considerata come un efficace strumento di battaglia i Comitati d'Azione fra Avvocati e Magistrati", che devono essere costituiti e, dove già esistenti, rivitalizzati.

Infine, verso la fine del 1964, il governo delibera il raddoppio della carta bollata da 200 a 400 lire (niente di nuovo sotto il sole, viene da dire a distanza di trent'anni). Si tratta di una decisione che ha un rilevante impatto negativo sulla vita professionale. Su impulso principale del Sindacato, viene convocata a Roma una assemblea straordinaria congiunta con rappresentanti degli Ordini e del C.N.F. L'assemblea denuncia che il raddoppio dell'imposta di bollo "aggrava la crisi della giustizia e colpisce indiscriminatamente i cittadini che si rivolgono all'autorità giudiziaria violando i principi costituzionali della eguaglianza dei

cittadini nelle procedure giudiziarie e della progressività dei tributi”; e, fatto abbastanza inconsueto, delibera uno sciopero di due giorni, per il 9 e 14 dicembre 1964. L’assemblea costituisce poi un comitato di agitazione, formato da nove membri, che ha fra l’altro l’incarico di rivolgere un immediato appello al Presidente supplente della Repubblica, perché non promulghi la legge e la rinvi al Parlamento.

I rappresentanti del comitato vengono poi ricevuti dal Presidente del Senato f.f., sen. Zelioli Lanzini, e successivamente dal Presidente della Commissione Finanza e Tesoro, sen. Giovanni Battista Bertone: ma la protesta unitaria degli avvocati finisce poi per soccombere davanti alle ben più prosaiche esigenze di cassa del governo. In ogni caso, pur se perdente, l’azione della quale il Sindacato è stato il motore dimostra una coesione e una determinazione nuove da parte degli avvocati.

### 3. Il rapporto tempestoso con gli Ordini

Il progressivo ma costante affermarsi del Sindacato trova però il suo più serio ostacolo nella resistenza che ad esso oppongono gli ordini, soprattutto quelli più piccoli - che avvertono il potenziamento dei sindacati come una diminuzione delle proprie prerogative.

Specchio fedele di una tale situazione è il progetto di legge di riforma dell’ordinamento forense, che in quel momento è all’esame della commissione giustizia della Camera<sup>5</sup> e che all’art. 2, sotto la rubrica “attribuzioni degli ordini”, prevede che “ogni ordine custodisce il proprio albo, esercita la funzione disciplinare, ed è investito della rappresentanza e tutela degli interessi professionali di natura morale, culturale ed **economica** degli iscritti all’albo”.

Il Segretario generale lancia con una relazione datata 12 novembre 1964 l’allarme a tutti i sindacati, invitandoli a predisporre opportune iniziative di contrasto della normativa che - se approvata - toglierebbe ai sindacati financo la ragione di esistere.

---

<sup>5</sup> Si tratta del disegno di legge n. 707 presentato alla Camera il 31 ottobre 1963 dal ministro Bosco.

Al tempo stesso, il Sindacato comincia a lavorare fattivamente per accreditare la sua presenza anche di fronte alla platea degli ordini, cioè al Congresso Forense, che è fissato per il settembre 1965 a Milano.

Si svolge a Roma, il 3 ottobre 1964, la prima riunione organizzativa del Congresso di Milano, presieduta dal Presidente di quell'Ordine (avv. Alberto Basseggio). In quella sede, il Sindacato rivendica una modifica regolamentare che consenta l'intervento - pur senza diritto di voto - dei Sindacati e delle altre associazioni al Congresso.

La richiesta è vivacemente dibattuta. Favorevoli a consentire l'intervento sono alcuni degli Ordini maggiori (segnatamente Roma, Milano, Napoli e Palermo); ma molti altri sono contrari: e la contrarietà si appunta proprio contro i Sindacati, perché non si vuole che un qualsiasi "invito" possa assumere il valore di un riconoscimento **de jure** dei Sindacati stessi da parte dei Consigli dell'Ordine. Alla fine della riunione, si conclude di delegare la decisione definitiva al Comitato organizzatore del congresso, il quale dovrà previamente interpellare tutti i Consigli dell'Ordine. E, al termine di questo "giro di orizzonti", il comitato organizzatore adotterà una decisione apparentemente salomonica, che sarà quella di non invitare i Sindacati, ma di convocare subito dopo il congresso, nel 1966, un convegno nazionale su "Ordini e Sindacati". La decisione sembra una vittoria dei Sindacati, che otterranno così una occasione di dibattito nazionale, ad armi pari, tutta incentrata sui temi che gli interessano<sup>6</sup>.

#### 4. Il Primo Consiglio Nazionale (Napoli, febbraio 1965)

La anomalia statutaria della contemporanea esistenza di un Consiglio Direttivo e di un Consiglio Nazionale, che hanno quasi gli stessi compiti, spiega per-

---

<sup>6</sup> Il convegno si tenne effettivamente a Milano, nell'Aula MAgna del Palazzo di Giustizia, il 25 e 26 giugno 1966, su impulso del Consiglio dell'Ordine forense di Milano. Fu addirittura predisposto un Regolamento del convegno, che si preoccupava di definire l'incontro come un "convegno di studio tra i Presidenti dei Consigli degli Ordini e dei Sindacati Forensi, o loro rappresentanti". Nella lettera inviata agli ordini e ai sindacati, il Consiglio di Milano si preoccupava di precisare che "non verrà fatto seguito con l'invio di manifesti né di copie del presente invito, essendo previsto l'intervento solo dei Presidenti dei Consigli degli Ordini e dei Sindacati forensi o loro delegati, e non quello personale dei Colleghi". Non risulta che siano stati pubblicati atti di questo convegno. E' però conservato nell'archivio FESAPI il dattiloscritto della relazione che la FESAPI presentò in quella occasione, opera di Girolamo SAntucci e Luigi Storage.

chè fino a quel momento non fosse stata avvertita l'esigenza di convocare neppure una volta il Consiglio Nazionale. Ma è ormai tempo di tirare le fila pubblicamente del lavoro svolto, e di fissare collegialmente le basi delle nuove intraprese. Viene così convocato a Napoli, nei giorni 27 e 28 febbraio 1965, il primo Consiglio Nazionale della Fesapi. L'assemblea si tiene nell'aula magna di Castelcapuano, e la seduta si apre alla presenza di numerosi parlamentari, dei più alti rappresentanti della magistratura napoletana e di molte autorità locali.

Apra i lavori, ovviamente, il segretario generale, che sottolinea i "concreti progressi segnati dall'organizzazione, segnatamente in materia di previdenza e assistenza, e nel rilancio dei comitati d'azione tra magistrati e avvocati, che terranno il mese successivo a Milano un convegno nazionale.

Il dibattito poi si incentra sui problemi di organizzazione, e sui problemi finanziari.

Quanto alla organizzazione, il Consiglio Nazionale delibera di adottare temporaneamente una tattica "elastica", che sarebbe poi la seguente:

- a) i Sindacati maggiori già esistenti dovranno costituire un centro di propulsione, di propaganda, di organizzazione e di appoggio per la costruzione di nuovi Sindacati nei Fori vicini;
- b) a tale scopo potranno essere incaricati dei colleghi volenterosi, denominati "Delegati di Zona", che faranno capo alla Segreteria Generale della Federazione, e che da questa avranno le necessarie direttive;
- c) laddove non sia possibile costituire immediatamente un Sindacato autonomo, il Sindacato viciniore potrà iscrivere i colleghi appartenenti al suddetto foro, mirando, però, ad attivizzare questi colleghi, sì che essi possano rappresentare il fulcro intorno al quale potrà essere successivamente costituito il nuovo Sindacato.

Sempre, poi, in tema di organizzazione, il Consiglio Nazionale delibera che la Federazione provveda, non appena i mezzi finanziari lo permetteranno, alla creazione di un proprio organo di stampa, a carattere periodico.

Il finanziamento, allora come oggi, è uno dei punti dolenti della vita sindacale. La cassa della Fesapi è in rosso di 108 mila lire; c'è bisogno di una sede e di un giornale. Il Consiglio Nazionale fissa allora una contribuzione annuale di Lire 500 per ogni iscritto, nonché una contribuzione **personale** di cinquemila lire a carico di ogni componente del Consiglio Nazionale. Il Consiglio Nazionale

all'unanimità afferma che la fase iniziale, "garibaldina", è finita, e che per proseguire bisogna darsi una struttura solida ed efficiente, per la quale occorrono un po' di soldi. La conclusione è, nella sostanza, che si sta entrando in una fase nuova, nella quale occorre dare un fondamento più solido sia organizzativo che di elaborazione culturale, alle ragioni di esistenza della Fesapi: e coerentemente il C.N. si chiude deliberando di indire, per il maggio 1966 a Cagliari, il primo congresso nazionale della Fesapi.

## 5. 1965 – La legge stralcio sulla previdenza

L'11 febbraio 1965 viene presentata alla Camera una proposta di "legge stralcio" sulla previdenza, che ha per oggetto la soluzione dei tre problemi più urgenti relativi all'assistenza e alla previdenza. Relatore, dopo qualche difficoltà, è stato nominato l'on. avv. Alfredo Amatucci, che è anche il Presidente della Commissione Ministeriale di cui abbiamo parlato sopra, e di previdenza forense ne capisce. L'avv. Cappi diffonde due circolari con allegati i nominativi di tutti i parlamentari componenti le commissioni giustizia della Camera e del Senato, sollecitando tutti i destinatari ad intervenire (in modo lecito, è ovvio) sui parlamentari per sollecitare l'approvazione.

La proposta estende le pensioni anche ai superstiti di avvocati deceduti prima della legge 289/6; aumenta le pensioni agli ultrasettantenni da 60.000 a 100.000 lire mensili, abbassa a 65 anni l'età per il conseguimento della pensione nella misura di Lire 60.000; introduce l'assistenza sanitaria. In poche parole, è la traduzione in legge delle rivendicazioni del Sindacato.

La proposta ha corso rapido. Già il 13 maggio 1965 essa è approvata dalla Commissione giustizia della Camera in sede deliberante, e viene approvata definitivamente prima dell'estate, divenendo la legge 5 luglio 1965 n. 798, che viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 17 luglio ed entra in vigore il 1° agosto 1965.

Il successo del Sindacato è grande: la rapidità dell'iter dimostra che c'è una nuova attenzione alla previdenza degli avvocati. Di questo nuovo clima, gli avvocati approfitteranno ancora, e (dobbiamo dirlo) non senso positivo. Sempre sull'onda di esso, gli avvocati infatti imporranno nel 1969 la c.d. legge Tesaurò, con la quale strapperanno alla Cassa benefici (aumenti di pensione) sproporzio-

nati alle reali possibilità finanziarie della Cassa stessa, le cui conseguenze negative si avverteranno a metà degli anni settanta in modo drammatico (si arriverà a non avere i soldi per pagare le tredicesime) fino a che non vi porrà definitivo rimedio la riforma organica della previdenza

## 6. 1965 – Il Congresso Giuridico Forense di Milano

Già abbiamo visto come la Fesapi avesse prestato attenzione al Congresso nazionale giuridico Forense del 1965, che era il primo a svolgersi dopo la creazione della Federazione; e come avesse già in sede di Comitato organizzatore ottenuto l'impegno che ad esso sarebbe seguito un convegno sulla problematica Ordini-Sindacati.

Il Congresso si tiene a Milano, dal 13 al 18 settembre 1965<sup>7</sup>. Già nel discorso inaugurale il Presidente dell'Ordine di Milano, e Presidente del Congresso, avv. Alberto Baseggio, tiene fede all'impegno, e dichiara:

“Dirò subito che in seno al Comitato organizzatore è stata prospettata una volta di più la questione del voto richiesto dai rappresentanti dei Sindacati, che avrebbe imposto la modifica del regolamento del Congresso. Per altro, quest'ultimo è stato solo lievemente ritoccato rispetto a quello adottato per Bari, ribadendosi il principio che il voto spetta esclusivamente ai rappresentanti degli Ordini, liberi comunque tutti i colleghi che intervengono di esprimere il loro punto di vista (che potrà anche coincidere con quello delle organizzazioni sindacali alle quali essi facciano capo) per far luogo ad un libero dibattito preparatore delle decisioni finali. In pari tempo il Comitato organizzatore ha deciso che il problema - se così può definirsi - del sindacalismo forense venga discusso in un convegno da tenersi qui a Milano nei primi mesi del 1966”.

Seguono poi le relazioni e la discussione. Bella e appassionata, in particolare, è la relazione del prof. avv. Alberto Dall'Ora, uno dei penalisti più noti d'Italia, sulla dignità della professione. Questa relazione, però, dopo aver trattato dei

---

<sup>7</sup> *VIII Congresso Nazionale Giuridico Forense - Atti del Congresso*, Giuffrè Editore, Milano 1966, nonché *VIII Congresso Nazionale Giuridico Forense - Relazioni e interventi*, Giuffrè Editore, Milano 1965.

profili della incompatibilità, della rilevanza della condotta privata dell'avvocato, dei comportamenti nei confronti dei giudici, dei clienti e dei colleghi, si chiude con una serie di considerazioni sullo sciopero degli avvocati: considerazioni che gli sono state evidentemente suggerite dallo sciopero contro l'aumento della carta bollata di cui si è detto sopra. La tesi di Dall'Ora è che l'astensione collettiva dal lavoro professionale non ha alcuna relazione con il diritto di sciopero, il quale è una forma di pressione - costituzionalmente tutelata - contro il datore di lavoro: ma l'avvocato non ha datori di lavoro, ma solo clienti che sono terzi rispetto alla sua protesta, e dalla quale subiscono un danno ingiusto. Conclude dunque Dall'Ora che lo sciopero arreca alla professione "uno scadimento di prestigio e una perdita di dignità", e "che lo sciopero rappresenta una violazione dei doveri professionali e che in grave misura ne è offesa la dignità della classe forense" .

La discussione sullo sciopero avvinse il congresso, e molti intervengono, a favore e contro la tesi di Dall'Ora. Decisamente e appassionatamente contrari sono gli interventi di Luigi Cavalieri di Roma e di Luigi Carpinelli di Milano (che in seguito assurgeranno alle più alte cariche nella Fesapi, diventandone il primo Segretario Generale e il secondo Presidente).

In particolare, l'avv. Carpinelli nega che l'art. 40 della Costituzione distingua tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti, sottolinea che c'è sempre un terzo che riceve danni dallo sciopero (anche nel caso del lavoro dipendente), ma questa è una mera conseguenza esterna dello sciopero, non un suo elemento costitutivo. Egli conviene sulla opportunità che si ricerchi una autoregolamentazione (non però con deliberato congressuale) e sottolinea che la vera alternativa allo sciopero è per gli avvocati "una forma di organizzazione, uno strumento che permetta loro di esprimersi in forma collettiva (...) che permanentemente consenta di far valere, di perseguire quegli scopi che si propongono attraverso l'azione dello sciopero". E conclude: "Implicitamente ho detto che questo strumento, questa arma, questo organismo di cui si possono servire gli avvocati è, accanto al Consiglio dell'Ordine, il Sindacato".

Il congresso, sullo sciopero, approverà poi una mozione unificata dal Comitato di Presidenza che "ritiene che a tale mezzo di protesta possa farsi luogo solo nei casi più gravi nei quali vengano violati i fondamentali diritti di libertà del

cittadino, l'indipendenza e la dignità della classe forense". La tesi restrittiva, cioè, non è passata, in accoglimento delle critiche dei sindacalisti.

## 7. Il 1966, anno di transizione

Il 1966 è l'anno della *escalation* nella guerra del Vietnam, del processo della «Zanzara», dell'alluvione di Firenze; l'anno in cui Sciascia pubblica "A ciascuno il suo". Per la Fesapi, è un anno di consolidamento delle posizioni raggiunte, e di raccolta del frutto dei semi gettati nei due anni precedenti.

L'anno si apre con le elezioni dei Consigli degli Ordini, che sono le prime elezioni successive alla costituzione della Federazione. E' dunque il primo banco di prova della penetrazione dell'idea sindacale a livello di base; ed è comprensibile che i Sindacati locali, là dove possono, diano battaglia.

Sembra un buon inizio, e comunque il successo di immagine è indubbio. Ma è un successo che ha un costo: le elezioni hanno assorbito le forze sindacali a tempo pieno, e sono rimasti indietro altri impegni importanti (forse, più importanti). In primo luogo, ha segnato il passo la organizzazione del Congresso Nazionale di Cagliari, che era stato deciso per il maggio 1966. E dunque, alla Segreteria che si riunisce il 13 marzo 1966 non resta che prendere atto che i tempi sono troppo stretti e che il Congresso si deve rimandare .

Le ragioni del rinvio sono però più complesse. Non sono solo gli impegni che si sono accavallati, a rendere necessario lo spostamento. C'è anche il problema del convegno ordini-sindacati annunciato al Congresso Forense di Milano, che si dovrebbe tenere pressoché in contemporanea (nei primi mesi del 1966, aveva detto l'avv. Baseggio), che segna il passo, perché gli ordini, dopo averlo annunciato, non sembra abbiano più voglia di farlo. Occorre allora riprendere le fila, e stimolare gli ordini all'adempimento. La Segreteria ritiene più opportuno che si debba andare al Congresso **dopo** il convegno con gli ordini, affinché i suoi risultati possano essere valutati in sede congressuale.

Infine, c'è, a mio modo di vedere, una ragione di impreparazione politica che consiglia il rinvio. La Fesapi, ai suoi esordi, ha dovuto apparire presente in ogni occasione, perchè come ogni nuovo arrivato non godeva di "rendite di posizione": ma l'attivismo nell'azione è andato a scapito dell'**elaborazione** di linee

politiche di azione; e non può permettersi di arrivare impreparata al suo primo Congresso Nazionale.

Dunque, il Congresso slitta all'anno dopo. Liberata di questo peso, la Segreteria si getta nelle altre iniziative. I Comitati di Azione Avvocati-Magistrati organizzano a Roma, alla fine di aprile 1966, il loro terzo Congresso Nazionale, su "Natura e funzioni del P.M.", che ha grande successo. Il Sindacato, che è parte importante del Comitato, partecipa attivamente: anche se alcuni cominciano a sollevare perplessità "sulla preminenza che i magistrati e i loro problemi starebbero assumendo nei suddetti comitati d'azione".

Dopo di che, la Fesapi si dedica al convegno che più le interessa, che è infine fissato per il 25 e 26 giugno 1966 a Milano, sul tema del "Sindacalismo forense". La preparazione è accurata: vengono approvate le linee della relazione, che è affidata a Girolamo Santucci e Luigi Storace; si decide che la relazione venga inviata preventivamente a tutti i Sindacati; si organizza la partecipazione più ampia possibile (evidentemente, per non "andare sotto").

Vorrei, a questo punto, poter dire che il convegno riesce bene, e che raggiunge un qualche risultato. Ma non ne sono affatto certo. Il convegno si tiene effettivamente a Milano, nell'Aula Magna del Palazzo di Giustizia, il 25 e 26 giugno 1966, su impulso del Consiglio dell'Ordine forense di Milano. In preparazione del convegno, è stato addirittura predisposto (dall'Ordine di Milano) un "regolamento del convegno", che si preoccupa di definire l'incontro come un "convegno di studio tra i Presidenti dei Consigli degli Ordini e dei Sindacati Forensi, o loro rappresentanti". Nella lettera inviata agli ordini e ai sindacati, il Consiglio di Milano si preoccupa di precisare che "non verrà fatto seguito con l'invio di manifesti né di copie del presente invito, essendo previsto l'intervento solo dei Presidenti dei Consigli degli Ordini e dei Sindacati forensi o loro delegati, e non quello personale dei Colleghi". Non risulta che siano stati pubblicati atti di questo convegno. E' però conservato nell'archivio FESAPI il dattiloscritto della relazione che la FESAPI presentò in quella occasione, opera di Girolamo Santucci e Luigi Storace.

Certo, negli anni immediatamente a seguire, tutte le volte che qualcuno ripercorrerà le tappe delle cose fatte, verrà inevitabile il ricordo dello "importante" convegno di Milano: ma nulla di più. Mi sono fatto la convinzione che il Convegno di Milano abbia in realtà segnato la presa di coscienza della (relativa)

incomunicabilità dei due mondi ordini-sindacati: che si saranno magari fatti reciproci complimenti, rimanendo entrambi ben saldi nelle loro convinzioni. E del resto, a pensarci, se il Sindacato si attendeva un riconoscimento degli ordini, sbagliava: perché non è dagli ordini, ma solo dalla sua azione sul campo che il sindacato trae la sua (unica) legittimazione.

Ma forse le cose stanno in modo diametralmente opposto. Forse proprio dal confronto viso a viso con gli ordini il sindacato ha maturato il convincimento della totale autonomia della propria ricerca: e allora sì che si giustifica la valutazione della "importanza" del convegno. Il fatto che mi pare certo è che, dopo di allora, la via del sindacato sarà sempre più autonoma (nel bene e nel male) da quello che faranno e diranno gli ordini.

Altre attività del 1966 saranno quelle di supporto alla legge 571/66 (quella che schioda le competenze del Pretore e del Conciliatore, ferme da vent'anni), la rivendicazione dell'aumento delle tariffe (poi modificate con delibera 24 settembre 1966 del C.N.F.), la partecipazione ai lavori della costituente di una confederazione dei Sindacati liberi professionisti, e alcune iniziative locali (tra cui una conferenza sull'assistenza e previdenza organizzata dal Sindacato di Bologna). L'anno si chiude con l'emozione della catastrofe della alluvione di Firenze, e con i primi preparativi del Congresso Nazionale.

## 8. 1964-1967: i Comitati d'Azione Magistrati-Avvocati

Fra gli scopi dichiarati all'atto della sua costituzione dalla Fesapi c'era - abbiamo visto - il perseguimento d'un rapporto nuovo con la Magistratura, attraverso il potenziamento dei Comitati d'Azione Magistrati e Avvocati.

Il Comitato Nazionale di Azione Magistrati e Avvocati era nato il 22 novembre del 1962 a Roma, per impulso della Associazione Nazionale Magistrati, della Federazione Italiana Sindacati Avvocati e Procuratori - Fisap (cioè di una delle due federazioni che, unificandosi, diedero vita un anno e mezzo dopo alla Fesapi) e della Camera Penale di Roma.

Le tre associazioni, riunitesi a palazzo di giustizia di Roma, avevano in quella occasione, senza particolari solennità di forme, ma badando essenzialmente alla

sostanza, convenuto di costituire il comitato nazionale d'azione allo scopo dichiarato:

- 1) di far conoscere alla pubblica opinione le condizioni attuali della amministrazione della giustizia;
- 2) di provocare, sul piano nazionale, opportune ed energiche azioni per realizzare in sede legislativa le inderogabili riforme.

In pratica, il cemento ideale della costituzione del comitato era stato la individuazione delle centralità della questione giustizia nello sviluppo della vita democratica del paese, e della necessità che su di essa si potesse esprimere da parte di Magistratura e Avvocatura una indicazione comune.

Vale la pena di riprendere le parole del Presidente del comitato nazionale, avv. Franco Bugliari (uno dei fondatori della Fesapi) che così descrive in un articolo lo scopo dei comitati:

“Interessare il popolo alle sue leggi, mettere all’ordine del giorno della Nazione i nostri problemi di operatori giuridici che sono, in definitiva, i problemi di tutti i cittadini, legare al lavoro dei giuristi l’interesse popolare, scuotere la pigrizia burocratica che prevale sulla politica e smorza i singoli entusiasmi di un ministro o di un parlamentare, aggirate, con divieto di sosta, tali problemi convogliandoli in un movimento articolato ed organizzato: questi gli obiettivi che ci siamo prefissi e che non mancheremo di attingere, se avremo accanto a noi la partecipazione di quanti operano nella giustizia e la fiducia del pubblico che ci ha seguito. Ci spinge, nel faticoso e appassionante lavoro, la legittima aspettativa di una operante costituzione, dopo venti anni ancora claudicante e incompiuta”.

L’attività del Comitato d’Azione si rivolge in un primo momento soprattutto a far pressione sui politici al fine di far assumere ai vari partiti “posizioni programmatiche generalmente conformi alle proprie istanze”, che sono quelle di riforma e svecchiamento dell’ordinamento giuridico e di attuazione della Costituzione. L’azione si inserisce in un più generale movimento che appunto assume a tema centrale del dibattito “la costituzione inattuata” (per usare il titolo di un celebre saggio del 1956 di Calamandrei). Val la pena di ricordare qui - *en passant* - che la Corte Costituzionale era entrata in funzione solo nel 1956, e che il C.S.M. era stato istituito solo nel 1958: e che anche dopo questi fondamentali passi iniziali l’attuazione della costituzione era stata di fatto frenata dalla distin-

zione interpretativa - cui aderiva la Cassazione - fra norme direttamente precettive e norme meramente programmatiche.

L'attività del Comitato Nazionale di Azione rimase inizialmente limitata al coordinamento della iniziativa - che avvenne prevalentemente a mezzo di ciclostilati - e la costituzione di sezioni locali del comitato (all'inizio del 1964 ne erano stati costituiti undici, mentre altrettanti erano in corso di costituzione). Ma l'ottica nella quale si muoveva il comitato rispondeva ad esigenze generalmente sentite, e determinò un notevole successo nell'azione dei comitati stessi. Dopo due convegni a Roma (al Campidoglio e al teatro Quirino) e un'assemblea a Milano (con imponente partecipazione anche di esponenti del mondo del lavoro e dell'economia) si svolse a Napoli, nei giorni 30 e 31 maggio 1965, il primo Congresso Nazionale, che aveva significativamente per tema "Inserimento della giustizia nell'apparato e nella comunità dello Stato" (relatori Abbamonte e Angelone).

L'iniziativa è ormai decollata. A Napoli si vara una commissione di studio per la formazione di uno statuto del comitato nazionale, che è una associazione promossa innanzitutto dai Sindacati degli avvocati, dall'A.N.M. e alle camere penali, ma alla quale aderiscono pure l'unione nazionale cancellieri, alcuni consigli dell'ordine, il sindacato ufficiali giudiziari, l'unione donne giuriste, la federazione italiana donne giuriste e alcune associazioni forensi locali.

Viene anche deliberata la fondazione di un giornale, che si chiama «Progresso e Giustizia» e che dovrà dare diffusione alle iniziative e alle idee dei comitati.

All'EUR, nei giorni 23, 24 e 25 aprile 1966, si svolge il terzo convegno nazionale dei Comitati, tutto incentrato sul tema attualissimo della "natura e funzioni del P.M.". Relatori sono il prof. Gaetano Foschini, l'avv. Nicola Madia, i giudici Nicola Ferri e Alessandro Pizzorusso. Due mesi prima, è scoppiato il caso della «Zanzara», il giornalino del liceo Parini di Milano ove è apparsa una inchiesta sulla sessualità che ha fatto scandalo, determinando l'arresto e addirittura la ispezione corporale dei redattori. Il processo si è concluso ai primi di aprile, con l'assoluzione dei ragazzi "perché i fatti non costituiscono reato". Ma al di là della modestia dell'episodio il fatto rilevante è che l'opinione pubblica ha seguito il processo individuandolo come un esempio emblematico della vecchiezza dell'ordinamento. Ne aveva parlato a lungo addirittura la stampa estera, e «l'Express» (4 aprile 1966) aveva placidamente concluso che "quando il contra-

sto fra la legge e l'opinione pubblica raggiunge un tale parossismo, significa senz'altro che la legge è in ritardo sui costumi".

Il convegno ha grande successo, anche se le divisioni sugli argomenti e il contenuto delle riforme trovano eco anche nell'interno del Comitato. Quest'ultimo continua però con successo le sue iniziative. L'anno dopo, a Bologna, c'è il quarto convegno nazionale, che ha come tema la "crisi della giustizia in materia di controversie di lavoro e previdenza nel quadro della crisi generale della giustizia". Relatori, fra gli altri, sono Gino Giugni e Giuseppe Pera.

Il convegno, che si svolge alla fine di aprile, nei giorni immediatamente successivi al Golpe dei colonnelli in Grecia (rispetto al quale il convegno approva per acclamazione un fermo documento di condanna) è particolarmente approfondito, e si pone come una delle tappe importanti che porteranno anni dopo alla legge di riforma del processo del lavoro.

Ma grandi mutamenti oramai incombono nella vita del paese: rispetto ai quali la Fesapi inizia a delineare una sua strategia, autonoma seppure per ora non conflittuale con i comitati d'azione, all'interno dei quali continua a collaborare.

## 9. 1967 – Il Primo Congresso della FESAPI

Il Consiglio Direttivo si riunisce il 14 gennaio e il 10 febbraio. Il problema più grave è quello - lo crederete? - della mancanza di denaro. Pare che ben pochi paghino. Nasce allora l'idea, che viene formalizzata in una delibera del Direttivo, che la rappresentanza al Congresso sarà determinata in base al numero **degli iscritti paganti**.

Gli iscritti ai vari sindacati, a questo momento, sono circa 2.800; i Sindacati federati una quarantina. Ancora una volta viene rappresentata come urgente la fondazione di un giornale federale. La ipotesi "viene posta allo studio".

La preparazione del congresso è laboriosa. Viene scelto come tema, "l'Avvocato nella attuale società in trasformazione": tema impegnativo, che presuppone una elaborazione teorica più compiuta di quella fino ad ora tentata dal Sindacato; e tema di perdurante attualità, tanto da essere stato ripreso, tale e quale, nel X Congresso della Federavvocati tenutosi a Bari nell'aprile del 1994.

Il 29 giugno 1967 inizia finalmente il Congresso. Vi intervengono i delegati di oltre duemila iscritti ai sindacati locali, i più cospicui dei quali sono Milano (372 iscritti), Napoli (277 iscritti), Torino (240 iscritti), Roma (224 iscritti), Bologna (168 iscritti), Genova (153 iscritti), Bari (128 iscritti) e Cagliari (111 iscritti). Il Segretario Cappi ha diramato inviti ad un gran numero di autorità, a cominciare dal Presidente della Repubblica e a seguire con tutti i parlamentari in qualche modo interessati ai problemi della giustizia, e a tutti i vertici dei sindacati dei lavoratori. Per la loro quasi totalità, gli onorevoli inviano cordiali messaggi di augurio e di ringraziamento per l'invito, ma si guardano bene dall'intervenire (c'è, negli archivi della Federazione, un fascicolo colmo di tali messaggi, aperto dal telegramma di Saragat, che cominciano tutti così: "nell'impossibilità di partecipare", o "veramente rammaricato che impegni precedenti", o "spiacente non poter intervenire" e così via).

Dopo i discorsi introduttivi di tutte le possibili autorità locali (regione, provincia, comune, prefetto, procuratore generale di Cagliari, due onorevoli della regione Sardegna) viene svolta la prima relazione, dell'avv. Girolamo Santucci di Roma.<sup>8</sup>

Si tratta di una relazione molto ampia, e molto bella, che val la pena di rileggere ancora oggi, per il suo elevato spessore culturale<sup>9</sup>.

La relazione, che si articola in nove punti, sviluppa il tema congressuale della società in trasformazione per interrogarsi sulla funzione dell'avvocato in tale società. Per Santucci, la funzione dell'avvocato "inteso quale giurista operativo" deve certamente svolgersi all'interno del processo. Ma, aggiunge Santucci:

"L'avvocato sarà comunque tra i primi, nell'attuale società in trasformazione, a rendersi conto dei limiti di un tecnicismo esclusivo, ad abbandonare la strada del formalismo, a ricercare la costituzione in senso sostanziale sotto la costituzione in senso formale, il diritto di formazione spontanea sotto il diritto legale, a intendere storicamente i concetti giuridici, a uscire attraverso queste breccie aperte dall'interno, fuori dei suoi dogmi, per affrontare l'esplorazione di un terreno nuovo; sarà tra i primi a riflettere sulla vita e non più soltanto sulla norma astrattamente

---

<sup>8</sup> Non mi consta che siano stati pubblicati gli Atti del Congresso. Un resoconto abbastanza completo degli avvenimenti lo si legge in *Vita Forense*, notiziario del Sindacato di Torino, n. 7-8, luglio-agosto 1967.

<sup>9</sup> La relazione di Girolamo Santucci fu integralmente pubblicata su «Il primato dell'avvocato», rivista mensile di cultura e vita forense diretta da Vincenzo Sammartino, n. 5 del maggio 1967. Si trattava di una rivista nata nel 1964 a Roma, molto attenta alle iniziative sindacali forensi, tanto da essere considerata una testata sindacale.

intesa, a ritornare uomo vivo, partecipe delle vicende umane, che vibrano in lui come negli altri; sarà tra i primi a riprendere il suo ruolo giuridico del passato, a coglierne il senso politico e umano, in tutta la sua pienezza. Con le sue tipiche capacità promozionali, l'avvocato dovrà assecondare, da tecnico del diritto, la spinta in avanti dell'evoluzione storica. Malgrado la baldanzosa fiducia dei tecnocrati di poter fare a meno di lui, l'avvocato sarà più che mai necessario nella società industriale, date le grandiose trasformazioni che essa sta realizzando, purchè, s'intende, egli reagisca energicamente alle superstite correnti misoneistiche tuttora reperibili negli stessi nostri ambienti giudiziari e forensi, che vorrebbero trincerare il giudice nel formalismo giuridico e vincolarlo alla funzione di semplice chiosatore della legge e di passivo analizzatore di istituzioni ormai minate **in radicibus**".

Conclusivamente, Santucci traccia nella sua relazione una sorta di carta dei diritti degli avvocati che egli così configura:

- 1) innanzitutto, diritto ad una forte organizzazione associativa e sindacale, che consenta alla categoria forense di essere validamente rappresentata a tutti i livelli, anche internazionali;
- 2) diritto ad una energica difesa della nostra "esclusività" professionale, sia in materia contenziosa che di mera consulenza giuridica;
- 3) diritto alla esclusione o a una rigorosa restrizione della facoltà di patrocinio di parte dell'Avvocatura dello Stato;
- 4) diritto a un alleggerimento e riequilibrio del carico tributario;
- 5) diritto ad una rigorosa selezione degli albi, sia preventiva che successiva;
- 6) diritto alla qualificazione funzionale, "ossia allo spianamento del dislivello di posizione e di autorità" fra avvocati e magistrati;
- 7) diritto alle unioni e ai raggruppamenti professionali (cioè, all'esercizio della professione in forma associata);
- 8) diritto alla libertà, autonomia e remuneratività della funzione di patrocinio;
- 9) diritto a una più dignitosa e tranquillante sistemazione del regime previdenziale;
- 10) diritto a partecipare, se non a tutti, ad alcuni di quei benefici e vantaggi goduti da altre categorie di lavoratori (mutui agevolati, premi, ecc.).

La relazione viene svolta "tra interruzioni di consenso dell'assemblea" e costituisce, nella sostanza, la prima elaborazione di una precisa linea politica maturata dal sindacato. E', *in nuce*, l'antenato di quella "carta rivendicativa e programmatica" che verrà elaborata due anni dopo e che rappresenterà la definitiva "esplosione" del movimento federativo sindacale.

Alla relazione di Santucci si affianca una co-relazione dell'avv. Umberto Randi di Milano, tutta sul tema dell'ordinamento professionale.

Secondo Randi, tre sono gli orientamenti in campo:

- 1) quello che egli definisce "tradizionalista", sostenitore dell'artigianato della professione, che vorrebbe basare la riforma sui temi della esclusività, della indipendenza con particolare rafforzamento dei poteri degli ordini, e del ritorno alla tradizione;
- 2) quella "dei colleghi innovatori", che puntano invece sulla esigenza di specializzazione, e di associazione professionale, con semplificazione dell'accesso;
- 3) infine, un terzo orientamento iper-innovatore (oggi lo potremmo definire kabalista), che sostiene il superamento della libera professione organizzata privatisticamente, e vorrebbe invece inquadrala nell'apparato istituzionale, costituendo studi associati di pubblici difensori, a remunerazione pubblica.

Detto questo, Randi incentra la sua relazione sui profili dell'**accesso**, delle **società professionali** e dell'**abolizione delle iscrizioni di diritto**. Specialmente approfondita è la parte relativa alla organizzazione degli studi. Randi è chiaramente per le società professionali, che è del resto argomento che il sindacato di Milano ha studiato e approfondito particolarmente<sup>10</sup>.

E proprio questo è il tema che polarizza l'attenzione del Congresso. Scartata subito la ipotesi di pubblicizzazione della professione, il Congresso si mostra diviso tra una ipotesi "tradizionalista" e una "efficientista" che vengono così descritte in una relazione dell'epoca<sup>11</sup>:

"La prima è tesa a caratterizzare nella nostra attività l'aspetto umano del rapporto diretto tra Avvocato e Cliente; la seconda pone in evidenza la necessità di rendere sempre più efficiente e moderno siffatto rapporto, creando forme associative tra Avvocati che consentano migliori prestazioni professionali, e che, nel contempo, costituiscano lo strumento necessario per consentire la realizzazione dell'attività dell'Avvocato anche in un mondo volto a rapide trasformazioni in chiave di potenziamento tecnologico ed industriale".

---

<sup>10</sup> Il Sindacato di Milano e Lombardia ha approntato un progetto di legge sulle società professionali che verrà ufficialmente presentato al Congresso giuridico forense di Venezia del settembre successivo. E' pubblicato integralmente negli *Atti* di tale Congresso, Edizioni CEDAM, Padova 1969, pag. 763-764.

<sup>11</sup> Relazione sul Congresso di Cagliari 28 giugno-2 luglio 1967, ciclostilato s.d. (ma immediatamente successivo al Congresso) a cura della Segreteria FESAPI, in Arch. FESAPI.

Il Congresso conclude ritenendo - con una mediazione - che le due ipotesi possano convivere, perché si deve salvare l'aspetto artigianale della professione, senza precludere soluzioni di efficienza. Ma la soluzione associativa è la più gradita. Così prosegue infatti la già citata relazione.

“Se è vero infatti, che sotto certi aspetti il rapporto personale, umano, tra avvocato e cliente resta e resterà insopprimibile, è vero altresì, però, che - per usare una terminologia mutuata dagli economisti - la professione organizzata è, e sarà sempre, in grado di offrire migliori prestazioni. E', infatti, incontestabile che anche nella nostra professione - con particolare riferimento ai centri di maggiore sviluppo tecnologico ed industriale - si determina una situazione di economia classica, di mercato, quindi, dove rimane immutato il problema produttivo: migliori servizi a più basso costo. E non vi è dubbio alcuno che a siffatta esigenza meglio può rispondere una soluzione organizzata”.

Viene poi approvato lo Statuto della Federazione e vengono rinnovate le cariche sociali.

Segretario generale è rieletto Ferruccio Cappelletti.<sup>12</sup>

## 10. Una questione statutaria

Tutto bene, dunque? Non è strano che il Sindacato di Milano, che abbiamo visto essere il più cospicuo, non sia rappresentato in Segreteria?

Il fatto è che a Cagliari si è verificata una spaccatura con il Sindacato di Milano, per “dissensi insorti sulla riforma dello statuto” e il Sindacato di Milano ha rifiutato ogni partecipazione dei propri rappresentanti negli organi dirigenti della Federazione<sup>13</sup>.

Non è facile, a tanti anni di distanza, capire quali fossero esattamente questi dissensi, anche perché non ve ne è traccia nei documenti ufficiali della Federazione. Forse, i milanesi avevano contestato il carattere troppo verticistico e “ge-

---

<sup>12</sup> La Segreteria risulta composta da Vincenzo Ingangi di Napoli, Nicola Lombardi di Roma, Giovanni Nelli di Firenze, Francesco Perchinunno di Bari, Ferdinando Rango d'Aragona di Torino, Luigi Storace di Roma. Segretario generale amministrativo è Federico Wertmuller; tesoriere Franco Caroleo, entrambi di Roma. Ventisette sono gli avvocati eletti a far parte del Consiglio Direttivo.

<sup>13</sup> L. Carpinelli, *Indirizzo introduttivo*, in *Atti del II Congresso Nazionale della Federazione*, Terni 6-7 settembre 1971, cit, pag. 37.

rarchico” della organizzazione, e reclamato maggiore autonomia ai sindacati locali<sup>14</sup>.

Forse, lo scontro sottende due diverse concezioni del Sindacato (sindacato di proposta o sindacato di servizi). Forse, ancora, il Sindacato di Milano è deluso dall’andamento congressuale, ove aveva con forza propugnato le tesi **innovatrici**, che sono state edulcorate nella mozione mediatrice finale. Certo, si creano anche irrigidimenti personali (“risentimenti” verranno definiti nel discorso introduttivo al congresso di Terni di quattro anni dopo dall’avv. Carpinelli di Milano)<sup>15</sup>.

Per riassorbire questa situazione di tensione - con il Sindacato numericamente più influente che rimane nella federazione ma non partecipa alla guida della stessa - ci vorrà un anno intero, a scapito di attività più proficue sindacalmente.

## 11. Settembre 1967: il Congresso forense di Venezia

Due mesi dopo il Congresso della Fesapi, c’è il nono Congresso nazionale giuridico forense, che si tiene a Venezia, su tre temi: I - Tempo e Giustizia; II - I progressi della tecnica e i problemi della colpa; III - Libera professione e uffici legali organizzati.<sup>16</sup>

Il primo tema è di interesse per i nostri sindacalisti, che intervengono numerosi, in maniera per lo più critica nei confronti delle relazioni introduttive.

Luigi Cavalieri ricorda che la rapidità delle procedure è imposta dalla convenzione per la difesa dei diritti dell’uomo. Dario Donella denuncia, con un brevissimo ma fulminante intervento, la incapacità della maggioranza governativa di attuare una riforma, anzi una qualsiasi riforma. Luigi Scatturin afferma che la crisi della giustizia si risolve non con strumenti meramente tecnico-giuridici, e con una magistratura agnostica, ma con un giudice “inserito nella collettività, portatore di quell’indirizzo politico generale della costituzione di uno Stato repubblicano e democratico”. L’avv. Girolamo Santucci parla dell’arbitrato, con ri-

---

<sup>14</sup> Questo mi pare di potere ricavare, tra le righe, dal rapporto dell’avv. Cappi al Congresso di Terni sul secondo tema, che era appunto la riforma dello Statuto della FESAPI, in *Atti*, cit., pag. 197-206.

<sup>15</sup> L. Carpinelli, *Indirizzo introduttivo*, cit., pag. 37.

<sup>16</sup> *Atti del 9° Congresso Nazionale Giuridico Forense*, CEDAM, Padova, 1969.

ferimento a modelli americani, ai fini di deflazione del numero delle controversie.

Ma è sul terzo argomento che è più qualificante l'intervento sindacale. Il Sindacato di Milano e Lombardia, infatti, ha presentato un intervento scritto, sugli studi associati, e in questa sede presenta una propria proposta di legge, redatta da una apposita commissione formata da Renato D'Auria, Umberto Randi, Carlo Smuraglia e Luca Tosi.

I nostri amici polemizzano con i relatori ufficiali, che accusano di scarso coraggio per aver ipotizzato al massimo la ammissibilità di "società di mezzi" (che secondo loro sono già ammissibili allo stato della legislazione). Essi proclamano la esigenza di costituire vere e proprie società non commerciali, ai sensi degli artt. 2229 e seguenti del codice civile, il cui oggetto sociale sarà costituito dall'esercizio in comune dell'attività professionale. Punti qualificanti sono il conferimento del mandato non al singolo, ma all'associazione; la paritarietà e la incredibilità delle quote, le possibilità di farne parte solo per gli abilitati alla professione.

L'argomento è di grande interesse per il congresso. Gli interventi sul tema sono 44, in parte a favore, in parte energicamente contrari. Il relatore, Mario Rosario Pepe, contrasta in replica l'idea che il mandato professionale possa essere collettivo e non individuale: e bonariamente imputa ai sindacalisti milanesi di aver esagerato "forse per entusiasmo giovanile".

Conclusivamente il congresso approva una mozione nel più classico stile compromissorio, nella quale "auspica che venga sollecitamente approfondito lo studio per una disciplina legislativa delle associazioni tra esercenti la professione forense"; ma, beninteso, "nel pieno rispetto dei canoni fondamentali della tradizione e della deontologia forensi".

## 12. Dopo Cagliari e Venezia

Passati il congresso sindacale e quello forense, è ora di serrare le fila, e mettere a frutto il lavoro fatto.

L'11 novembre 1967 si riuniscono a Roma prima il Consiglio Direttivo, e poi il Consiglio Nazionale.

Si parte dalla constatazione che il Congresso ha dato nuovo impulso alle attività sindacali. Sono stati costituiti 4 nuovi sindacati: Brescia (con 67 iscritti), Pesaro, Pescara e Massa Carrara,

Il segretario dà poi conto della nascita, per iniziativa della Cassa, di un **Comitato permanente di intesa** fra le libere professioni, che ha convocato per il 25 novembre successivo una manifestazione con conferenza stampa, per far conoscere al grande pubblico i problemi dei liberi professionisti che, si dice, sono ben 400.000.

Quanto alla Cassa, il Segretario informa che è a buon punto la iniziativa tendente ad ottenere il riconoscimento del diritto dei pensionati ad avere la tredicesima mensilità.

Sul problema del giornale, la Segreteria comunica di aver pensato di fare un periodico di otto pagine, con tiratura di 30.000 copie, che dovrebbe essere diretto dal Segretario Generale. Qualcuno (Perchinunno) pensa che Direttore dovrebbe essere Alfredo De Marsico, perché nome di grande richiamo; altri insistono per restare all'interno dell'organizzazione, visto che il giornale deve essere appunto l'organo ufficiale della Fesapi (Lombadi). Parrelli aderisce a questa idea, perché "i grandi nomi non servono: l'aureola non scrive, occorre il lavoro". Ma mancano sempre i soldi: si giunge a proporre che ogni delegato versi Lire 20.000 a fondo perduto, per consentire il decollo dell'iniziativa.

Il Direttivo conclude approvando il giornale, demandando alla segreteria i problemi tecnici, ma ponendo ben in chiaro che il direttore dovrà essere il Segretario Generale.

Segue poi il Consiglio Nazionale, che è chiamato innanzitutto a risolvere una questione statutaria. E' infatti avvenuto che, nella fretta, nello statuto approvato a Cagliari ci si è dimenticati di inserire l'organo di Presidenza del Consiglio Nazionale (un Presidente e due Vice Presidenti). La Segreteria - imbarazzata - propone di considerarlo un errore materiale, e di correggerlo con una semplice rettifica.

La discussione è aspra, perché da alcuni (Parrelli) si dice che la omissione è stata voluta; mentre da altri (Binelli) si dice che invece a Cagliari gli organi sono stati mantenuti, e addirittura votati. Le ragioni della discussione, che occupa quasi l'intero pomeriggio, stanno probabilmente nella frattura verificatasi con Milano. Forse, il Consiglio Nazionale, conscio che proprio sullo statuto si è veri-

ficata la spaccatura, esita nell'intervenire retroattivamente, per non aggravarla. La conclusione è, in sostanza, una mediazione: viene eletto un Presidente per questo solo Consiglio Nazionale (Cervati, per acclamazione), mentre ogni ulteriore decisione viene rimandata a quando giungeranno da Cagliari i nastri registrati dei lavori colà svoltisi.

E' opportuno, a questo punto, aprire una parentesi. I famosi nastri di Cagliari non arriveranno mai: e solo nella primavera del 1968 arriverà la comunicazione ufficiale che, a Cagliari, i lavori ... non erano stati registrati. La Presidenza rimarrà vacante fino alla nomina del milanese Luigi Carpinelli.

L'anno si chiude con la preparazione delle elezioni degli ordini, e con il conseguente rallentamento della attività sindacale.

### 13. Il sessantotto della FESAPI

Il 1968, si sa, è un anno epocale. Parrebbe l'anno giusto per la Federazione, che ha appena tenuto un congresso su "L'avvocato nella attuale società in trasformazione", e che ha come scopo politico quello di "organizzare gli avvocati non più come splendidi e isolati rappresentanti di un mondo che fu, ma come operatori di questa società nella quale, come cittadini, devono sapersi muovere con visione consapevole dei problemi generali"<sup>17</sup>.

Invece, la Federazione è, per così dire, chiusa in difesa, assorbita come è dalla urgenza di risolvere problemi interni, primo fra tutti quello della spaccatura con il sindacato di Milano e Lombardia.

Nel frattempo, però, se la Federazione è paralizzata, non lo sono i singoli sindacati: primo fra tutti quello di Milano, che è in fermento e di lì a poco proclamerà autonomamente lo stato di agitazione, sia sui problemi fiscali che sulla carenza della struttura e della legislazione.

Finalmente, il 4 maggio si tiene - in seduta congiunta, a sottolineare la straordinarietà del momento - l'assemblea del Consiglio Direttivo e del Consiglio Nazionale.

La riunione si apre con la commemorazione di due esponenti storici del sindacalismo (Franco Bugliari e Ferdinando Rango D'Aragona) recentemente scomparsi. Si passa poi alla nomina del presidente e dei vice presidenti del

<sup>17</sup> Così il documento "impostazione programmatica e organizzativa", s.d. ma successivo al Congresso di Cagliari, pag. 4, in Arch. FESAPI.

parsi. Si passa poi alla nomina del presidente e dei vice presidenti del Consiglio Nazionale.

Il problema del riavvicinamento con Milano è certamente dominante nel pensiero dei presenti (anche se i verbali non ne parlano). Il segretario propone di nominare Carpinelli di Milano; la proposta viene approvata "all'unanimità per acclamazione". E' evidente che il dissidio fa ancora male, e che l'elezione ha un carattere per così dire "liberatorio". Ne è prova il fatto che subito dopo la votazione, il segretario propone "di inviare immediatamente un telegramma di congratulazioni all'avv. Carpinelli, la quale proposta è accettata e immediatamente eseguita".

Si passa a parlare della sede, e dei soldi che mancano. Per sbloccare la situazione, il segretario di Roma offre un contributo straordinario di centomila lire, "che viene accettato".

C'è una buona notizia: si è costituito a Vicenza un nuovo sindacato, "a carattere regionale per tutto il Veneto". Il piccolo ma efficientissimo sindacato di Terni (a Cagliari aveva due delegati, e quindi meno di 50 iscritti) si offre per organizzare il prossimo Consiglio Nazionale. Dalla base, insomma, vengono segnali di vitalità, che cominciano a ridare entusiasmo di iniziativa.

Ma c'è anche un dissenso di natura politica che agita l'organizzazione e che viene in chiaro alla fine della riunione.

Leggiamo il verbale: "Tra le varie, l'avv. Cappi solleva il problema relativo alla partecipazione degli avvocati ai comitati di azione per la giustizia fra magistrati e avvocati. Egli afferma che le finalità del Comitato sono ormai defunte, poiché lo spirito, la finalità primaria di affrontare insieme i problemi dell'amministrazione della giustizia e di creare un'intesa tra avvocati e magistrati non sono più viventi, sono decaduti. Tali comitati servono alla magistratura per risolvere suoi problemi settoriali. Chiede la denuncia del patto"<sup>18</sup>.

Dunque, il porre all'ordine del giorno ben due punti sui collegamenti con gli altri liberi professionisti era, per la segreteria, un modo di indicare un cambiamento di rotta nelle strategie di azione collettiva: il punto di riferimento primario non dovranno più essere i magistrati (che ci usano, sembra voler dire Cappi) ma gli altri liberi professionisti, con i quali c'è comunione di problemi, prevalentemente di natura fiscale. E', questo, un segno di involuzione, che

---

<sup>18</sup> Verbale di assemblea in seduta congiunta del Consiglio Direttivo e del Consiglio Nazionale, in Arch. FESAPI.

temente di natura fiscale. E', questo, un segno di involuzione, che chiaramente privilegia interessi economici concreti, rispetto a ideali più grandiosi, ma certo più astratti e meno immediati. Si tratta sempre della dicotomia che è alla base del patto federativo iniziale, e che vedremo emergere ancora molte volte negli anni a venire.

Ma non si può dimenticare che siamo in maggio, e non in un maggio qualsiasi, ma nel maggio del 1968.

Proprio il 4 maggio 1968, mentre i nostri sindacalisti sono riuniti in assise a Roma, scoppia la rivolta degli studenti a Parigi. Gli studenti di Nanterre, che hanno occupato il 3 maggio la Sorbona, vengono sgomberati con la forza della polizia francese. La rivolta, che già covava da tempo, esplode. Parigi è percorsa da cortei di studenti che inneggiano alla comune di Parigi. Il 14 maggio, sciopero generale, un milione di lavoratori e studenti sfilano per Parigi; la Sorbona è riaperta, e subito occupata.

La coincidenza non è solo, per così dire, cronologica. Il fatto è che il movimento che prende origine dagli studenti di Parigi (e che dilagherà poi in tutto l'occidente, come ognuno sa) nasce da un qualcosa che ha che fare anche con la nostra più modesta storia sindacale. In fondo il '68, come ha scritto Balducci, non è che "l'improvvisa percezione del divario tra le istituzioni e la realtà che esse avrebbero dovuto intendere e gestire e che si era fatta in pochi anni - gli anni del boom - troppo più vasta e più complessa". Per questo, c'è al fondo una consonanza, che sarà più pienamente avvertita negli anni a venire, tra questo movimento e gli aneliti sindacali ad una lotta per una giustizia più giusta, per la attuazione della costituzione e per le riforme.

Ma continuiamo a seguire quello che fanno i nostri sindacalisti. Il sindacato di Milano è il più attivo. Organizza l'8 e 9 giugno un convegno di studio sulle società di professionisti, di cui - come abbiamo già visto - si è occupato predisponendo una proposta di legge. Si tratta del convegno scientificamente più importante che su questo tema ci sia stato fino ad ora, con relazioni fra gli altri di Pietro Rescigno, Edoardo Ricci, Victor Uckmar, Pietro Schlesinger, Umberto

Randi, Carlo Smuraglia, e altri<sup>19</sup>. Vengono presentati due schemi di legge, che i relatori invitano a discutere ed emendare, senza preclusioni. La sensazione è che la introduzione delle società di professionisti sia imminente<sup>20</sup>.

Sempre il sindacato di Milano è il primo a proclamare - di concerto con il Consiglio dell'Ordine - lo stato di agitazione, sia in relazione a problemi di inefficienza locale, sia ad argomenti di più generale interesse. Il 10 luglio il direttivo del sindacato di Milano delibera infatti un programma di azione articolato in nove punti, individuati come prioritari e urgenti, e che sono:

- 1) defiscalizzare le procedure giudiziarie;
- 2) fare entrare gli avvocati nei Consigli giudiziari;
- 3) sospendere i trasferimenti dei giudici e dei cancellieri se non sia assicurata la immediata copertura del posto che si rende vacante;
- 4) aumentare il personale d'ordine;
- 5) assicurare agli avvocati l'esclusività del patrocinio davanti alle commissioni tributarie;
- 6) remunerare la difesa d'ufficio;
- 7) riorganizzare i distretti giudiziari;
- 8) dare agli avvocati il controllo sulla funzionalità degli uffici giudiziari;
- 9) intervenire presso gli uffici fiscali per una diversa imposizione degli avvocati.

Si fa fatica a trovare una organicità - o un filo conduttore - fra queste proposte, che indubbiamente saltano un po' di palo in frasca: ma anche questo è un segno dei tempi. Sembra che i proponenti si siano improvvisamente resi conto che cambiare è possibile, e siano stati presi dall'urgenza di dire tutto quello che gli veniva in mente, per non rimanere indietro.

Contemporaneamente, alla fine di giugno, si tiene a Roma il quinto convegno nazionale dei Comitati d'azione per la giustizia. Il tema è: "Rapporto fra diritto positivo ed evoluzione dell'economia pubblica con riferimento ad alcune forme di tutela penale (peculato per distrazione ed interessi privati in atti d'ufficio) ed al sistema dei controlli".

---

<sup>19</sup> Le relazioni sono di Carlo Smuraglia (introduzione generale), Amilcare Lanza e Italo Uberti-Bona (esercizio "impersonale" dell'attività professionale), Pietro Rescigno (struttura giuridica delle società di professionisti), Victor Uckmar (problemi tributari), Edoardo Ricci e Umberto Randi (aspetti di diritto processuale) e Piero Schlesinger (problemi di riforma della disciplina positiva nella prestazione d'opera intellettuale).

<sup>20</sup> *Difesa e rinnovamento forense*, numero unico a cura del Sindacato Avvocati e Procuratori di Bologna, estate 1968, pag. 17.

L'argomento, visto con i nostri occhi di oggi - che hanno visto le evoluzioni successive della vita pubblica fino a tangentopoli e oltre - sarebbe interessante. Ma i Comitati d'azione non interessano più alla Fesapi, lo abbiamo appena visto. Di questo convegno, infatti, nulla ho trovato negli archivi della Fesapi. E' ragionevole ritenere - pur in mancanza di certezze al riguardo - che quasi nessun sindacalista vi abbia partecipato, a differenza di quanto era avvenuto nei convegni precedenti. Ne trovo un sintetico riferimento in una pubblicazione del sindacato di Bologna<sup>21</sup> da cui emerge che relatori furono due professori e un magistrato; che si trattò di un convegno molto tecnico, all'esito del quale furono formulate proposte anche interessanti, che non mi risulta siano mai state neppure discusse in seno alla Federazione<sup>22</sup>. Insomma, in questo momento giunge al suo termine per naturale esaurimento l'esperienza dei Comitati d'azione per la giustizia, così come erano stati concepiti nel 1962. Ma certo non si esaurisce il tema dell'agire comune fra magistrati e avvocati, che si riproporrà negli anni a venire sotto svariate forme: con la costante prerogativa di suscitare liti e spaccature all'interno della Federazione, come ben sanno i sindacalisti di oggi.

## 14. La svolta di Terni

Il 13 luglio 1968, a Terni, si tiene finalmente l'assemblea in seduta congiunta del Direttivo e del Consiglio Nazionale della Federazione: assemblea che fa seguito al riavvicinamento ai milanesi.

L'assemblea segna la fine della fronda, e il prevalere delle ragioni dell'unità. Non è che succeda qualcosa di mirabolante. E tuttavia, solo chi non abbia espe-

---

<sup>21</sup> *Difesa e rinnovamento forense*, estate 1968, cit. pag. 27.

<sup>22</sup> Il Convegno, che ha come relatori il prof. Salvatore Buscema, il prof. Giuseppe Guarino e il dott. Ruggero Firrao, si conclude con una mozione che auspica:

- una profonda riforma della Corte dei Conti che ne garantisca l'indipendenza esterna (dal Governo) e interna (con abolizione di ogni forma di subordinazione gerarchica);
- la riforma delle società per azioni, con estensione della vigilanza della Banca d'Italia a tutte le società a partecipazione pubblica di maggioranza, anche se non quotate;
- la previsione di adeguate misure per assicurare l'ottemperanza alle decisioni della Corte dei Conti;
- l'istituzione di una commissione parlamentare di vigilanza;
- la limitazione del campo del reato di peculato per distrazione, "per conferire maggiore incisività ed efficienza all'azione dell'amministratore pubblico. In *Difesa e rinnovamento forense*, cit., pag. 27-28.

rienza di quanto possono essere laceranti i contrasti interni in una libera associazione potrà sottovalutare il senso di vera e propria liberazione che porta poi la fine del contrasto. Non è senza significato che, ancora tre anni dopo, il Presidente della Fesapi, Luigi Carpinelli ricordi la riunione del 13 luglio 1968 a Terni come l'evento *clou* di quell'anno<sup>23</sup>.

Dunque, l'assemblea è aperta dal nuovo Presidente Carpinelli, che in primo luogo riferisce della agitazione in corso a Milano, enunciandone dettagliatamente i punti. Si apre una discussione, nella quale la piattaforma rivendicativa del sindacato milanese la fa da padrona: insomma, si può dire che sono i milanesi che "danno la linea".

L'assemblea termina con la decisione di proclamare lo stato di agitazione di tutti i sindacati aderenti, che vengono invitati a promuovere assemblee "che deliberino le iniziative più idonee per reagire alla gravissima situazione di progressivo deterioramento della giustizia"; mentre la Federazione si riserva di coordinare le iniziative a livello nazionale.

Si tratta di una decisione antiverticistica, che rimette tutto il potere propositivo alla base (ai sindacati di base), e sulla quale si raggiunge l'unanimità e l'unità dei consensi. Anche gli avvocati sindacalisti, in linea con il loro tempo, hanno deciso di "sparare sul quartier generale".

Non si può tacere però che alla stessa assemblea viene approvata, sempre all'unanimità, anche un'altra mozione, che dice:

"Il Consiglio Nazionale, considerato che nel d.d.l. sulla riforma tributaria si sancisce la estensione dei principi, relativi alla determinazione del reddito in base a scritture contabili obbligatorie, ai redditi derivanti dall'esercizio di arti e di professioni, con norme riguardanti le ispezioni documentali, previste dal T.U. sulle imposte dirette, delibera di riservarsi l'adeguata azione per evitare che nella riforma tributaria vengano sanciti i principi suindicati".

Leggendo ora la mozione, è arduo poter condividere una iniziativa contro l'obbligo di tenere le scritture contabili, che sono uno dei perni della riforma fiscale. E, tuttavia, una rivisitazione della storia del sindacato che non voglia essere meramente virtuale, e acritica, non può prescindere dalla considerazione della importanza e del valore aggregante che hanno avuto anche posizioni fran-

---

<sup>23</sup> L. Carpinelli, *Indirizzo introduttivo*, cit., al 2° Congresso della FESAPI che, come vedremo, avrebbe dovuto tenersi ad Alghero nel 1970, ma fu rimandato per perseguire "esigenze fondamentali di unità", e poi tenuto a Terni nel settembre 1971.

camente non condivisibili. Credo però di poter affermare che le tentazioni di difesa corporativa, che pure vi sono state, non sono mai assurte a “ragioni guida” dell’azione della federazione, e non sono andate a scapito delle ragioni ideali.

## 15. Assemblea, assemblea!

La scelta della Federazione di “stare ad ascoltare” quello che viene dalla base è saggia, perché l’avvocatura ribolle. Si convocano assemblee in molti fori, su impulso dei sindacati, e anche senza.

Non posso, e non sarei nemmeno in grado di dar conto di tutte le iniziative. Richiamerò quindi, per tutti, il caso di Bologna, che può essere significativo perché a Bologna c’è sia una importante presenza sindacale, sia un forte radicamento di posizioni “ordiniste”.

Ebbene, a Bologna nel novembre del 1968 il Consiglio dell’Ordine convoca addirittura due assemblee straordinarie, su richiesta di numerosi iscritti. Nella prima si parla della riforma dell’assistenza malattie e delle iniziative della Cassa di previdenza. Nella seconda, si discute degli incarichi giudiziari, e delle riforme da attuare in sede locale. Per gli incarichi giudiziari, l’assemblea conclude raccomandando ogni azione perché gli incarichi seguano criteri “di uguaglianza distributiva”. Per i problemi locali, l’assemblea decide all’unanimità di promuovere una ulteriore assemblea congiunta di avvocati, magistrati e funzionari, al fine di identificare e risolvere i problemi. All’esito di questa decisione vengono promosse, a tamburo battente, ben tre riunioni (23 dicembre, 8 gennaio e 27 gennaio), nelle quali si formano tre sottocommissioni incaricate della proposizione dei temi all’assemblea, sugli argomenti del processo penale, del processo civile e del processo minorile. Ogni commissione (composta ciascuna da un avvocato, un magistrato e un cancelliere) elabora un questionario che viene diffuso, appunto, a tutti gli avvocati, magistrati e cancellieri del circondario. Infine, nei giorni 22 e 23 marzo 1969 (sabato e domenica) si tiene l’assemblea straordinaria, il cui tema si è andato dilatando, ed è diventato: Corte costituzionale, potere legislativo, processo: rapporti tra magistrati, avvocati e cancellieri. L’assemblea ha anche un’eco sulla stampa: cosa inconsueta allora come oggi per gli affari della giustizia civile. “Cosa dobbiamo fare per la giustizia?” titola «Il Resto del Carlino» riprendendo l’esordio dell’intervento introduttivo di Angiola

Sbaiz<sup>24</sup>. La convinzione comune, affermata da uno dei relatori, è che “siamo all’anno zero della giustizia”<sup>25</sup>: ma ugualmente è diffusa la convinzione che tutto può cambiare, anzi che tutto sta per cambiare, e bisogna darsi da fare per contribuire all’imminente, immancabile avanzare del nuovo. Davvero, sembra che ci siamo, che per la giustizia vengano tempi migliori. Persino il bollettino del Consiglio dell’Ordine che esce nel marzo 1969 ne è contagiato ed è meno noioso del solito.

## 16. 1969 - La FESAPI dà l’assalto al cielo

Non bisognerebbe mai cambiare casa. Dopo ogni trasloco, anche il più attento, succede che non si ritrova qualcosa che aveva un suo posto ben preciso nella casa precedente, e che è poi finita chissà dove. Anche la Fesapi ha cambiato casa, nel periodo in cui raccoglievo il materiale per scrivere queste note<sup>26</sup>, abbandonando la vecchia sede di via Cavallini (per prosaiche ragioni di denaro) per approdare in locali dignitosi ma più ristretti all’interno del palazzaccio. In via Cavallini c’era, nell’ultima stanza in fondo - quella della fotocopiatrice - un pacco di carte relative al periodo della Segreteria Cappi, che non ho saputo ritrovare al palazzaccio. Non dubito che da qualche parte siano: ma per ora non ne posso disporre, per la gioia dei lettori di questa rivista.

Questa divagazione è per rendere ragione del fatto che per il Sindacato il 1969 è l’anno della carta rivendicativa e programmatica - il documento politico tuttora fondamentale del Sindacato - e io non ho trovato traccia di come, quando esattamente e da chi sia nata l’idea di varare la **carta**.

Non credo però sia azzardato ritenere che non esistano davvero una o due persone individuabili come gli **autori** della carta rivendicativa. Questa è infatti certamente innanzitutto frutto del suo tempo, di un momento in cui molte cose sono sembrate improvvisamente possibili, e nel quale è nata la conseguente esigenza di dare forma esterna (e ordine interno) al “nuovo” che veniva rivendicato. Difatti, l’idea di una carta rivendicativa non è originale, o patrimonio della

---

<sup>24</sup> «Il Resto del Carlino», 23 marzo 1969.

<sup>25</sup> Relazione di Francesco Berti Arnoaldi, ne «Il Resto del Carlino» 23 marzo 1969.

<sup>26</sup> Il presente testo costituisce la rielaborazione di una serie di articoli apparsi a puntate sulla «Rassegna degli Avvocati Italiani», la rivista della FESAPI che iniziò le pubblicazioni nel 1975, e

Fesapi. Il movimento studentesco della Statale di Milano - tanto per fare un esempio - aveva tra i suoi primi atti varato - fin dal 19 marzo 1968 - una vera e propria "carta rivendicativa degli studenti"<sup>27</sup>.

L'idea della carta rivendicativa, comunque, inizia a circolare e a essere concretamente dibattuta all'inizio del 1969. Se ne parlò certamente in una o più riunioni di cui non ho più trovato i verbali.

C'è, comunque, il 31 maggio 1969, a Roma, un corposo Consiglio Nazionale, al quale partecipano personalmente o per delega, 31 consiglieri.

Il primo punto all'ordine del giorno è, appunto, la Carta rivendicativa degli avvocati italiani. Il Consiglio Nazionale approva subito la bozza della carta rivendicativa presentata e letta da Ettore Gallo (futuro Presidente del Sindacato, e successivamente della Corte Costituzionale) e nomina una commissione "per la revisione della Carta", composta da Ettore Gallo, da Carlo Smuraglia e Franca Vitali di Milano e da Nicola Lombardi di Roma. Il Presidente del Consiglio Nazionale, avv. Carpinelli, a futura memoria chiarisce che detta commissione, "tenuto conto dei rilievi fatti, dovrà rielaborare il documento che diverrà il documento definitivo della Federazione".

Fra i rilievi, che verranno accolti in virtù di una mediazione, c'è quello dell'avv. Ronsisvalle di Catania, il quale ha proposto di chiamare "programmatica" e non "rivendicativa" la carta. Questa è la ragione per la quale il documento finale abbandonerà il nome originario, un po' troppo movimentista, finendo per chiamarsi "carta rivendicativa e programmatica"<sup>28</sup>.

Deciso che la carta "s'ha da fare", si passa a discutere delle modalità con le quali presentarla pubblicamente. E all'unanimità si decide di convocare un nuovo Consiglio Nazionale a Torino per il 10 settembre 1969, in concomitanza con il X Congresso Giuridico Forense che è fissato, appunto a Torino, nei giorni dal 9 al 14 settembre.

Il 9 settembre si apre effettivamente, a Torino, il X Congresso Nazionale Giuridico Forense<sup>29</sup>. I temi sono due:

---

tuttora viene diffusa con periodicità quadrimestrale. Le puntate sono apparse sui numeri 2/92, 3/93, 2/94, 1/95, 2-3/95, dicembre 1996, aprile 1997, novembre 1997.

<sup>27</sup> *Movimento studentesco, Storia e documenti 1968-1973*, Milano 1973, pag. 179.

<sup>28</sup> Il documento è riprodotto integralmente in appendice.

<sup>29</sup> *X Congresso Nazionale Giuridico Forense - Torino 9-14 settembre 1969, Atti del Congresso*, Giuffrè Editore, Milano 1970.

- 1) la difesa del cittadino nella società moderna;
- 2) certezza del diritto e legittimità costituzionale.

Non si può dire, in verità, che si tratti di un congresso di retroguardia. Soprattutto il secondo tema, che è centrato sul ruolo della Corte Costituzionale, è di grande interesse: e i relatori (Franchi, Berti, Conso) evidenziano correttamente il fondamentale ruolo della Corte Costituzionale nell'adeguamento della normativa ai valori costituzionali.

E, tuttavia, quello che colpisce l'opinione pubblica non è tanto il Congresso giuridico, quanto il convegno dei sindacati. La presentazione della Carta rivendicativa e programmatica elaborata dalla Fesapi ha infatti sui non addetti ai lavori un effetto di maggiore chiarezza propositiva. Sarà forse, il tono della carta, ricco di iterazioni oratorie, sarà la chiarezza delle proposizioni; sta di fatto che il messaggio che il sindacato dà all'esterno è che si può concretamente intervenire, che la situazione può davvero cambiare.

Difatti, fin da subito la stampa dà al Convegno dei sindacati uno spazio pari a quello che dà al Congresso giuridico forense.

Di fronte alle trattazioni congressuali, troppo tecniche anche se spesso esatte, la stampa si impadronisce della manifestazione sindacale. Già il 12 settembre inizia a definire "controcongresso" la manifestazione sindacale («L'Unità»); per poi finire per occuparsi quasi solo dei sindacati. Ecco, a titolo esemplificativo, i titoli degli articoli di stampa:

«L'Avanti», 13 settembre 1969, 4 colonne: SUL CONGRESSO ADDORMENTATO L'OMBRA DELLA CONTESTAZIONE.

«Paese Sera», 13 settembre 1969, 3 colonne: UNA "CARTA" CONTRO IL CAOS GIUDIZIARIO.

«Il Giorno», 13 settembre 1969, 4 colonne: DALLA CONTESTAZIONE LINFA VITALE ALLA GIUSTIZIA.

«L'Unità», 13 settembre 1969, 6 colonne: PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI PER RISOLVERE LA CRISI DELLA GIUSTIZIA. Sottotitolo: "Una carta programmatica presentata al convegno dei sindacati forensi".

«L'Avanti» 14 settembre 1969, 4 colonne: ANCHE LE MOZIONI FINALI SULLA LINEA CONSERVATRICE. Sottotitolo: "Del tutto deludente il congresso forense di Torino. I due documenti non accolgono le istanze innovatrici della Federazione avvocati e procuratori".

«Il Giorno», 14 settembre 1969, 3 colonne: RESTANO NEL VAGO LE MOZIONI CONCLUSIVE. Sottotitolo: “La contestazione non è arrivata al Congresso giuridico di Torino.

La semplice lettura dei titoli dei giornali mostra che la Fesapi ha ottenuto un grosso successo, di immagine e di contenuto. Da Torino, il Sindacato torna finalmente accreditato come il vero referente di quella parte di avvocatura che vuole cambiare, che ha capito che si deve rapportare alla società civile, dalla quale finalmente ha ottenuto un livello di attenzione che prima non aveva mai avuto. E' un passo avanti, molto evidente, ma che avrà anche dei costi: primo fra questi, l'entrata in crisi della linea prudentemente mediatrice della Segreteria Capi.

### 17. 1970 - La scelta progressista

Con la carta rivendicativa e programmatica degli avvocati, presentata con successo al Convegno di Torino del settembre 1969, la FESAPI ha raggiunto un successo di proporzioni superiori al previsto. Non è senza significato che - a tanti anni di distanza - si sia potuto identificare quel momento come quello della vera nascita del sindacalismo forense.

Con la carta rivendicativa, il sindacato ha scelto “di collocarsi quale parte socialmente integrante del complessivo sviluppo delle società”, di voler contribuire a “disegnare un nuovo modello di avvocato, non più mediatore fra gli interessi dei cittadini e la complessiva organizzazione del potere, non più espressione elitaria di quel ceto forense che si era ritagliata una sia pur modesta e marginale nicchia privilegiata all'interno del modello di stato liberale”<sup>30</sup>.

Non si tratta più di una scelta indolore. Abbiamo visto che fin dalla fondazione due sono le anime della Fesapi, una più attenta alle istanze di difesa del “ceto forense” e una più “rivoluzionaria”, o meglio “progressista”, interessata cioè a ridisegnare una nuova funzione dell'avvocato. Nella carta rivendicativa, è stata quest'ultima a prevalere e a imprimere una decisa svolta nella vita - fino ad allora tutto sommato tranquilla - della Federazione:

“Con il senno di poi – ha scritto Lucio Tomassini – con la consapevolezza ormai acquisita che una qualsivoglia aggregazione sociale o categoriale non può

---

<sup>30</sup> L. Tomassini, *Spunti offerti dalla Segreteria al dibattito del Consiglio Nazionale*, in «Rassegna Avvocati Italiani», n. 1/1992.

che muoversi in sintonia con la complessiva evoluzione dell'intero contesto sociale, pena una inevitabile autoemarginazione, possiamo dire, con legittimo orgoglio, che quella scelta, allora non facile, si rivelò giusta, perché consentì alla parte più attenta dell'avvocatura di indicare per l'avvocato una prospettiva profondamente diversa da quelle tradizionali, la possibilità di svolgere un ruolo ed una funzione sociale del tutto nuovi, magari da costruire, partendo dall'idea dell'avvocato interprete e difensore dei diritti del cittadino, dei sempre più estesi e nuovi diritti del cittadino, all'interno di una più viva, più dinamica concezione del ruolo della giurisdizione, intesa quale strumento di regolamentazione dei conflitti e di garanzia del rispetto del principio di legalità. Da questa scelta derivarono la collocazione della Fesapi all'interno di quel vasto movimento progressista e riformatore schieratosi a sostegno delle riforme non solo processuali, la politica di alleanza con le altre categorie di operatori della giustizia, la rivendicazione di una nuova collocazione dell'avvocato quale lavoratore e quindi titolare, a pari merito con la generalità dei cittadini, del diritto ad un trattamento, anche normativo, che assicurasse moderne condizioni di sicurezza e dignità alla sua attività<sup>31</sup>.

La scelta è stata chiara, ma sulla scelta la Federazione si è divisa, ed è entrata in crisi.

Il 7 marzo 1970, nella sede della Fesapi (che è ancora presso lo studio dell'avv. Ferruccio Cappi, a piazza Mazzini 27) si riunisce la segreteria. Nel 1970 si deve tenere il secondo Congresso Nazionale, per la cui sede fin dal luglio 1968 fu individuata la città di Terni. La Segreteria delibera di convocare il Consiglio Direttivo per fissare data e modalità del Congresso; ma, aggiunge, anche perché "il massimo organo della Federazione adotti tutte le deliberazioni e determinazioni necessarie al rilancio della Federazione stessa". La convocazione del Consiglio Direttivo è per l'11 aprile.

Le acque sono agitate. Saputo della convocazione, il Sindacato di Milano e della Lombardia prende l'iniziativa di inviare una circolare ai Sindacati del "Centro-Nord" (Lombardia, Piemonte, Veneto, Liguria, Emilia Romagna e Toscana), per lanciare la proposta che il Congresso non si tenga a Terni "perché

---

<sup>31</sup> L. Tomassini, loc. ult. cit..

distante dal Centro-Nord che comprende il maggior numero di Sindacati” ma in una città veneta<sup>32</sup>.

Parecchi Sindacati rispondono, variamente: il Sindacato di Genova scrive che, pur concordando con la proposta veneta, “studierei la possibilità di organizzare la manifestazione su di una nave passeggeri nel corso di una breve crociera”; il Sindacato di Verona propone un Congresso a Milano; Busto Arsizio propone Bologna; Bologna propone Verona; Bergamo propone una città veneta; Pavia propone in alternativa Genova<sup>33</sup>.

Il contrasto, è chiaro, non è sul fatto che Terni è troppo lontana (basta guardare la carta geografica); e non si tratta neppure di una espressione di autonomismo *ante litteram*. C'è in discussione la struttura della Federazione, un problema di equilibri interni (la Giunta esecutiva del Consiglio Direttivo è formata di nove membri, di cui ben cinque sono del Sindacato di Roma) e c'è forse il fatto che la linea affermata con l'approvazione della carta rivendicativa e programmatica ha in effetti messo in crisi la conduzione prudentemente mediatrice di Cappi, che quella carta ha subito assai più che voluto.

E in effetti, dalla lettura del verbale dell'11 aprile è chiaro che Cappi si sente messo in discussione.

---

<sup>32</sup> Lettera circolare 26 marzo 1970 a firma di Renato D'Auria: “E' prossima la convocazione degli organi direttivi della Fesapi (Federazione Sindacati Avvocati e Procuratori Italiani) per deliberare sul Congresso Nazionale dei Sindacati che dovrebbe tenersi entro la prima quindicina di settembre a Terni.

Questo congresso è particolarmente importante perché dovrebbe non solo identificare i veri temi dell'azione sindacale (temi che sono stati, sia pure confusamente, evidenziati nell'attività degli ultimi anni) e programmare la azione unitaria, ma dare un assetto efficiente alla nostra organizzazione nazionale.

La scelta della città di Terni che giustamente premia la lodevole attività del Sindacato di quella città e dell'amico Ciccio che ne è l'animatore, ha suscitato molte perplessità per più ragioni: per la posizione di Terni e perché distante dal Centro-Nord che comprende il maggior numero di Sindacati.

In conclusione: ritengo utile un nostro scambio epistolare per la scelta del tema e per una eventuale alternativa a Terni, nell'ipotesi che gli amici di Terni non fossero disponibili all'organizzazione.

In questa ipotesi suggerirei una città veneta anche per un doveroso riconoscimento all'attivismo dei colleghi veneti”. ( Arch. FESAPI).

<sup>33</sup> E' interessante notare che nella sua lettera il Presidente della Sezione di Pavia del Sindacato, avv. Cittadini, aggiunge di ritenere “necessario che gli organi direttivi della Fesapi prendano in esame l'opportunità di costituire un vero e proprio Sindacato Unitario a carattere nazionale, pur lasciando l'autonomia dei singoli organi locali per le questioni d'interesse appunto locale” (lettera 31 marzo 1970, in Arch. FESAPI).

Esordisce infatti il verbale: "L'avv. Cappi rileva che la Federazione è in crisi. Di conseguenza occorre decidere se rilanciarla o affossarla. Personalmente è al bivio di scegliere tra la Presidenza della Cassa o il mantenere la sua attività alla Federazione. Ha deciso per l'organizzazione sindacale. E ciò non tanto perché il suo mandato alla Cassa scade il 31 dicembre 1970 (è in fase di approvazione la legge che prevede la rieleggibilità degli Amministratori della Cassa), quanto perché intende dedicarsi alla Organizzazione sindacale soprattutto per i possibili sviluppi di una costituenda Confederazione sindacale dei liberi professionisti. Espone quindi la situazione creatasi nella designazione della sede del Congresso."

Segue un serrato dibattito nel corso del quale Parrelli fa anche una consultazione telefonica con D'Auria (ricordo che i milanesi non avevano accettato cariche al Congresso di Cagliari, e non sono presenti nel Direttivo). Infine, all'unanimità, il C.D. delibera di non tenere in Congresso né a Terni né in Veneto, ma ad Alghero, dal 16 al 20 settembre 1970.

La scelta, frutto di mediazione, vorrebbe rappresentare un ritorno alle origini, giacché proprio in Sardegna si era tenuto il primo Congresso, nel 1967.

Il C.D. del 7 marzo 1970 delibera ancora i temi del congresso, che saranno:

- 1) organizzazione e funzione della Fesapi (rapporti con i Sindacati e Statuti);
- 2) legge professionale: proposte e linee di azione per la sua sollecita approvazione.

Le decisioni del Consiglio Direttivo vengono portate a conoscenza della base - mediante l'invio di un sunto del verbale della riunione, accompagnato da una lettera di intenti del Segretario, che chiarisce che il Congresso sarà principalmente dedicato al rilancio organizzativo della Federazione perché su questo punto è giunta "per così dire, l'ora della verità": come dire, o risolviamo questo punto, o andiamo tutti a casa<sup>34</sup>. La preparazione del Congresso è così avviata, e affidata ad una commissione appositamente creata.

---

<sup>34</sup> Nella lettera circolare 20 aprile 1970 del Segretario Cappi si legge, fra l'altro: "Il tema organizzativo della Federazione, della sua struttura e funzione, nonché dei suoi rapporti con i Sindacati è, a nostro avviso, fondamentale, perché senza uno strumento valido come prospettive, ed efficiente organizzativamente tutti gli obiettivi della nostra categoria sono destinati a non essere raggiunti: l'esperienza nostra particolare, e quella generale del nostro Paese, ci ha insegnato che le rivendicazioni più sacrosante ed anche se di nessun onere finanziario per lo Stato, non arrivano in porto ove manchi una adeguata azione organizzata, diretta a sostenerle, non in una o

Ma si sono fatti i conti senza l'oste. Il 30 maggio si riunisce la commissione, e l'avv. Gino Aiello di Sassari, cui era stata demandata la fase dei contatti organizzativi, riferisce che per settembre non c'è materialmente posto, ad Alghero, per fare il Congresso. L'infaticabile Aiello, peraltro, presenta un programma alternativo, già articolato in tutti i dettagli, per i giorni dal 7 all'11 ottobre, sempre ad Alghero. Su questo, la Commissione, pur fra perplessità, espone un parere di massima positivo, riservandosi una decisione definitiva.

L'intoppo materiale viene come il cacio sui maccheroni. E' infatti chiaro che un congresso come quello che è stato pensato, e cioè incentrato nella sostanza sulla modifica dello statuto (cioè sulla discussione sugli equilibri rappresentativi all'interno dell'organizzazione), sarebbe un congresso privo di risonanza esterna, andando con ciò in controtendenza rispetto alla linea affermata dalla carta rivendicativa, e comporterebbe rischi reali di fratture interne non più sanabili, in caso di verificata impossibilità di trovare una convergenza. Non è inutile ricordare che proprio sullo statuto si verificherà, diciotto anni dopo, la frattura della Federazione, con la nascita dei "fratelli separati" Federavvocati e Assoavvocati.

Il Consiglio Direttivo si riunisce dunque il 24 settembre 1970, e ritornando sulle precedenti decisioni decide di rinviare di un anno in Congresso, e di tenerlo non ad Alghero ma a Terni, "per esigenze fondamentali di unità della categoria".

E' tempo di accantonare i problemi organizzativi, e di tornare a impegnarsi nel senso così chiaramente indicato della carta rivendicativa. Ragioni di ottimismo non mancano. In fin dei conti, in maggio è stato approvato lo statuto dei lavoratori, e l'anno si chiude con l'entrata in vigore della legge sul divorzio.

## 18. 1971 - Il Congresso di Terni

---

più vampate di ira o agitazione, bensì in una metodica, costante, crescente od organica azione, svolta a tutti i livelli; ma che, soprattutto, conti e si articoli sull'azione delle categorie interessate. Non ci nascondiamo le difficoltà in cui tutte le nostre organizzazioni si dibattono, ma riteniamo che sia giunta, per così dire, l'ora della verità: o gli Avvocati italiani scelgono e percorrono la strada da noi indicata, oppure annegheranno sempre di più nell'individualismo sterile, perdendo sempre più ragione di essere e di contare nella realtà del Paese, cui a nulla gioverà la retorica di passate glorie e dignità".

I congressi della Fesapi sono, per statuto, triennali; quelli giuridici forensi sono biennali. Poiché già il primo congresso di Cagliari (1967) si era tenuto nello stesso anno del Congresso giuridico forense di Venezia, questa volta le due manifestazioni non dovrebbero coincidere. Ma, come abbiamo visto, nel 1970 il Congresso del Sindacato è stato rimandato per ragioni di unità all'anno dopo, e dunque si verifica nuovamente la coincidenza dei due congressi.

La coincidenza, questa volta, è ancora più forte: giacché il Congresso Nazionale giuridico forense viene convocato a Cagliari dal 23 al 29 settembre 1971, cioè proprio nello stesso mese per il quale si è programmato anche il Congresso del Sindacato. Per di più, il tema deliberato per il Congresso Nazionale giuridico forense è vicino, se non coincidente, con quello che era stato pensato per il Congresso del Sindacato. Il tema del Congresso giuridico forense è infatti "L'avvocato nella nuova società italiana", articolato in due sottotemi:

- 1) l'avvocato e la trasformazione della società italiana; natura e compiti della difesa nel moderno stato democratico;
- 2) principi di un nuovo ordinamento professionale.

Evidentemente, gli ordini hanno fatto tesoro dell'esperienza del Congresso di Torino del 1969 - passato in secondo piano rispetto al "controcongresso" della Fesapi - e hanno deciso di adeguare i temi congressuali anche alle aspettative della società in trasformazione.

Di fronte al pericolo che questa coincidenza possa far passare in secondo piano il suo tanto atteso secondo congresso, la Fesapi rinserra le file, e riscopre la sua unità interna. I contrasti sulla sede congressuale vengono presto risolti, a favore della opzione iniziale per la città di Terni, e le date vengono anticipate ai giorni dal 6 al 9 settembre 1971: così, sarà il congresso giuridico forense a venire per secondo.

Anche i temi del congresso del Sindacato cambiano strada facendo, e si ampliano. La riforma dello statuto (cioè l'organizzazione interna) passa in secondo piano, a favore di un argomento di più ampio respiro. Il congresso viene infatti convocato su tre temi:

- 1) La condizione forense contemporanea e le riforme della giustizia secondo la carta rivendicativa degli Avvocati italiani;
- 2) necessità dell'azione associativa sindacale degli avvocati: riforma dello statuto della Fesapi;

3) effettività del diritto del cittadino alla difesa.

Il Sindacato di Terni si produce in uno sforzo memorabile di organizzazione, che consente una piena riuscita della manifestazione, e che si concretterà anche - appena cinque mesi dopo - nella pubblicazione integrale di un bel volume contenente tutti gli atti del congresso, che ci consente di seguire anche oggi, a tanti anni di distanza, quasi ora per ora, lo svolgersi dei lavori<sup>35</sup>.

Il Congresso di Terni dunque si apre il 6 settembre 1971, a Villalago di Piediluco, con un indirizzo di saluto dell'infaticabile segretario del Sindacato di Terni, avv. Simone Ciccio, e con un discorso di "indirizzo" pronunciato dal Presidente della Fesapi, avv. Luigi Carpinelli di Milano.

Questo indirizzo riassume bene il senso del percorso che ha portato la Fesapi a Terni. Dice Carpinelli: "Noi, e con noi tutti gli operatori della giustizia, in quanto categoria sociale, abbiamo un grosso debito verso la società italiana. Per troppo lungo tempo, e fino a ieri, per non dire fino ad oggi, siamo stati rinchiusi in una torre d'avorio, siamo rimasti in un isolamento senza splendori. E' un torto che ci accomuna, del resto, a tutta la cultura italiana.

Abbagliati dalla astrattezza dei principi del diritto non abbiamo considerato, al di fuori dei singoli casi offerti dal quotidiano lavoro, i drammi, le sofferenze, gli aneliti di libertà e di giustizia di un popolo intero, le drammatiche tensioni sociali degli ultimi anni. Abbiamo privato la collettività, di cui pure siamo parte viva, del nostro contributo alla soluzione di problemi sempre più gravi e sempre più aperti, problemi che proprio dalla nostra esperienza nel campo della giustizia e della libertà individuale, esigevano, esigono, la nostra qualificata ed insostituibile partecipazione".

Ma ora il Sindacato - prosegue Carpinelli - ha dimostrato di sapere indicare con la carta rivendicativa e programmatica la via da percorrere, offrendo indicazioni concrete ai mali della giustizia. E' su questa via che bisogna continuare. E conclude:

"Nell'inerzia dei poteri responsabili, la società civile va prendendo sempre più coscienza che i problemi della giustizia sono problemi che riguardano l'intera collettività, l'opinione pubblica reclama una giustizia moderna nei contenuti e più adeguata nelle strutture per consentire ad ognuno la possibilità di esprime-

---

<sup>35</sup> *Atti del II Congresso Nazionale della Federazione*, pubblicati a cura del Sindacato Avvocati e Procuratori di Terni, Vol. I, Terni s.d. (ma 1972). Quantunque il volume rechi la indicazione "Vol. I", non risulterebbe che esso sia stato seguito da un secondo volume

re concretamente la propria richiesta di giustizia e di vederla tempestivamente appagata.

In questa situazione, che riflette la crisi di tutta la società italiana, la classe forense non può continuare a rimanere inerte soggetto passivo.

Il Congresso deve dimostrare che i Sindacati, cioè la componente più avanzata e sensibile della classe forense, intendono decisamente assumere in prima persona, con la forza ed il peso del proprio prestigio, il ruolo di protagonisti nella civile battaglia che ha per fine una giustizia più umana e democratica in una società più giusta”.

Tutto il Congresso è pervaso da una alta consapevolezza della importanza del momento: la Fesapi si sente, forse anche al di là di quanto effettivamente non sia, la punta di diamante dell'avvocatura.

Seguono le relazioni di Piero Ziccardi e di Luigi Scatturin su “ruolo e funzioni dell'avvocato”, e varie altre relazioni (di Raoul Genco di Roma, di Ferdinando Landi e di Ettore Gallo di Vicenza) che tutte partono dalla carta rivendicativa e programmatica, sviluppandone i vari argomenti in relazione alle riforme legislative necessarie. In particolare, Gallo sviluppa il tema del processo penale, che gli è congeniale, sui punti del rapporto difensore-imputato, sulla parità delle funzioni tra accusa e difesa, sulla riforma del rito inquisitorio a favore del rito accusatorio. L'avv. Genco, d'accordo con gli altri relatori, sollecita la istituzione di un **giudice di pace**, che dovrebbe essere **elettivo**, ciò che dovrebbe consentire “l'alleggerimento democratico delle funzioni di un apparato oggi scarsamente efficiente anche perché impegnato in troppi affari minori”. E' in sostanza aperto il dibattito sul giudice elettivo - oggi superato, come tutti sappiamo, ma che darà per tutto il corso degli anni '70 occasioni di interventi anche molto profondi e problematici, e che avranno il grande merito di essere la base di partenza per la diffusione -anche al di fuori della ristretta cerchia degli specialisti - del dibattito sulle ragioni, sul ruolo e sulla funzione della magistratura onoraria e della cosiddetta giustizia bagatellare.

Si parla poi, con una relazione di Ugo Paoli, della riforma dell'ordinamento giudiziario, e dell'applicazione (cioè, poi, della disapplicazione) della settima disposizione transitoria della Costituzione. Il senso del dibattito su questo tema è riassunto della frase di Gallo: avvocato nuovo, giudice nuovo.

Sull'argomento della legge professionale, una relazione a tre mani (Majone, Branca, Ciccioia), che analizza i progetti di legge in atto (Gonella e Lenoci), e si pronuncia:

- 1) **contro** il disegno Gonella, nella parte in cui vuol attribuire agli Ordini "in maniera esclusiva la rappresentanza e la tutela degli interessi professionali di natura morale, culturale ed economica degli iscritti";
- 2) **a favore** della introduzione del requisito dell'effettivo esercizio professionale come condizione **non solo** per essere iscritti alla Cassa di Previdenza, ma anche per restare iscritti all'albo;
- 3) **a favore** dell'unificazione delle professioni di procuratore e di avvocato;
- 4) **a favore** del ripristino dell'albo chiuso;
- 5) **a favore** dell'abolizione dell'albo speciale per gli addetti agli uffici legali degli enti pubblici;
- 6) **a favore** del progetto Lenoci laddove attribuisce ai Consigli dell'Ordine il potere di designazione - a rotazione - degli incarichi per gli affari giudiziari delle persone giuridiche pubbliche che non siano per legge assistite dall'Avvocatura dello Stato;
- 7) **a favore** di una riforma del sistema delle elezioni dei Consigli dell'ordine (votazione su presentazione di lista, non rieleggibilità dopo un certo periodo).

Il secondo tema è innanzitutto l'occasione per un orgoglioso sguardo all'indietro da parte di Vincenzo Ingangi, con una breve relazione che ripercorre quanto la Fesapi ha fatto (e costituisce, a mia scienza, la prima panoramica "storica" della vita dei sindacali).

Segue poi la relazione del Segretario Generale, che nel corso del dibattito precedente è stato criticato (specie da La Forgia) per avere privilegiato le intese con le associazioni delle altre libere professioni, anziché cercare intese con tutto il mondo del lavoro. Va bene, dice Cappi, ma è con gli altri liberi professionisti che dobbiamo avere un rapporto privilegiato. Il segretario poi sottolinea la esigenza che ci sia "un rapporto gerarchico tra organo centrale e sindacati"; e aggiunge: "non è possibile, infatti, che in determinate situazioni, che investono la politica generale della Federazione, la Federazione, come esempio nel caso della riforma tributaria, adotti un determinato atteggiamento, prenda determinate decisioni, e nel tempo stesso vi siano uno o più sindacati che vanno a ruota libera, per conto loro".

Insomma, c'è un po' di maretta, come è anche chiaro dal fatto che il Sindacato di Milano ha presentato un emendamento allo statuto per vietare la rieleggibilità di Presidente e Segretario.

Sul terzo tema, tre relazioni si occupano dell'effettività del diritto del cittadino alla difesa, nei confronti della pubblica amministrazione (Franco Ronsivalle), nel campo tributario (Calogero Calì) e sotto il profilo del patrocinio dei non abbienti (Umberto Randi).

Giovedì 9 settembre, infine, il congresso si conclude, con l'approvazione all'unanimità di un nuovo statuto e con l'elezione dei nuovi organi.

Il nuovo statuto contiene una disposizione finale che dice: "gli eletti alle cariche non sono rieleggibili alle stesse per il triennio successivo". Il ciclo di Cappi come segretario è oramai compiuto. Nuovo segretario viene eletto Umberto Randi di Milano; a Cappi resta la soddisfazione di essere acclamato Presidente della Fesapi.

## 19. 1971 - Il Sindacato alla sbarra

Subito dopo il Congresso di Terni, scoppia un caso che pone il sindacato di Milano - ma in realtà tutta la Fesapi - al centro di un caso giudiziario che metterà in discussione, al di là del fatto specifico, le ragioni stesse della esistenza del Sindacato.

E' un caso che scoppia in margine alla vicenda di piazza Fontana e della bomba alla Banca Nazionale dell'Agricoltura che - ora lo sappiamo con ancora maggiore chiarezza di allora - ha mutato il corso della vita del paese. Ripercorriamone per sommi capi gli eventi. Dunque, il 12 dicembre 1969 esplose ad opera di ignoti una bomba nella agenzia di piazza Fontana, a Milano, della Banca Nazionale dell'Agricoltura, provocando morti e feriti.

A cinque giorni dalla strage, il ferroviere anarchico Giuseppe Pinelli, che era stato fermato per indagini in ordine alla stessa, precipita da una stanza del quinto piano della Questura di Milano, mentre è interrogato dal commissario Calabresi.

Ne nasce una inchiesta, che si chiude prontamente con una archiviazione che lascia molti punti oscuri. La stampa di sinistra parla esplicitamente di insabbiamento. Il giornale «Lotta Continua», in una serie di articoli, accusa il commissario Calabresi di assassinio per aver buttato volontariamente Pinelli dalla fine-

stra. Il commissario Calabresi querela allora per diffamazione Pio Baldelli, direttore responsabile di Lotta Continua. Baldelli viene tratto a giudizio per direttissima il 9 ottobre 1970 davanti alla 1° Sezione penale del Tribunale di Milano, presieduta dal Cons. Biotti. Il commissario Calabresi è difeso dall'avv. Lener. Nel corso del dibattimento, il Tribunale dispone una perizia medico-legale per accertare la natura di una "macchia di forma ovulare" riscontrata sulla nuca del povero Pinelli; viene poi disposta una seconda perizia; ne nascono vari incidenti di esecuzione.

Nel corso del processo, l'avv. Michele Lener ricusa il Presidente Biotti, per avere egli - nel corso di un incontro privato con Lener, col quale era da molti anni in rapporti di amicizia - esternato dei dubbi sulla colpevolezza del commissario Calabresi. La ricusazione viene accolta dalla Corte d'Appello, e confermata dalla Cassazione, e anzi il dott. Biotti viene anche sottoposto a procedimento penale.

A questo punto, la vedova di Pinelli, Licia, assistita dal suo avvocato, Carlo Smuraglia, presenta una denuncia per omicidio nei confronti del commissario Calabresi e di tutti i poliziotti che erano presenti agli interrogatori. La denuncia è sottoscritta sia da lei che da Smuraglia. E' a questo punto che si verificano i fatti che ci interessano, e che così verranno riassunti nella sentenza di primo grado: "Il 24 giugno 1971 l'avv. Carlo Smuraglia denunciava al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Milano il dott. Allegra, il dott. Calabresi, il capitano dei carabinieri Lo Grano e i sottufficiali Panessa, Caracuta, Mainardi e Maculli, per i reati di omicidio volontario, violenza privata, sequestro di persona, abuso di ufficio, abuso di autorità, in relazione alla morte dell'anarchico Giuseppe Pinelli, precipitato da una finestra della questura di Milano la notte del 15 dicembre 1969. Della denuncia la stampa nazionale dava ampie notizie,

Il 22 settembre 1971 l'avv. Michele Lener, difensore del dott. Calabresi, costituitosi parte civile, nel processo instaurato a carico del prof. Pio Baldelli, direttore del giornale 'Lotta Continua', per diffamazione a mezzo della stampa in relazione alle notizie pubblicate sulla morte del Pinelli, denunciava a sua volta al Procuratore generale suindicato l'avv. Smuraglia per calunnia, per avere formulato la denuncia nei confronti del dott. Allegra, del capitano Lo Grano e degli altri funzionari e sottufficiali della questura di Milano sapendoli innocenti. Anche di tale denuncia la stampa dava ampie notizie.

Il 23 settembre 1971 si riuniva il Consiglio direttivo del sindacato avvocati e procuratori di Milano, che, a conclusione della riunione decideva di prendere posizione sulla vicenda concernente la denuncia per calunnia presentata dall'avv. Lener nei confronti dell'avv. Smuraglia e di divulgare, anche a mezzo della stampa, un'apposita risoluzione, che veniva poi materialmente redatta dagli avv.ti Giorgio Covi, presidente del Consiglio direttivo menzionato, Calogero Calì, segretario, e Pier Giusto Jaeger ed Edoardo Ricci componenti del Consiglio stesso. Il contenuto di tale risoluzione è quello precisato nel capo di imputazione ('Il Consiglio del Sindacato Avvocati e Procuratori di Milano e Lombardia di fronte al gravissimo fatto della denuncia dell'avvocato Michele Lener contro l'avvocato Carlo Smuraglia, che appare altresì strumento d'attacco contro il Procuratore generale della Repubblica dr. Luigi Bianchi D'Espinosa e le iniziative assunte dalla Procura generale della Repubblica sul caso Pinelli - rileva:

*- che l'episodio costituisce l'ultimo in ordine di tempo, di una serie di tentativi, già denunciati da questo Sindacato, diretti ad ostacolare il corso della giustizia in un caso sul quale l'opinione pubblica ha diritto che sia fatta piena luce - denuncia:*

*- l'intollerabile intimidazione che anima l'iniziativa e che pone in pericolo il libero esercizio tanto della difesa quanto delle funzioni della magistratura e così le basi stesse di un sistema giudiziario democratico - chiede - che il Consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori di Milano intervenga con la dovuta urgenza per i provvedimenti necessari a salvaguardia del principio di libertà della difesa!).*

*Con atto del 27 settembre 1971 l'avv. Lener, ritenendosi leso nel suo onore e nella sua reputazione dal contenuto della risoluzione di cui innanzi, si querelava contro l'avvocato Covi e quanti altri avevano partecipato alla elaborazione di essa risoluzione ed alla sua diffusione a mezzo della stampa.*

*Contro l'avv. Covi e gli altri componenti del Consiglio direttivo del sindacato avvocati e procuratori di Milano si procedeva così con rito direttissimo per il reato di diffamazione aggravata a mezzo della stampa.*

*Tutti gli imputati sono regolarmente comparsi in giudizio. Interrogati, hanno sostanzialmente confermato il loro atteggiamento critico nei confronti dell'operato dell'avv. Lener, sia pure escludendo di avere voluto offendere l'onore o la reputazione del collega. Hanno invero chiarito di essere stati mossi nella loro condotta dalla inconsueta e grave denuncia sporta dall'avv. Lener contro l'avv. Smuraglia proprio nel momento in cui,*

*anche in seguito all'attività difensiva da quest'ultimo svolta, stava per darsi inizio a nuove indagini sulla morte di Giuseppe Pinelli, e quindi in un momento nel quale la denuncia poteva apparire una intimidazione diretta a impedire il libero esercizio della difesa da parte dell'avv. Smuraglia in una vicenda intorno alla quale tanta ansia di verità s'era manifestata nella pubblica opinione. D'altro canto, hanno aggiunto, alcuni brani della denuncia dell'avv. Lener riportati dalla stampa, e in particolare una frase nella quale si diceva che l'avv. Smuraglia per presentare la sua denuncia contro il dott. Calabresi ed altri aveva atteso l'insediamento del nuovo procuratore generale dott. Bianchi D'Espinosa, perché i magistrati che in precedenza avevano vagliato gli atti relativi alla morte di Giuseppe Pinelli non avrebbero tollerato inganni, erano loro apparsi un inammissibile attacco al predetto Procuratore generale".*

E' certo la prima volta che contro un comunicato di un sindacato forense - duro nella forma, se vogliamo, ma espressione della libertà di pensiero e di azione sindacale - viene proposta una querela per diffamazione aggravata a mezzo stampa. Soprattutto, è certamente la prima volta che il Consiglio direttivo di un sindacato viene portato a processo per direttissima.

Il 24 maggio 1972, esattamente undici mesi dopo la denuncia di Smuraglia, compaiono dunque davanti al Tribunale di Milano gli avvocati Covi, Cali, Baldelli, Cammeo, Consales, De Rienzo, Gragnani, Jacopini, Jaeger, Randi, Ricci e Savasta.

Fra questi, non dimentichiamolo, c'è anche il Segretario Generale della Fesapi, Randi. E la coincidenza non è solo simbolica: il processo riguarda sì il Sindacato di Milano, ma mette in discussione il principio della libertà di critica sindacale, e il suo effetto travalica il pur grosso obbiettivo immediato. Per questo, si è formato un collegio (volontario) di difesa, che coinvolge ai più alti livelli i penalisti vicini al sindacato: Paolo Barile, Cavalieri, Conso, D'Auria, Jorion, Paoli, Gallo, Viviani.

Naturalmente, il processo, che si svolge nella immediatezza dei fatti, ha grande eco: ciò che esclude che il Tribunale possa sbrigarsela, qualunque sia il suo orientamento, con una sentenza affrettata. Il frutto è una bella sentenza che

assolve tutti gli imputati “perché il fatto ad essi attribuito non costituisce reato per aver agito nell’esercizio di un diritto”<sup>36</sup>.

La sentenza, dicevamo, è bella non perché assolve (almeno, non solo perché assolve), ma perché è tutta condotta sul filo della diretta applicazione delle norme costituzionali. Secondo il Tribunale, il contenuto del comunicato sindacale è certamente lesivo all’onore dell’avv. Lener. Tuttavia, la lesione dell’onore di Lener è stata posta in essere nell’esercizio di un diritto di critica, tutelato a livello costituzionale dall’art. 21 in quanto manifestazione di pensiero. C’è dunque un conflitto tra due diritti - quello di Lener all’integrità della propria onorabilità - e quello del Sindacato di manifestare liberamente il suo pensiero, anche in forma critica. Secondo il Tribunale, non è sul piano della legge ordinaria che i due diritti possono essere coordinati, ma sul piano della interpretazione costituzionale. Da ciò il Tribunale deduce questi corollari:

a) se la manifestazione del pensiero riguarda una persona nella sua dimensione di uomo singolo - non condizionata alla partecipazione alla comunità - la lesione dell’onore è sempre penalmente perseguibile;

b) se invece la manifestazione del pensiero riguarda la dimensione di cittadino che vive ed opera all’interno della comunità, la lesione dell’onore non è perseguibile, perché è esercizio di un diritto, sempre che sia contenuta nei limiti segnati dalla attività della persona, dalla verità del fatto manifestato e dal requisito della motivazione.

Detto questo, il Tribunale esamina (con simpatia, pare di poter dire) quali siano gli scopi del Sindacato: e ritiene di poterli trovare nella carta rivendicativa e programmatica, là dove si dice che il Sindacato “è proteso a realizzare la valorizzazione morale della professione e ad accrescerne la dignità e il prestigio, ad affermare una figura di libero professionista essenziale collaboratore dell’ordine giudiziario (...) cioè una figura di avvocato che, riverberando le istanze della società nella quale è inserito, ne promuove il progresso e il costante adeguamento, che apre il corso a una nuova e moderna giustizia, in cui il popolo si ponga come soggetto e non come oggetto”.

Conclude dunque il Tribunale che “attesa una funzione così altamente socializzante della professione forense, non v’è chi non veda come il Sindacato Avvoca-

---

<sup>36</sup> La sentenza Trib. Milano 24 maggio 1972 è pubblicata in «Giur. It.» 1973, II, 128, con nota di Voena.

ti e Procuratori di Milano non potesse restare insensibile” alle vicende in oggetto, sulle quali quindi aveva pieno diritto di esercitare la sua critica. E così i nostri sindacalisti vengono assolti.

Tutto è bene quel che finisce bene, si direbbe. E invece no. Succede che la sentenza del Tribunale di Milano ha un effetto dirompente, all’interno della Procura. Che gli avvocati venissero assolti, poteva andare benissimo (in fine dei conti, era un questione fra di loro). Che venissero assolti con una motivazione del genere, che affermava in quei termini il diritto di critica, invece, non poteva andare.

Questa non è una mia illazione, ma la sola giustificazione logica al fatto che - dopo che il P.M. in udienza aveva concluso per l’assoluzione - la Procura abbia poi interposto un grintoso e motivatissimo appello - i cui motivi si possono leggere integralmente riportati in nota alla sentenza del Tribunale pubblicata su «Giurisprudenza Italiana» 1973, II, 128. In particolare, la Procura contesta che - anche con tutti i limiti posti dal Tribunale - possa darsi una qualsiasi ipotesi in cui il diritto di critica può prevalere su quello alla reputazione. Il P.M. aggiunge poi, senza eccessiva convinzione, che il Sindacato non aveva diritto di valutare il comportamento deontologico dell’avv. Lener, del quale era giudice il Consiglio dell’Ordine. Infine, conclude che gli imputati con il loro comunicato avevano travisato i fatti presentandoli “in una forma distorta da una angolazione unilaterale e settaria, con la precisa consapevolezza di alterare la realtà e scatenare una campagna per screditare l’avv. Lener come un negatore della deontologia e un sovvertitore delle istituzioni democratiche”.

Passano quattro anni, e viene un altro maggio, quello del 1976. Ci sono voluti infatti quattro anni perché il processo di appello venisse al dibattimento. Nel frattempo, l’atmosfera è cambiata. Lo si capisce subito, quando il Collegio nega il rinvio chiesto dalla difesa perché un imputato (l’avv. Roberto Savasta) e un difensore (l’avv. Ettore Gallo) sono ammalati e un altro difensore (l’on. avv. Agostino Viviani) è impegnato per lavori parlamentari. Il dibattimento si svolge in tre udienze. Al termine la Corte d’Appello ribalta il giudizio di primo grado e dichiara tutti gli imputati - tranne l’avv. Laura Baldelli, risultata in concreto assente quando il comunicato venne deliberato - colpevoli del reato di diffama-

zione con il mezzo della stampa, e li condanna ad una multa, e alla pubblicazione della sentenza sul Corriere della Sera<sup>37</sup>.

La sentenza esordisce proclamando tutto il proprio rispetto per l'Avvocatura (che cita con la A maiuscola), "professione ricca di tradizioni nobilissime, alla quale si sono dedicati ingegni che hanno onorato il nostro Paese nel mondo, indubbiamente formata, per la maggior parte, da elementi seri e diligenti, con una condotta esemplare nella vita pubblica e privata e, quel che più conta, anche in tempi difficili, espressione viva della più sacrosanta delle libertà, la libertà di parola". Detto questo, la Corte proclama - proprio per il rispetto dovuto alla professione - di volersi attenere strettamente alle norme, che essa interpreta però in modo decisamente restrittivo.

La Corte rigetta innanzitutto la distinzione data dal Tribunale tra sfera pubblica e sfera privata: la reputazione è sempre un diritto a dimensione esclusivamente privata, anche quando tocchi soggetti inseriti in un contesto sociale, e anche nelle espressioni politiche del loro operare. E' negata in radice la distinzione pur attentamente e prudentemente elaborata dal tribunale tra dimensione privata e dimensione sociale dell'agire del cittadino.

Procedendo oltre, la Corte d'Appello si diffonde in una sorprendente analisi di quello che è il Sindacato. Secondo la Corte, il Sindacato non aveva alcun diritto di esprimere il suo parere sul processo Lener-Smuraglia, in chiave critica verso l'avv. Lener, perché:

- a) tale diritto, eventualmente, poteva spettare solo al Consiglio dell'Ordine, unico ed esclusivo custode della materia deontologica;
- b) il Sindacato può invece agire legittimamente solo per censurare violazioni dei doveri assunti dai suoi associati con la loro libera iscrizione;
- c) per di più, una presa di posizione su fatti di pubblico dominio sarebbe stata di competenza non del Consiglio direttivo, ma dell'assemblea del Sindacato, la quale sarebbe l'unico organo deputato a esprimere la volontà dell'ente;
- d) in ogni caso, trattandosi di una vicenda ancora *sub judice*, il Sindacato non avrebbe potuto esprimere una qualsivoglia critica su iniziative legali adottate nel corso del giudizio dai difensori;

---

<sup>37</sup> La sentenza App. Milano 28 maggio 1976 è pubblicata integralmente in «Rass. degli Avvocati Italiani», n. 1-2/1976, pag. 12-17, con nota di L. Scatturin.

e) infine, poiché in tutti i procedimenti avanti un ente professionale vige il principio della segretezza, ciò costituirebbe una ulteriore ragione per giudicare inopportuna la presa di posizione del Sindacato.

La sentenza d'appello è un colpo duro e inaspettato. Il Sindacato insorge. Nel 1976, la Fesapi ha il suo organo di stampa, la «Rassegna degli Avvocati Italiani», diretta dall'avv. Luigi Scatturin. E proprio sulla «Rassegna degli Avvocati Italiani» (n. 1-2/76) viene pubblicata sotto un titolo polemico ("I Borboni a Milano") la sentenza della Corte d'Appello, seguita da una graffiante e spassosa traduzione in sedici "massime in chiave ideologica", opera dello stesso Scatturin.

Il messaggio è chiaro: si occupi il Sindacato di rivendicazioni economiche - o di contratti collettivi con i dipendenti - ma non si azzardi a fare politica, interferendo con gli Ordini, con i quali del resto questi problemi non ci sono (e infatti, la sentenza cita con soddisfazione il fatto che l'Ordine di Milano, sulla vicenda Lener - Smuraglia, aveva già venti giorni dopo il comunicato sindacale deliberato che a carico di Lener non vi erano motivi di rilevanza disciplinare).

La conferma di una tale sentenza sarebbe dunque una iattura per l'intero movimento sindacale - anche se bisogna pur dire che non è dalle sentenze della magistratura che il Sindacato deve attendersi la propria legittimazione. Ma, provvidenzialmente per i nostri amici sindacalisti, e forse anche per noi, le cose cambiano in Cassazione, alla quale tutti gli imputati hanno fatto ovviamente ricorso.

In Cassazione, la questione viene depurata da tutte le fuorvianti e cervelotiche considerazioni sui rapporti Ordine-Sindacato, sulle magnifiche sorti e progressive dell'avvocatura, e ridotta ad una semplice fattispecie di diritto di critica sindacale.

La sentenza della Cassazione è breve e secca, e dice, nella parte di diritto:

"Balza evidente dalla lettura del comunicato stampa del Sindacato avvocati e procuratori della Lombardia che esso altro non è se non l'espressione di quella critica sindacale, che può talora assumere toni esagerati o aggressivi, ma che si caratterizza dalla finalità di perseguire un fine proprio dell'associazione o del gruppo da cui proviene.

Nella specie un gruppo di avvocati richiede l'intervento del Consiglio dell'ordine su un fatto da loro ritenuto contrario alla deontologia professionale e cioè la denuncia penale per calunnia di un avvocato contro un altro avvocato.

Al fine di ottenere il predetto intervento, il sindacato usa espressioni che sono oggettivamente aspre e polemiche, ma che sono giustificate dalla finalità che attraverso quelle accuse si vuole ottenere: l'intervento del Consiglio dell'ordine.

Il che equivale a dire che, nel bilanciamento tra due beni costituzionalmente protetti, il diritto di critica di cui all'art. 21 Cost. e quello alla dignità di cui agli artt. 2 e 3 Cost., occorre dare la prevalenza alla libertà di parola, senza la quale la dialettica non potrebbe realizzarsi. Ciò è doveroso anche in quei casi in cui con espressioni polemiche o retoriche (che sono ormai d'uso della dialettica politica o sindacale) si voglia rafforzare la tesi o gli argomenti sostenuti.

Diverso è il caso in cui la critica trasmodi in attacco personale, cioè il caso in cui si voglia colpire la sfera privata dell'offeso, senza alcuna finalità di interesse pubblico.

Premesso ciò, a nulla rileva indagare se il consiglio direttivo del sindacato fosse o no autorizzato a rivolgersi al consiglio dell'ordine, mancando una delibera assembleare in proposito.

Invero la critica sindacale deriva la sua natura dal fatto che essa nasce da un gruppo di professionisti o lavoratori della stessa categoria (come nella specie) o anche da uno solo di essi, purché abbia per oggetto un argomento di carattere corporativo, attinente cioè agli scopi ed interessi della categoria.

Restano dunque superate tutte le altre questioni concernenti il dolo, la putatività dell'esercizio di un diritto, l'eccesso colposo, il consenso dell'offeso e la provocazione. Per queste considerazioni la sentenza va annullata senza rinvio perché il fatto non costituisce reato trattandosi di persone non punibili per aver agito nell'esercizio di un diritto"<sup>38</sup>.

La sentenza della Corte d'Appello è annullata senza rinvio. Il caso, per così dire, è chiuso, e consegnato ai repertori di giurisprudenza. Non succederà più che venga contestato al Sindacato in sede penale il diritto di esercitare il suo sacrosanto diritto di critica.

---

<sup>38</sup> La sentenza Cass. 2 ottobre 1978 si legge in «Foro It.», 1979, II, 111.

## 20. 1972 - 1974

Nel triennio della segreteria Randi la Fesapi, il forza della acquisita rappresentatività, si accredita come interlocutore effettivo del potere politico. I dirigenti ottengono udienza prima del comitato ristretto d'indagine della Commissione Giustizia, presieduta dall'on. Padula, per sollecitare la riforma della previdenza forense e delle procedure, e successivamente dai Presidenti delle Commissioni Giustizia della Camera e del Senato, Reale e Viviani, ai quali espongono le proposte concrete della Fesapi per evitare la paralisi dell'attività giudiziaria, per favorire l'attuazione della legge sul processo del lavoro e per invocare vari provvedimenti urgenti.

Si continua ad organizzare convegni, il più importante dei quali è quello sulle società tra professionisti, che si tiene Palermo dal 30 maggio al 3 giugno 1973, con relazioni del sen. Viviani, di Andrioli, Uckmar, Piazza, Beidas, Besana, Covi e Majone.

L'evento più importante del 1973, nel mondo degli avvocati, è però il congresso nazionale giuridico forense, che si tiene a Perugia dal 4 all'8 settembre, sui temi de "Il cittadino, l'avvocato, il giudice" e de "Le società professionali forensi"<sup>39</sup>. I sindacalisti intervengono, pur dichiarando di non riconoscerne il carattere di effettiva espressione dell'avvocatura italiana per mancanza di regolari deleghe e di valide votazioni (così, soprattutto, l'intervento di Scatturin). Ma quello che accende il Congresso è l'intervento di uno dei relatori, Alfredo De Marsico, incentrato su di un attacco alla magistratura cosiddetta politicizzata (i "pretori d'assalto") e al Consiglio Superiore della Magistratura, e che culmina in un esplicito richiamo nostalgico al ventennio, accolto -bisogna pur dirlo - dagli applausi di buona parte dei presenti, ma vivacemente e rumorosamente contestato dagli altri. La stampa dedica grande attenzione al Congresso, evidenziando proprio lo scontro tra "nostalgie del passato e ansie di rinnovamento" («Corriere della Sera», 7 settembre 1973). Il giorno seguente l'intervento di De Marsico, specie in esito a due interventi duramente contrari (Mariani Marini e Berti), che richiamano invece i valori costituzionali e l'insegnamento di Calamandrei,

---

<sup>39</sup> XII Congresso Nazionale Giuridico Forense - Perugia 4-8 settembre 1973, *Atti del Congresso*, Perugia 1974.

si rischia quasi di venire alle mani. Mai come in questo momento il Congresso è specchio fedele delle lacerazioni di una avvocatura estremamente divisa tra conservazione e progresso, delle quali era già chiarissimo indice il processo per diffamazione di cui abbiamo parlato sopra: né le mozioni finali valgono ad altro che ad assicurare un transitorio momento di pacificazione. In questo scontro, la Fesapi si è posta con decisione, e senza incertezze, dalla parte dell'avvocatura progressista.

Nel 1974, la Fesapi intraprende una iniziativa importante. Dal 1972 è in discussione il disegno di legge sullo ordinamento professionale, che è ancora nella sostanza quello di Gonella, ripresentato dal Ministro di Grazia e Giustizia Andreotti, e che la FESAPI ritiene "pessimo". Nasce, nei Consigli Nazionali di marzo e aprile 1974 (Genova e Alghero) l'idea che la federazione si faccia carico di predisporre e far poi presentare un suo progetto di legge, informato ai principi che sono stati così attentamente elaborati negli ultimi anni. La FESAPI istituisce due commissioni di lavoro, che con rapidità riescono a metter giù un progetto organico, che poi affidano ad un parlamentare "amico", cioè al sen. Agostino Viviani, che ne farà la base del suo progetto di legge che approderà effettivamente in Parlamento.

Infine, dall'11 al 14 settembre 1974, la Fesapi tiene a Vicenza il suo terzo congresso nazionale, che ha come temi:

- 1) Legge, giustizia, sistema penitenziario nella lotta contro la criminalità;
- 2) Per un nuovo ordinamento professionale;
- 3) La riforma del processo civile alla luce dell'esperienza di un anno di processo del lavoro;
- 4) Una forte e libera associazione forense per una nuova avvocatura.

Stiamo entrando negli anni del terrorismo, per cui la Fesapi pone come primo tema quello della criminalità, con i connessi profili della legislazione punitiva e dell'ordinamento carcerario. Ci sono state, nel 1974, le stragi di Brescia e del treno Italicus, e il congresso ne avverte pienamente la pericolosità per l'ordine democratico: e si pone seriamente il problema della reazione che, nell'ambito di una risposta di tipo democratico e non autoritario, il Parlamento dovrà dare. Rimandiamo, in proposito, alle belle relazioni di Ettore Gallo e di Nicola Lombardi, pubblicate integralmente negli atti del Congresso, editi in un numero speciale del «Notiziario forense dei Sindacati veneti forensi» (n. 5/76).

Particolarmente interessante è anche il tema della riforma dell'ordinamento professionale: una relazione a tre mani (Brugnatelli, Tacchini, Tracanella) evidenzia il lavoro svolto, le prospettive del progetto Viviani, e la necessità di supportarlo energicamente, in contrasto con il disegno Gonella. Sul processo civile, la relazione di Pochini Frediani evidenzia la positività del nuovo rito del lavoro, sottolineando che lo stesso è in linea con quanto affermato nella carta rivendicativa degli avvocati, e invita a sostenerlo e a considerarlo "un rodaggio per un processo più civile e adeguato ai tempi". Infine, sul quarto tema più prettamente sindacale, Giuseppe Amoroso richiama la necessità per la Fesapi di stringere le fila del lavoro svolto, e di presentarsi forte e unita all'esterno, per accreditarsi come il paladino dei nuovi diritti dei cittadini e dei ceti produttivi in contrasto e in opposizione ai ceti parassitari.

Fanno contorno al congresso una serie di tavole rotonde, che approfondiscono, in qualche caso per la prima volta, temi come quelli della organizzazione interna dello studio professionale (sotto l'aspetto contabile, dei problemi con il personale, delle assicurazioni), dei controlli sulle società per azioni, della tutela dei meno abbienti.

## 21. 1974 – 1977

Nel Congresso di Vicenza, a sorpresa, viene eletto segretario generale Luigi (Gino) Cavalieri, un avvocato romano che ha dedicato al sindacato e alla lega per i diritti dell'uomo tutta la sua lunga vita professionale; mentre Presidente della FESAPI viene eletto Ettore Gallo.

Sotto la sua direzione, la FESAPI diviene attivissima nella promozione di convegni sui temi che le sono più cari (la riforma dell'ordinamento professionale: Roma, 14 marzo 1975, con Virgilio Andrioli e il sen. Viviani, estensore di un progetto di legge sostenuto dalla Fesapi e San Benedetto del Tronto, 18 ottobre 1975, sempre con il sen. Viviani; la riforma della previdenza forense, nei consigli nazionali di Milano, San Benedetto del Tronto e Arezzo, fine 1975; a Varese nel 1976, sempre sulla legge professionale; a Firenze nel 1976, con sollecitazione ad approvare anche le altre riforme riguardanti la giustizia e segnatamente quella sulle società professionali, sulla difesa dei non abbienti, sul segreto professionale, sulle tariffe forensi, sul processo civile e sull'ordinamento giudiziario).

Grande merito della segreteria Cavalieri è la nascita della rivista della Fesapi, la «Rassegna degli Avvocati Italiani», che da allora esce ininterrottamente (pur con periodicità variabile) e che consente di seguire passo per passo la storia del Sindacato.

Certo, in questo periodo, la scelta progressista subisce una enfaticizzazione verso forme quasi radicali ed estremistiche nei toni e nei contenuti: significativamente sono stati ricordati in proposito la proposizione di una mozione (Consiglio Nazionale di Roma, 1975) a favore dei baraccati della Pantanella, ovvero un certo qual “furore egualitario” al quale si voleva fosse ispirato il sistema di previdenza e assistenza dell’avvocato (C.N. di Arezzo, 1976): ciò che finì anche per indurre la Democrazia Cristiana, allora partito stabilmente al potere, a chiedere agli avvocati che in essa militavano di abbandonare il sindacato.

Va però anche detto che la segreteria Cavalieri è particolarmente attiva nel ricercare intese con gli altri operatori della giustizia, provocando positive riunioni con A.N.M. e sindacati dei lavoratori della giustizia (Roma 15 marzo e 10 aprile 1975), e riuscendo a costituire un Comitato nazionale intercategoriale per la giustizia, all’interno del quale le singole componenti si obbligavano a portare unitariamente le loro rivendicazioni (ciò che ebbe anche l’effetto di far sospendere uno sciopero bianco unilateralmente proclamato dai magistrati).

Sempre in questo periodo, il Consiglio Nazionale del sindacato si esprimeva all’unanimità per l’introduzione del giudice monocratico in primo grado ed organizzava un convegno di rilevanza nazionale (Milano 11-12 ottobre 1975) sul nuovo diritto di famiglia, con relazioni di Rodotà, Irti, Scognamiglio, Schlesinger e Cattaneo.

Infine, la FESAPI fin dal 1975 si faceva fervida sostenitrice della convocazione di quella conferenza nazionale della giustizia che si realizzerà poi, a Bologna, nel novembre del 1986.

Nel 1977 la FESAPI si impegnava particolarmente - con comunicati stampa e incontri diretti con il Ministro - a contrastare l’approvazione del disegno di legge del Guardasigilli Bonifacio sulla riforma dell’ordinamento professionale, a favore di quello del sen. Agostino Viviani, obiettivamente più in linea con le aspirazioni della classe forense.

La FESAPI partecipava poi attivamente alla Giornata della giustizia organizzata (Roma, 7 luglio 1977) dal già citato Comitato giustizia, che sosteneva un

ragionevole “pacchetto” di proposte volte a snellire la durata dei processi, in particolare attraverso la depenalizzazione dei reati minori.

## 22. 1977 – 1980

Dal 19 ottobre al 1° novembre 1977, a Taranto, si svolge il IV Congresso Nazionale del Sindacato, dal quale esce eletto nuovo segretario generale l'avv. Mario Besana di Milano.

Il Congresso di Taranto ha segnato, lo possiamo dire oggi, una tappa fondamentale nella vita della FESAPI. Fino a quel momento, la FESAPI era rimasta - pur con crescite successive - un autorevole gruppo di pressione, che agiva con l'attivismo frenetico dei suoi dirigenti in forme tutto sommato verticistiche, con alterni momenti di collegamento e scollegamento con la base. Dopo le giornate di Taranto, vissute fra dibattiti anche portati all'interno dello stabilimento dell'Italsider, la FESAPI divenne un vero e proprio movimento sindacale collegato ad una base attiva e responsabile (e consapevole) delle scelte che venivano via via discusse ed elaborate dai vertici. Il merito di questo salto di qualità - che, beninteso, non vuol svalutare minimamente l'opera dei predecessori - va indubbiamente a Mario Besana, un avvocato milanese dal carattere aspro, a volte decisamente ostico, ma che seppe dotare la FESAPI di una organizzazione singolarmente efficiente, e che al sindacato ha dedicato il meglio delle sue energie.

Sotto la nuova segreteria Besana si infittiscono infatti i contatti con i sindacati di base, anche per opera dei componenti della segreteria che iniziano a girare per l'Italia facendo opera di promozione; la «Rassegna degli Avvocati Italiani» inizia ad uscire con periodica puntualità, diretta da Carlo Petrone, dando conto del dibattito sui vari temi in discussione; vengono lanciate iniziative per coinvolgere quanti più avvocati possibile sui temi più importanti (per esempio, la diffusione di un quaderno speciale contenente il progetto di legge di riforma dell'ordinamento forense; la diffusione di un questionario sui praticanti; eccetera).

La Fesapi è presente nei momenti più rilevanti, per far sentire la sua voce. Per tutti, richiamiamo l'accorato e fulminante articolo di Besana sui funerali dell'avv. Giorgio Ambrosoli, che erano stati disertati dalla quasi totalità delle

autorità: e ci piace pensare che - anche senza avere letto il bellissimo libro *Un eroe borghese* di Corrado Stajano, o aver visto il film di Michele Placido - la Fesapi avesse subito colto, fra pochissimi, la altissima valenza etica del sacrificio di un collega lasciato solo a combattere contro forze che allora parevano invincibili, tanto da dedicare alla sua memoria l'editoriale della rivista.

Sono gli anni del sequestro Moro e di un terrorismo che pare inafferrabile: e tuttavia si può dire che la Fesapi fece la sua parte, continuando a richiamare la forza della ragione anche quando opzioni opportunistiche parevano prevalere.

Sul piano dei fatti abbiamo già detto che la FESAPI si impegna particolarmente nella tematica previdenziale: ed è anche merito della FESAPI - oltre che di un comitato dei delegati estremamente compatto, che "vola alto" e che mai come in questo momento riuscirà a rappresentare il meglio dell'avvocatura - l'approvazione della legge di riforma (L. 576/80) senza la quale la Cassa - che era arrivata a non avere i soldi per pagare le tredicesime ai pensionati - riesce ad uscire dalla crisi nella quale l'aveva trascinata la demagogica legge Tesauro.

Oltre alla previdenza, la FESAPI si occupa attivamente della giurisdizione onoraria e della idea di introdurre il giudice di pace, che al sindacato piace (anche se in forme assai diverse da quelle in cui si è realizzato ai giorni nostri: si veda la serie di articoli sul tema, nei numeri 1/80, 2/80, 1/81, 3/81 della «Rassegna degli Avvocati Italiani»).

Ancora, la Fesapi si trova di fronte alle prime proteste organizzate dei sindacati dei dipendenti degli studi professionali - e si fa parte attiva di una trattativa che giunge alla conclusione del primo contratto collettivo del settore - pur suscitando malumori che, sempre alla luce del giudizio di poi, non erano minimamente giustificati.

### 23. 1981 - 1983

Il V Congresso Nazionale della Fesapi (Urbino, 24-28 settembre 1980) conferma la linea positivamente sperimentata nel triennio precedente. Mario Besana viene rieletto segretario generale (lo statuto approvato a Taranto consentiva la rielezione del segretario, a differenza di quello precedente), mentre Presidente diviene Pietro Laforgia, di Bari.

Negli anni dal 1981 al 1983 prosegue la elaborazione diffusa dei vari temi, con particolare attenzione alla riforma del processo penale; alla modernizzazio-

ne del ruolo dell'avvocato; ai problemi dell'accesso alla professione (convegno di Modena 30 maggio 1981); alla magistratura onoraria (Convegno di Taranto 16-17 ottobre 1981); alla deontologia professionale (Modena 18 giugno 1983: gli atti sono in «Rassegna degli Avvocati Italiani» 2/83).

Sono, ancora, i momenti più felici del Sindacato, che in virtù della sua azione capillare ha conseguito (Tomassini) una doppia legittimazione: **interna**, per la capacità di rappresentare le esigenze dell'avvocatura e formulare proposte concrete, ed **esterna**, essendo riconosciuta da larghi settori sociali e politici, e degli stessi operatori della giustizia come omogenea ai processi riformatori e come effettiva esponente della avvocatura progressista.

Ma è in questo periodo che comincia a sorgere più concretamente il problema (o meglio, comincia ad avvertirsi più acutamente il tema) della rappresentanza politica dell'avvocatura. A Rimini, dal 14 al 16 maggio 1982, viene convocata la (prima) assemblea nazionale degli ordini forensi d'Italia sui temi della previdenza - alla luce della riforma - e del nuovo ordinamento professionale. E a Rimini esce prepotente il dibattito sulla rappresentanza. Si fronteggiano, come al solito, la ipotesi istituzionale, e quella di matrice sindacale (la rappresentanza è volontaria e non può essere delegata alle istituzioni). Il pensiero del sindacato, riassunto da Corrado Bacci (in «Rassegna degli Avvocati Italiani» 2/82) è condiviso dall'assemblea. Sull'ordinamento professionale l'assemblea - seguendo la rigorosa impostazione di Donella - approva all'unanimità una serie di principi (articolati in tredici punti) ai quali dovrà informarsi la nuova legge sull'ordinamento professionale, per la quale pare stia per arrivare il momento buono.

## 24. 1983 – 1986

Al VI Congresso Nazionale della Fesapi (Sorrento, ottobre - novembre 1983) viene eletto un nuovo Segretario Generale, l'avv. Giuliano Pelà di Roma, con la conferma alla Presidenza di Pietro La Forgia.

La nuova segreteria individua come prioritario l'impegno per la riforma dell'ordinamento professionale, e si produce in un cospicuo lavoro di approfondimento e proposta. In Parlamento, è stato presentato il disegno di legge Ricci-Marinucci, che è per la più parte un progetto di matrice sindacale fatto proprio dal senatore Raimondo Ricci. La segreteria elabora un articolato di e-

mendamenti, sui quali chiama ad un confronto gli iscritti, che organizzato dalla sua federazione Triveneta avrà luogo nel memorabile convegno di Riva del Garda (18-20 giugno 1984) al quale interviene il Ministro Mino Martinazzoli (finalmente un avvocato) e che costituisce tuttora uno dei più bei convegni che l'avvocatura abbia espresso sull'argomento.

La FESAPI si fa poi promotrice e referente di varie battaglie fiscali contro la cosiddetta tassa sulla salute, proponendo vari ricorsi alla giustizia amministrativa, che culmineranno nella rimessione alla Corte Costituzionale del giudizio di costituzionalità della legge (costituzionalità poi ritenuta dalla Corte, pur con un duro monito al legislatore).

Frattanto, il dissesto della giustizia comincia ad essere sotto gli occhi di tutti, e a conquistare anche per quanto riguarda la giustizia civile le prime pagine dei giornali. La FESAPI allora organizza una clamorosa manifestazione a Roma (1 dicembre 1984) nel corso della quale circa settecento avvocati convenuti da tutta Italia manifestano pacificamente - vestiti della toga - in piazza Montecitorio.

Qualcosa sembra che si muova: è del giugno 1985 una leggina, opera del Ministro Martinazzoli, che interviene su alcuni aspetti della pratica legale, elevandone la durata a due anni e cercando di introdurre norme più serie per ovviare ad alcuni degli aspetti francamente più scandalosi degli esami di procuratore.

Nel settembre 1985, c'è a Salerno (anzi, a Majori) il XVIII Congresso Nazionale giuridico forense, che in una delle mozioni finali invita gli ordini forensi a costituirsi in Federazione Nazionale: ciò che avverrà di lì a poco, con la nascita della Federordini<sup>40</sup>. Il sindacato - i cui vertici non si sono presentati al Congresso, lamentando di non esservi stati invitati - reputa questo fatto un tentativo da parte degli ordini stessi di appropriarsi della rappresentanza politica dell'avvocatura, e lo avverserà tenacemente. Ma comincia ad apparire chiaro che la FESAPI non può più aspirare ad essere il referente unico del mondo delle libere associazioni forensi: nuove associazioni forensi cominciano ad operare (ancora in sordina per il momento) e ad occupare spazi rappresentativi, anche se solo per interessi settoriali. Si intuisce che un universo nuovo comincia a met-

---

<sup>40</sup> XVIII Congresso Nazionale Giuridico Forense - Salerno 11-16 settembre 1985 - Atti del Congresso, Giuffrè Editore, Milano 1988

tersi in movimento: anche se la FESAPI ne è tuttora la punta per così dire emergente.

Nel novembre 1986, c'è la Conferenza nazionale della giustizia, tenacemente voluta per tanti anni da Angiola Sbaiz, sostenuta dal Sindacato, e realizzata sotto il nuovo Guardasigilli Virginio Rognoni. Tutti convengono a Bologna per l'occasione, con interventi di avvocati, magistrati e politici che però, bisogna pur dirlo, non raggiungono il concreto risultato sperato (se si fosse potuto farla quando era stata pensata, dodici anni prima!). Quello di nuovo che la conferenza di Bologna mette in luce è invece il fatto che gli avvocati hanno deciso di cominciare - come tali - a rendersi protagonisti attivi, e non più spettatori, della loro vita professionale.

Subito prima (7 -11 settembre 1986), c'era stato il VII Congresso Nazionale del Sindacato, a Riva del Garda, sul tema suggestivo de "I costi umani della giustizia". Particolarmente interessanti le relazioni sulla incidenza - in termini di costo economico ed umano - delle disfunzioni della giustizia sulle parti e sui difensori. L'angolatura con la quale vengono affrontati i vari temi, in relazione ai vari settori di lavoro, è innovativa. Ne esce un dibattito vivace e per molti aspetti ancora attuale, che è riportato in un volume che il Sindacato farà uscire prontamente<sup>41</sup>. Sul piano organizzativo, il Congresso - pur senza un particolare approfondimento - approva una mozione che afferma la "necessità del superamento dell'attuale struttura federativa" a favore di una struttura nazionale, al fine di "maggiore rappresentatività della categoria", e impegna la segreteria a fissare a breve un congresso straordinario organizzativo. Il segretario Giuliano Pelà viene rieletto, mentre alla Presidenza viene chiamato Carlo Petrone, di Taranto, già da anni direttore della «Rassegna degli Avvocati Italiani».

## 25. 1987 - 1991

Dopo Riva del Garda, il Sindacato si impegna particolarmente sul tema della riforma del processo civile, e sulle anticipazioni urgenti della riforma che sono state proposte dal Ministro Rognoni. Un numero monografico della «Rasse-

---

<sup>41</sup> *I costi umani della giustizia*, edito da FEDERAVVOCATI-FESAPI, Roma 1986.

gna degli Avvocati Italiani» viene dedicato all'argomento (n. 1/87) raccogliendo gli interventi più autorevoli provenienti dal mondo dell'avvocatura.

Ma il problema della rappresentanza cresce prepotente. Nonostante che l'opposizione sindacale abbia di fatto impedito alla Federordini di assurgere al ruolo di referente della avvocatura, è chiaro che occorre ripensare le strategie di azione in vista di una più ampia rappresentatività.

Al congresso giuridico forense di Ancona (9-13 settembre 1987) l'assemblea approva una mozione finale nella quale afferma la necessità che sui grandi temi della giustizia l'avvocatura si presenti unita, valutando che solo "l'unità di tutte le libere associazioni, dei movimenti forensi e l'unità degli ordini forensi" possano consentire all'avvocatura "il pieno esercizio della sua funzione e l'affermazione del suo ruolo nella società civile"<sup>42</sup>. E' il congresso - come fu subito definito - dell'unità. Tutti sono d'accordo sul risultato finale anche se, per la verità, non c'è una grande chiarezza sul come arrivarci.

Il sindacato - che si è presentato ad Ancona addirittura con un volume di interventi<sup>43</sup> curato dal Centro Studi della FESAPI, retto dalla infaticabile Luisa Cava-gnaro - vede in questo una conferma della giustezza della sua idea di costituirsi in sindacato unico nazionale, e accelera la sua evoluzione in questo senso.

Viene così convocato, nei giorni dal 28 aprile al 1° maggio 1988, il congresso straordinario di Bologna, ottavo della storia della Fesapi (28 aprile - 1 maggio 1988). E tuttavia, proprio a Bologna, nell'ambito di un congresso che riscuote attenzione e vede interventi numerosi e attenti, nasce il Sindacato unico ma insieme si consuma la più drammatica frattura della storia sindacale: giacchè alcuni sindacati numericamente molto rappresentativi dissentono dalla scelta - ritenendola penalizzante delle loro autonomie - e non partecipano alla trasformazione della Fesapi-Federavvocati in Sindacato Unitario Nazionale, ma se ne allontanano fondando la Assoavvocati. L'evento, abbiamo detto, è traumatico, perchè indebolisce entrambi i "fratelli separati", e peserà negli anni a venire; solamente otto anni dopo (precisamente, alla conferenza di Pescara del dicembre 1996) le due organizzazioni arriveranno a deliberare formalmente la riunificazione.

---

<sup>42</sup> XIX Congresso Nazionale Giuridico Forense - Atti del Congresso, 2 voll., Ancona 1989.

<sup>43</sup> L'Avvocato e il servizio giustizia, edito da FEDERAVVOCATI-FESAPI, Roma 1986.

Dopo Bologna, dunque, la Federavvocati prosegue da sola, avendo rieletto Pelà come segretario, e Petrone come presidente.

Il primo atto dopo Bologna è la organizzazione di un Convegno a Pavia (relatori Denti, Ricci, Borrè e Pizzorusso) sulla riforma urgente del codice di procedura civile, con l'intervento dei Presidenti delle Commissioni Giustizia della Camera e del Senato. Ci si occupa poi nuovamente della legge professionale: il nuovo guardasigilli Vassalli ha presentato un disegno di legge che contrasta con le aspirazioni dell'avvocatura (si dice, in proposito, che il progetto sia stato notevolmente alterato dai "ministeriali", in sede di redazione, rispetto alle idee del Ministro). La Federavvocati istituisce una commissione che lo studia a fondo, e lo contesta punto per punto. Ne nascono varie iniziative (tra cui un numero speciale della «Rassegna degli Avvocati Italiani», n. 1/90), che finiscono per affossare il progetto (anche se, va detto per la verità, data la fine che tutti i progetti e disegni hanno fatto dal '48 ad oggi, forse il disegno Vassalli sarebbe morto di morte naturale).

Federavvocati cerca poi un rinnovato collegamento con le altre professioni: e si fa promotrice di una manifestazione di protesta molto partecipata al Teatro Capranica di Roma (4 marzo 1989) sotto l'insegna de "le libere professioni unite contro ogni discriminazione a tutela dei diritti dei cittadini".

Ma il mondo sta cambiando più in fretta di quanto non si potesse prevedere. Nel 1989 non solo cade il muro di Berlino, ma anche il mondo forense riceve uno scossone. E' nel 1989 che entra finalmente in vigore il nuovo codice di procedura penale, e gli avvocati cominciano a non riconoscersi (ma non è questo quello che chiedevamo!); inizia a proliferare in forma quasi metastatica (Piazza) un mondo di associazioni forensi prevalentemente settoriali, che hanno evidentemente la loro ragion comune nella inadeguatezza di quelle esistenti a secondare le loro aspirazioni. Insomma, l'avvocatura ribolle.

Viene convocata, nuovamente a Rimini, una assemblea straordinaria di ordini e associazioni (Rimini Due, giugno 1990) ove si dibatte, in maniera ben più accesa che nella precedente, il problema della rappresentanza unitaria. Il Sindacato, in un drammatico consiglio nazionale notturno, convocato nel corso dei lavori, si scopre diviso e dubbioso. Nasce concretamente l'idea dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura. E' vero che il Sindacato coglie un successo, riuscendo

a capire e condividere la bontà dell'intuizione e a contribuire ad indirizzarla verso forme di rappresentatività il più possibile rispondenti alla volontà della base (Bacci: un avvocato, un voto). E' però anche vero che questa scelta porta con sé, ineludibilmente, la necessità di ripensare dalle fondamenta le ragioni della azione, e della stessa esistenza del Sindacato.

## 26. 1991 - 1994

Difatti, nel 1991 inizia da parte del Sindacato una forte rimediazione del proprio ruolo, che ha - naturalmente, vorremmo dire - l'effetto di far emergere contrasti anche duri all'interno.

Nell'aprile 1991, ad Arco di Trento, si svolge il IX Congresso Nazionale della Federavvocati. Al di là di consensi su temi specifici, si avverte che non c'è convergenza sulle linee da seguire per ricostruire un ruolo nuovo del sindacalismo forense negli anni '90.

Nuovo presidente della Federavvocati è eletto Paolo Mirandola di Rovereto: la nomina del segretario è demandata (dal nuovo statuto) al successivo Consiglio Nazionale. E a Roma, il 12 luglio 1991, su di una terna di candidati prevale come segretario Salvatore Orestano. Lamberto Lambertini assume la direzione della «Rassegna degli Avvocati Italiani».

La nuova segreteria si mette subito a lavorare, producendo una serie di interventi che - riuniti in un libretto verde - vengono presentati al Congresso giuridico forense di Riva del Garda del settembre 1991. In questo libretto, il più autorevole è il contributo di Lucio Tomassini, che costituisce il primo passo verso la rimediazione del ruolo del sindacato nella nuova realtà del dopo Rimini.

Il dibattito, così stimolato, si arricchisce di interventi (Piazza, Leonardi, ancora Tomassini: li si veda sulla «Rassegna degli Avvocati Italiani» 1/92) che sfociano in una complessa verifica, quasi di natura esistenziale sulle ragioni di essere della organizzazione: e convergono nella elaborazione di otto tesi su avvocatura e giurisdizione, che costituiscono il denso frutto della Conferenza di organizzazione della Federavvocati, convocata a Roma nell'aprile 1992, con un'ampia attenzione della stampa (le otto tesi si leggono in «Rassegna degli

Avvocati Italiani» n. 2/92). Si è imboccata la via giusta per la conquista di un ruolo nuovo del sindacato.

Dopo la conferenza, il dibattito interno subisce una accelerazione, che porta (luglio 1992) ad un parziale ricambio della segreteria, e alla nomina di un nuovo segretario generale, nella persona di Cesare Piazza di Firenze (se ne legge una spassosa "autobiografia" in «Rassegna degli Avvocati Italiani» n. 2/92).

Nel novembre 1992, è convocata a Venezia la Conferenza Nazionale dell'Avvocatura. Oramai, il sindacato ha fatto della ricerca di una rappresentanza unitaria della avvocatura il suo cavallo di battaglia. Il percorso di tipo elettivo che era stato prefigurato a Rimini nel 1990 (un avvocato, un voto) si è nel frattempo scontrato con la difficoltà oggettiva di procedere in assenza di una opportuna legislazione, e nella considerazione della natura esclusivamente volontaristica della ipotesi elettiva. La commissione nominata a Rimini, con l'incarico di "porre in essere gli strumenti atti a realizzare l'assemblea forense elettiva" si è trovato di fronte a difficoltà che ne hanno sostanzialmente paralizzato l'azione.

A Venezia la Federavvocati, pur non ripudiando definitivamente l'ipotesi elettiva che le è cara, assieme all'Assoavvocati e agli ordini della Toscana lancia allora una nuova proposta ("riconoscere al Congresso Nazionale Giuridico Forense ... la funzione di assemblea generale e permanente dell'avvocatura italiana, da far vivere, esistere e operare - da una scadenza all'altra - tramite organismi direttivi di sua espressione").

Su tale proposta, e in previsione del Congresso giuridico forense di Roma del settembre 1993 la Federavvocati tenta poi di aggregare le libere associazioni, con la convocazione a Sorrento (luglio 1993) di una convenzione generale dell'avvocatura, nella quale però le associazioni non trovano - bisogna pur dirlo - una strategia comune unificante.

Nel frattempo, il Consiglio Nazionale Forense - di fronte al frantumarsi delle proposte - ha iniziato ad accreditarsi come il referente dell'avvocatura anche sul piano politico; ciò che rischia di ridurre gli spazi di azione delle associazioni, e soprattutto non è in linea con l'idea - guida del sindacato, che la rappresentanza non può essere istituzionalmente demandata dall'alto a chicchessia, ma deve essere frutto di una consapevole espressione di volontà del soggetto rappresentato.

Al Congresso nazionale giuridico forense di Roma del settembre 1993 Federavvocati dunque insiste nella tesi che la necessità della costituzione di un organismo politico unitario dell'avvocatura vada realizzata attribuendo tale funzione al Congresso nazionale giuridico forense (organo che ha il vantaggio di esistere già), "con gli opportuni adattamenti del regolamento e con la previsione di una commissione permanente che ne attui i deliberati". Il congresso si trova in piena sintonia con questa proposta, salvo poi decidere di rimettere la decisione finale ad un congresso straordinario che viene convocato (ancora a Venezia) per l'ottobre 1994.

## 27. 1994 – 1996

Nel 1994, però, è anche l'anno del X Congresso della Federavvocati, che viene convocato a Bari alla fine di aprile, nel trentennale della costituzione della Fesapi.

Il congresso di Bari è vivace. Accuratamente organizzato, raccoglie la *summa* del pensiero sindacale. In vista del congresso, la Segreteria ha elaborato una serie di tesi (etica della vita civile e legalità - la giurisdizione e i poteri dello stato democratico - la professionalità - la sicurezza sociale dell'avvocato: le si leggono in «Rassegna degli Avvocati Italiani» 1/94) che costituiscono davvero la nuova carta rivendicativa e programmatica dell'avvocatura per gli anni novanta, e che sono la effettiva base della discussione. La base sindacale condivide appieno il lavoro svolto, e all'esito del congresso elegge nuovo segretario generale l'avv. Lucio Tomassini di Taranto e Presidente l'avv. Antonio Leonardi di Catania.

Non manca, tra i temi che appassionano il dibattito, un interesse particolare per il processo civile - e una forte apprensione per l'entrata in vigore della mini-riforma del codice di procedura civile, che è già legge, ma la cui entrata in vigore è rimandata da successivi interventi del legislatore.

Si arriva così a Venezia 2, cioè al congresso straordinario. Ancora una volta l'avvocatura è divisa sul da farsi. Vengono presentate mozioni su mozioni (se ne conteranno 17, entro il termine ultimo prefissato). Il dissenso non è lieve, perché contrappone (per sommi capi) la linea sindacale di conferimento al congresso di poteri effettivamente rappresentativi alla tesi istituzionale di conservazione della tradizionale articolazione organizzativa dell'avvocatura che fa capo agli or-

dini e al CNF e che vede l'ipotesizzato organismo unitario con funzioni esclusivamente consultive.

Dopo discussioni appassionate, prevale a maggioranza la tesi sostenuta dal sindacato, che individua il congresso come organismo di rappresentanza e di direzione dell'avvocatura, con il potere di determinare le linee politiche e di eleggere la struttura di governo e di gestione della linee approvate in sede congressuale: ferme restando le funzioni istituzionali e giurisdizionali dei Consigli degli ordini e del CNF. Il Congresso straordinario provvede così alla immediata costituzione di un comitato unitario, elettivo su base distrettuale. E' nato l'organismo unitario dell'Avvocatura.

L'anno successivo, 1995, è l'anno delle infuocate assemblee al Cinema Adriano di Roma. E' entrata in vigore la miniriforma della procedura civile, e gli avvocati sono preoccupati del suo impatto che, come appare sempre più chiaro, non è stato ben considerato in relazione alla carenze delle strutture, e ad alcune norme elaborate in maniera troppo astratta. Scoppia una protesta generalizzata nel foro: per la prima volta, gli avvocati affrontano uno sciopero duro -a volte durissimo - nella incomprendione dei mass media. Lo sciopero, al quale la Federavvocati prende parte in blocco, sortisce esiti positivi perché attira l'attenzione di un legislatore distratto sul processo civile, riuscendo ad imporre alcuni aggiustamenti normativi immediati e a farne porre altri all'ordine del giorno del governo; soprattutto, mostra una unità fra gli avvocati che fino a non molto tempo prima era impensabile.

Nel 1995 c'è poi, il Congresso nazionale giuridico forense di Maratea: il primo congresso ordinario nel quale si devono fare i conti con il neonato organismo unitario. Il congresso ne ratifica ufficialmente la nascita, approvandone lo statuto, e facendo sì che esso cominci concretamente e ufficialmente ad operare.

Nel 1996, in aprile, la Federavvocati convoca a Bergamo una nuova Conferenza di organizzazione, che tira le fila del lavoro svolto, sui temi della giustizia civile, della giustizia penale, dell'ordinamento professionale e della deontologia. La conferenza - convocata in una città ove ha sede un forte sindacato che aderisce ad Assoavvocati - pone anche le basi per la riunificazione fra le due associazioni, entrambe figlie (o forse nipoti) dell'originaria FESAPI.

Al Consiglio Nazionale dei giorni 29 e 30 giugno 1996, a Roma, la Federavvocati inizia poi ad affrontare una rielaborazione del proprio impegno nel cam-

po della previdenza, il cui primo risultato saranno cinque interventi (ora in «Rassegna degli Avvocati Italiani» 1/96) che vengono presentati alla conferenza della Cassa di Previdenza tenuta a Como nel settembre 1996. Le tesi per la riforma della giustizia amministrativa elaborate dalla Conferenza di organizzazione di Bergamo vengono presentate pubblicamente in un convegno a Roma (25 ottobre 1996) trovando largo consenso.

Si può dunque dire, in conclusione, che il Sindacato, con una coraggiosa opera di rifondazione, ha a questo punto ritrovato le energie e le ragioni ideali che ne avevano determinato, trentadue anni prima, la nascita: e che resta un importante punto di riferimento per l'avvocatura italiana.

Anche per questo, è particolarmente doloroso il fatto che - proprio alla fine dell'anno 1996 (il 19 settembre) - sia repentinamente morto Lucio Tomassini, colui che più di ogni altro aveva contribuito - pacatamente, intelligentemente, senza protagonismi - negli anni immediatamente precedenti a questa opera di ricerca delle ragioni civili e etiche che muovono avvocati di ogni parte d'Italia ad un agire comune e a spendere una parte della propria vita in un impegno nel quale credono.

Lucio Tomassini è stato commemorato, nel corso di un partecipatissimo consiglio nazionale tenuto nella sua città di Taranto nel novembre 1996. A succedergli è stato chiamato Antonio Leonardi, che più di ogni altro aveva condiviso con Lucio la responsabilità della segreteria. E' alla memoria di Lucio che sono dedicate queste pagine.

Bologna, Natale 1996.

*Appendice*

**CARTA RIVENDICATIVA - PROGRAMMATICA DEGLI AVVOCATI  
FESAPI, Torino 1969**

L'autonomia e l'indipendenza dei difensori sono oggi gravemente compromesse. La crisi intollerabile che invece le strutture giudiziarie ad ogni livello, con la crescente sfiducia dei cittadini nell'apparato della giustizia legale, refluisce a carico del prestigio e della dignità dell'avvocato.

La condizione forense contemporanea, mentre rende all'avvocato sempre più difficoltoso svolgere il suo *ruolo tradizionale*, rende allo stesso pressoché impossibile svolgere il *ruolo nuovo* che l'articolarsi e lo svilupparsi del contesto economico e sociale richiede.

Da qui l'esigenza di una efficace azione associativa basata su di una rivendicazione che - traendo fondamento ed ispirazione nelle, in gran parte inattuato, norme Costituzionali (artt. 24, 25 e 27 della Parte I titolo I, e artt. 101, 102, 104, 105, 108 e 109 della Parte II titolo IV nonché art. 113 e Disposizioni Transitorie VI e VII) nello spirito degli artt. 2 e 3 della Costituzione stessa - indichi agli avvocati italiani un programma delle *più urgenti* riforme da attuare. *Riforme il cui fine fondamentale* è quello di ottenere "al popolo", nel nome del quale è amministrata la giustizia legale, una "giustizia giusta" attuata da operatori, avvocati e magistrati, realmente *autonomi ed indipendenti*.

E' la nostra dignità di operatori del diritto, di necessari collaboratori della giustizia, che ci ha imposto nelle recenti agitazioni forensi e giudiziarie, che ci impone oggi, di *non essere più passivamente inerti* - e per ciò stesso complici - di una condizione destinata a travolgere, col rapporto Cittadino-Stato, tutti i suoi più onesti e capaci operatori.

E' la nostra consapevolezza che *la crisi della giustizia* rischia di trasformarsi in una grave componente della crisi attuale delle istituzioni repubblicane che ci impone di scuotere l'indifferenza e l'abulia di gruppi politici al potere nel Governo e nel Parlamento, indicando le *indifferibili riforme democratiche* che si impongono.

Sulla base di queste premesse la Federazione conferma la sua apertura e la sua disponibilità alla convergenza con l'Associazione Nazionale Magistrati, col Sindacato dei Cancellieri, dei Funzionari dell'Amministrazione Penitenziaria, degli Assistenti Sociali Giudiziari, per una più efficace azione che inquadri le legittime rivendicazioni di categoria e si dispieghi in tutti i settori ed a tutti i livelli, per una effettiva e rapida soluzione dei gravi problemi economici e sociali

che, direttamente ed indirettamente, impediscono l'attuazione di una giustizia moderna e sostanziale.

*Una giustizia più umana e democratica, in una società più giusta, è quindi anche il nostro fine. A tale uopo i Sindacati, libere associazioni di avvocati e procuratori, rivendicano le funzioni, i compiti e le riforme emergenti dalle seguenti linee programmatiche.*

### **- La condizione forense e le riforme della giustizia**

Il libero professionista esercente l'attività forense, lungi dall'essere inteso, secondo schemi tradizionali, soltanto tecnico che opera indifferente alla quotidiana applicazione del diritto, è invece del diritto e della giustizia elemento attivo e sensibilizzatore che, riverberando le istanze della società nella quale è inserito, ne promuove il progresso ed il costante adeguamento di esse.

L'avvocato contemporaneo, nella varietà delle sue provenienze sociali, avverte la sua funzione di propulsione: non più come tecnico, subordinato interprete di leggi che gli sono indifferenti, ma come operatore di una società in fermento che mira ad una radicale trasformazione delle strutture.

*Funzione dell'avvocato nella società contemporanea è pertanto non più quella di subire legislazione e giurisprudenza, ma di aprire il corso ad una nuova e moderna esperienza giuridica, in cui il popolo si ponga come soggetto e non come oggetto.*

L'avvocato è pertanto in primo luogo interessato a *rimuovere gli ostacoli di ordine economico e fiscale che impediscono di fatto l'esercizio a tutti del diritto di azione e di difesa*; ciò può ottenersi:

a) *con la gratuità del ricorso alla giustizia, ossia con la abolizione di ogni onere fiscale, tassa, spesa amministrativa e giudiziaria, sia di bollo che di registro, almeno per le controversie in materia di lavoro e di previdenza, di infortuni e di diritto di famiglia, e per tutte le controversie di valore non superiore a tre milioni di lire;*

b) *con la gratuità relativa del ricorso alla giustizia per tutte le altre controversie, statuendo cioè il diritto dell'Amministrazione a percepire spese, tasse e diritti col sistema del campione, a carico del soccombente ed a giudizi esauriti;*

c) *con la eliminazione di ogni interferenza fiscale nel processo* che possa determinare la sua sospensione, limitando il dovere del Magistrato a quello di fare rapporto all'Amministrazione tributaria delle violazioni di leggi fiscali emergenti, sollevando magistrati, avvocati e cancellieri dalla solidarietà oggi prevista;

d) *con la riforma effettiva degli istituti del gratuito patrocinio e della difesa d'ufficio*, imperniata sui criteri basilari 1) della scelta fiduciaria e libera del difensore; 2) della remunerazione integrale dell'opera del difensore, secondo tariffa professionale ed a presentazione parcella vistata dagli Ordini; 3) della valutazione della "non abbienza" in relazione ai livelli di reddito per famiglia tipo secondo i parametri ISTAT; 4) della valutazione del "fumus" affidata al parere scritto del difensore scelto.

L'avvocato è altresì interessato a *rimuovere gli ostacoli di ordine economico che limitano e condizionano di fatto la possibilità per il cittadino di ottenere giustizia rapida*; ciò può ottenersi:

e) *col riordinamento delle sedi e distretti giudiziari*, e col completamento effettivo delle sedi scoperte;

f) *col rafforzamento dell'obbligo di residenza per i Magistrati* e con la attribuzione di assegni integrativi per sedi disagiate ai Magistrati, Cancellieri, Ufficiali Giudiziari ed Assistenti sociali;

g) *col riammodernamento tecnico delle attrezzature processuali e delle sedi giudiziarie*, attribuendo in via esclusiva allo Stato tutte le spese inerenti l'organizzazione ed il funzionamento della Giustizia, e cioè spese per la costruzione e manutenzione degli uffici, le attrezzature di essi e del personale esecutivo idoneo, sia per quanto attiene la giurisdizione ordinaria, che la materia tributaria ed amministrativa le cui spese, in uno a quelle relative alla avvocatura dello Stato e dalla polizia giudiziaria, dovrebbero essere incluse nello stato di previsione del Ministero di Giustizia, in uno alle altre spese ivi oggi previste.

*La funzione dell'avvocato nel processo* contribuisce a garantire al cittadino di non essere distolto dal giudice precostituito per legge, di ottenere la garanzia della innocenza, di pene non contrarie al senso di umanità e sempre miranti alla rieducazione, di decisioni civili giuste, rapide ed idonee ad essere poste in esecuzione. Ma il ritardo nell'attuazione della Costituzione e gli ostacoli legislativi oggi esistenti impediscono che questa funzione sia svolta appieno e venga assicurato, realmente, in ogni stato e grado il diritto di difesa.

L'avvocato è pertanto interessato a *rimuovere gli ostacoli legislativi che impediscono al cittadino di avere assicurate le garanzie* della Costituzione e lo fanno soggetto di una normativa in prevalenza permeata di spirito autoritario; ciò può ottenersi:

a) *con la riforma del Codice penale* e segnatamente con l'abrogazione delle seguenti norme in via di urgenza: art. 341 (oltraggio a p.u.) art. 415 (istigazione a disobbedire) art. 272 (propaganda ed apologia sovversiva) art. 603 (plagio); con la sostanziale modifica degli artt. 402 e 406 (delitti contro la religione) artt. 527, 528 e 529 (atti e pubblicazioni, spettacoli osceni) art. 625 (furto aggravato); con l'abrogazione dei minimi di pena e la introduzione di una norma che consenta al Magistrato di irrogare una *sanzione diversa* da quella edittale o di disporre la *liberazione anticipata in caso di ravvedimento* ed idoneità di reinserimento nella società del condannato;

b) *con la riforma del Codice di Procedura Penale* e segnatamente della posizione del Pubblico Ministero (ove si voglia ancora mantenerlo nella magistratura professionale) rispetto alla posizione del *Difensore*: posizioni che devono essere equiparate. Vanno altresì *abrogati*: l'istituto della legittima suspicione; il potere di avocazione dell'azione da parte del Procuratore Generale; il rapporto di tipo gerarchico fra Procuratori e Sostituti; il segreto istruttorio. Vanno inoltre profondamente *modificate*: le norme sulla *carcerazione preventiva, che va ridotta al minimo* sia per fattispecie che per la durata; le norme relative alla *difesa* dell'indiziato e del prevenuto, per garantire sempre la presenza e partecipazione del difensore; le norme sul dibattimento;

c) *con la riforma del Codice di Procedura Civile*, assicurando la introduzione e modifica delle norme sulla competenza per valore e per materia; va introdotta la giurisdizione di equità e di pace, con *elezione del giudice a suffragio popolare indiretto*; va introdotta la giurisdizione monocratica di merito per il primo grado e collegiale, con sezioni specializzate per materia, per il secondo grado (analogia modifica per il penale, eccettuata la Corte di Assise); va modificato e semplificato il *processo di cognizione*, con la eliminazione delle preclusioni e formalismi esistenti, riducendosi l'intervento del Magistrato alle sole *attività aventi carattere decisionale*, con acquisizione della *sentenza* (che non deve più contenere la storia del processo e deve limitarsi alla succinta risoluzione delle questioni di diritto ed esposizione della motivazione di atto) *al fascicolo d'ufficio* sì da formare un

tutt'uno (lo stesso dicasi per il penale, ove *motivazione e dispositivo devono essere pronunciati coeivamente*); vanno modificati il *processo di esecuzione mobiliare ed immobiliare* attraverso lo snellimento degli atti e la limitazione, con fissazione di percentuali ad valorem, degli oneri degli Istituti di vendita; va modificato il *processo fallimentare*, introducendo tutte le garanzie difensive, sia per le persone da assoggettare alle procedure sia per le persone soggette, sia per i creditori, separando nettamente il giudice delegato dal giudice istruttore; va riformato in modo particolare il *processo in materia di lavoro e di diritto di famiglia*, con lo snellimento del procedimento e l'esecutorietà delle sentenze, e con la modifica dei modi di assumere le prove; va consentita l'istruzione orale preventiva nei casi *di sinistri stradali* ed in tutti i casi in cui è necessaria o è ritenuta utile dal difensore l'acquisizione anticipata di prove;

d) *con la riforma del Codice Civile* nel quale si rileva urgente adeguare alla Costituzione il diritto di famiglia, il diritto del lavoro, il diritto delle società, i rapporti di locazione ad uso di abitazione, la materia relativa alle intese e concentrazioni industriali e commerciali;

e) *con la riforma dell'Ordinamento carcerario*, perché esso corrisponda effettivamente alla funzione rieducativa della pena ed al senso di umanità, introducendo lo studio ed il lavoro per i reclusi in misura non inferiore ad otto ore giornaliere, ampliando le ore di aria ed organizzando le stesse in attività sportive e ricreative di gruppo;

f) *con la riforma del Testo Unico di Pubblica Sicurezza* per adeguare lo stesso alle norme Costituzionali.

*L'avvocato nei suoi rapporti con l'Ordine Giudiziario* si pone in funzione di necessario ed essenziale collaboratore. Discende che l'attuale divario ed il rapporto di subordinazione, spesso formale, esistente devono essere rimossi e deve porsi il rapporto *su basi di reale eguaglianza*, senza la quale è assurdo parlare di collaborazione.

L'avvocato è pertanto interessato a *rimuovere gli ostacoli di ordine legislativo, amministrativo ed economico che limitano oggi l'autonomia e l'indipendenza degli operatori della giustizia*. Ciò esige la *formazione di professionisti preparati d'aggiornati, adeguatamente selezionati e specializzati*, liberati dal pressante assillo economico. Il che può ottenersi con:

g) *la riforma già a livello universitario e post-universitario del piano di studi della facoltà di giurisprudenza e del modo di preparazione dei moderni operatori del diritto, secondo le istanze più moderne di studenti e di docenti, esigendo la sperimentazione universitaria ed il compimento di un periodo biennale post-universitario che permetta la effettiva conoscenza dei problemi giudiziari e forensi, nonché delle basi sociologiche e psicologiche necessarie, e si concluda con un giudizio di attitudine;*

h) *la riforma coordinata del tirocinio per il successivo accesso alle professioni di magistrato ed avvocato; si tratta di estrarre questa materia dagli ordinamenti forensi e giudiziari, con relativa abolizione delle attuali inefficaci ed inidonee norme su "uditorato" e "praticantato", dandovi una soluzione unitaria e comune che prepari alle funzioni di Difensore, Giudice, Pubblico Ministero sotto la cura di Commissioni comuni di avvocati e magistrati e sulla base di un rapporto remunerato di avventiziato a termine di durata biennale, da esplicarsi negli uffici giudiziari, negli studi professionali, negli uffici dell'amministrazione tributaria e della giustizia amministrativa;*

i) *la riforma coordinata degli esami per accesso opzionale alle due professioni, dopo compiuto il tirocinio; si tratta di estrarre questa materia dagli ordinamenti forense e giudiziario, o comunque di aver cura di dare in essi soluzioni coordinate nel senso della abolizione delle fasi di "aggiunto giudiziario" o di "procuratore legale", della formazione di ruoli distrettuali sia per la professione di magistrato che di avvocato, dell'esame-concorso distinto per la professione ma con prove eguali: dimostrazione di saper svolgere le difese in civile ed in penale, in tributario ed amministrativo, dimostrazione di saper emettere i provvedimenti (ordinanze e sentenze).*

*L'unicità e l'armonia auspicata nelle norme previste per l'accesso alle professioni di magistrato e di avvocato, devono quindi permeare tutti i rapporti ed a tutti i livelli.*

L'avvocato è interessato alla modifica dell'*Ordinamento giudiziario*, secondo le seguenti linee:

a) *Consiglio Superiore della Magistratura*, secondo linee di riforma del sistema di elezione dei componenti opportunamente coordinate, nel senso di assicurare autonomia ed indipendenza ai magistrati; (e la prevalente presenza della com-

ponente laica, muovendosi verso la trasformazione di esso in Consiglio Superiore della Giustizia, con sezioni di disciplina per i magistrati e gli avvocati);

b) *Consigli Giudiziari*, è necessaria la trasformazione di essi in organi di collaborazione permanente fra magistrati ed avvocati, secondo le linee del progetto sui Consigli della Giustizia.

L'avvocato è interessato alla *modifica degli organi giurisdizionali* secondo le seguenti linee (oltre quanto già chiesto in relazione alla riforma dei codici di rito):

a) *Corte di Cassazione*, composizione mista di magistrati e laici, con incarico temporaneo e non immediatamente confermabile;

b) *Corti d'Appello*, unici giudice di 2° grado, collegiali e divise in sezione specializzate per materie: fra queste la materia tributaria (abolizione delle Commissioni Tributarie) e la materia amministrativa sui diritti (secondo quanto concerne l'art. 113 della Costituzione);

c) *Magistrato di 1° grado monocratico*;

d) *Giudice di Pace elettivi*;

e) *Magistratura requirente*: ruolo autonomo, senza possibilità di passaggio alla giudicante, con le stesse garanzie interne ed esterne dei magistrati giudicanti.

L'avvocato è interessato alla *modifica dell'Ordinamento Forense*, e mentre

**AFFERMA l'insostituibile ruolo del patrocinio tecnico nella tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini nell'esercizio della giurisdizione confermando agli avvocati e procuratori iscritti negli albi l'esclusività di tale ufficio; RICONOSCE che il patrocinio tecnico al tempo stesso acquista, in questa prospettiva una dimensione altamente sociale che determina una diversa struttura del rapporto di patrocinio e postula uno stato professionale così qualificato:**

a) **dalla pubblicizzazione degli Ordini Forensi e dal riconoscimento legale del potere rappresentativo dei Sindacati Forensi;**

b) **dalla piena autonomia degli Ordini Forensi rispetto ai poteri dello Stato, in primo luogo dal potere giudiziario;**

c) **dall'esclusivo esercizio della disciplina da parte degli Ordini Forensi;**

d) **dalla libera scelta del difensore;**

e) **dalla stretta osservanza del rapporto di fiducia che unisce l'avvocato e il procuratore al proprio patrocinato.**

La Federazione RITIENE che tali principi possano trovare attuazione soltanto attraverso una concreta partecipazione degli Ordini Forensi, nuovamente strutturati secondo principi di democrazia, all'amministrazione della giustizia mediante:

- 1) la gestione del patrocinio dei non abbienti, retribuito dallo Stato;
- 2) la partecipazione ai Consigli Giudiziari ed alle Commissioni giudicatrici dell'unico concorso che dovrebbe dare contemporaneo accesso alla magistratura ed all'avvocatura;
- 3) la "intercambiabilità" delle professioni di avvocato e magistrato;
- 4) l'introduzione di strumenti comuni di verifica dell'attitudine e della idoneità con l'introduzione altresì della facoltà di ripzioni rispettive dopo un decennio di esercizio; e la introduzione di stages e seminars quinquennali di aggiornamento, obbligatori per avvocati e magistrati, a carico dello Stato, nonché di corsi di specializzazione;
- 5) la parificazione del trattamento economico dei magistrati, con relativo abbattimento della carriera economica, ed il riconoscimento di un livello consono alla loro funzione, nonché l'adeguamento delle tariffe forensi e l'ammodernamento di esse, con relativa eliminazione di "minimi e massimi" e correlazione percentuale ad valorem;
- 6) armonizzazione del sistema previdenziale ed assistenziale di magistrati ed avvocati, con parificazione di oneri e prestazioni, in via transitoria va concessa agli avvocati l'estensione dell'assistenza malattie e l'assistenza farmaceutica, e va elevata la pensione forense per i 65 anni;
- 7) l'introduzione della facoltà per gli avvocati di esercitare riuniti in società professionali, abolendo coevamente gli uffici legali con patroni ad esercizio limitato di enti e società pubbliche, ad eccezione dello Stato.

La Federazione RITIENE ancora che per la realizzazione di uno stato professionale che sia conforme alla nuova dignità costituzionale del ruolo e della funzione dell'avvocato si debba giungere:

- all'abolizione degli albi speciali degli avvocati con esercizio limitato ed al divieto di iscrizioni di diritto negli albi professionali;
- alla esclusione dagli Albi di coloro che non risultino esercitare effettivamente la professione con continuità;

- alla individuazione di forme mutualistiche in rapporto alla distribuzione dei proventi degli incarichi giudiziari;

- alla attuazione di una completa garanzia giurisdizionale con particolare riguardo ai rapporti con le pubbliche amministrazioni e col fisco, riservando agli avvocati le funzioni di difesa nelle relative procedure, e al contemporaneo riconoscimento legale delle società di professionisti;

impegna formalmente gli organi esecutivi della Fe.S.A.P.I.;

a) ad esercitare un vigilante controllo su tutte le questioni attinenti all'assistenza e alla previdenza degli avvocati, procuratori e praticanti procuratori;

b) ad ottenere la più rapida attuazione legislativa dei principi qui stabiliti, mediante sollecita approvazione di quella normativa professionale che meglio corrisponda agli intendimenti del congresso, tenendo anche conto dei recenti progetti di legge dell'On.le Lenoci.