amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 2/2022

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

In virtù della interpretazione coordinata delle disposizioni costituzionali di cui agli articoli 2 e 3 le formazioni sociali non perseguono il fine di rimarcare la distinzione sociale ma al contrario sono funzionali alla integrazione solidale nel popolo "sovrano" in modo che possano concorrere adeguatamente a determinare la volontà generale (a proposito specifico dei cosiddetti ordini professionali legali)

di Giuseppe Palma

(Università Telematica "Pegaso" - Professore Emerito di Diritto Amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza "Federico II")

Sommario

1. Considerazioni preliminari; 2. Ulteriori necessarie premesse; 3) Dalle storiche corporazione agli attuali ordini professionali; 4. L'ordine delle professioni legali riesaminato nello spettro dei valori costituzionali.

Abstract

The writer realizes that in order to outline the issue of professional orders in technical-juridical terms he has (so to speak) proposed a more general investigation and therefore goes on to justify emphasizing that after the highly authoritative studies drawn up by scholars who had the lucky to be involved in the political climate (I would say) enthusiastic about the drafting of the Constitution (or immediately after) the issue of social formations seem to have entered the dark corner of the eclipse of more general constitutional knowledge

* *La decisione di pubblicazione del presente lavoro è stata assunta dalla Direzione scientifica della Rivista, considerata l'autorevolezza dell'autore e l'originalità e lo spessore del contributo"*

1. Considerazioni preliminari.

Chi scrive si rende conto che al fine di delineare in termini tecnico-giuridici la tematica degli ordini professionali ha (per così dire) prospettata una più generale indagine e passa perciò a giustificare sottolineando che dopo gli studi autorevolissimi redatti a cura di studiosi che ebbero la fortuna di essere coinvolti nel clima politico (direi) entusiasta della redazione della Costituzione (o subito dopo) la tematica delle formazioni sociali sembrano essere entrate nell'angolo buio dell'eclissi della più generale conoscenza costituzionale. E si ricorda per esempio il pensiero di Mortati[1]: (la Cost.) "richiede ad ognuno l'adempimento dei doveri facendo corrispondere alla inviolabilità dei primi (diritti) la inderogabilità dei secondi, correlazione questa che riflette il motivo centrale dell'apostolato mazziniano"; ovvero "da un lato la rivalutazione delle formazioni sociali come strumento efficiente di attiva partecipazione più che di passiva difesa" (Barbera)[2].

All'opposto si consideri che nella più estesa pubblicazione degli scritti attualmente in ordine a tale tematica ci si limita a portare l'attenzione soltanto su alcune formazioni che hanno avuto l'onore della menzione in Costituzione come ad esempio i partiti ed i sindacati, laddove scarsi riferimenti sono contenuti in tema di formazioni sociali e pure la Corte Costituzionale da decenni fa riferimento, in tema di diritti, all'articolo 2 Cost..

Per converso occorre rinverdire la citata tematica e porre in risalto la vera potenzialità dei valori politico-giuridici in essa racchiusi gelosamente, con la inclusa prospettiva evoluzionistica che da essa si diparte (quel nucleo reattivo e propulsivo, che così ama definirlo chi scrive) per non cadere nelle aride considerazioni relative alla "famiglia" ed ancor più di concetti riferibili alla loro essenza religiosa, specialmente dopo che si è parlato di recente di "transizione repubblicana" (sulla quale si ritornerà in seguito), una tale chiave di lettura fa sorgere un feroce interrogativo poiché essa costringe a domandarsi "ma così la Costituzione repubblicana risulta integralmente applicata?" E ciò specialmente se l'attenzione viene portata sulla considerazione che anche dopo l'entrata in vigore della Carta è continuata la vigenza di gran parte dell'ordinamento di Stato-liberale vigente nel vecchio regime statutario, poiché le (così denominate da chi scrive) "falangi conservatrici", che già durante i lavori della Commissione parlamentare avevano (solo in parte nascosta la fiaccola sotto il moggio) condizionato con i ben noti "compromessi" limitata la previsione dei valori, i quali pur tuttavia si riuscì a definirli in modo emblematico (ma furono comunque adottati) e che soprattutto in seguito hanno avuto una maggiore potenzialità di manovra a livello parlamentare, militando a favore del vecchio regime di politica liberale, con sempre maggiore pretesa di soddisfare soprattutto gli interessi dei "detentori" del potere

[1] Cfr. Principi fondamentali, in Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, 1975, pag. 1 seg.
[2] Cfr. nel Volume sopra cit., pag. 50 seg.

ISSN 2036-7821

economico (detentori di ricchezza) incapaci quindi di sgombrare dall'opinione comune ogni residuato della vecchia categoria di "società oligarchica" (anzi chi scrive ha la sensazione che tale categoria può col tempo ottenere un maggiore risalto) perché si ricorda con il Giannini che "(in detto sistema) i burocrati attraverso il denaro, banca e finanza, anche senza aggiungere al codice penale..... si può controllare la stampa, l'apparato statale, l'opinione pubblica, l'intera economia nazionale e persino internazionale. Il più grave aspetto della crisi dello Stato liberale è l'assenza di una giustizia distributiva...".[3]

Sotto tale profilo argomentativo va messo in risalto come una tale conclusione può divenire anche peggiore.

E vale anche ricordare che anche quando una nuova alba democratica era comparsa all'orizzonte della vita del paese, tesa ad un possibile accordo dei due maggiori partiti, la felice soluzione fu interrotta ad opera delle BR, in ordine alle quali chi scrive ha sempre nutrito un dubbio sul motivo che avrebbe spinto all'uccisione dell'Onorevole Moro con effetto insanabile a danno dello stesso partito comunista e tale dubbio si è maggiormente radicato quando si è diffusa la considerazione dell'ex brigatista Faranda secondo la quale le BR avevano sempre nutrito il sospetto che nei covi prescelti per nascondersi questi ultimi erano già stati occupati dalle strutture fasciste ovvero venivano occupati dopo il loro trasferimento altrove.

Una tale complessiva situazione di "subbuglio" politico (così piace definirlo) ha consigliato di procedere ad illuminare le ragioni di introdurre cenni a chiarimento della complessiva tematica che si intende esaminare poiché è facile desumere come le premesse argomentazioni giustificano pienamente come sia stato facile motivare che i primi articoli costituzionali sono norme programmatiche e sarebbe stato necessario la emanazione di leggi perché essi assumessero vigore giuridico, leggi peraltro, a quanto risulta, non sono state mai proposte laddove si è parlato di "transizione repubblicana".

Ma se una tale contraddizione è consentita alla politica praticata alla dottrina giuridica non compete di perseguire il suo legittimo ruolo, incluso peraltro nella relativa scienza giuridica[4]. Ed a tal fine occorre richiamare il collegamento funzionale che lega il diritto di associazione (articolo 18 Cost.) alle "formazioni sociali" fin qui esaminate. È opportuno ricordare che, come si è chiarito altrove, tutti gli articoli contenuti nella Prima parte della Costituzione sono "direttive" imposte al legislatore ordinario tese a realizzare la platea valoriale dei primi 3 articoli. Poiché se non fosse così la costituzione di associazioni sarebbe stata comunque garantita dalla larga libertà

[3] Cfr. Per la determinazione della Nozione di Stato liberale, ora in Scritti, vol. X, pag. 92 seg.

[4] Tra la definizione di "scienza" preferisco ricordare la più diffusa secondo cui nella nozione si "ricomprende l'attività conoscitiva e segnatamente speculativa volta ad intraprendere e a definire in modo razionale l'esistente" ovvero "conoscere rigorosamente e sistematicamente ordinate che consente di giungere a verità obiettive intorno a un determinato ordine di fenomeni o di concetti".

ISSN 2036-7821

di contrarre vincoli garantiti dal codice civile ed anche in ordine ai divieti sanciti nel medesimo articolo sarebbe stato sufficiente il codice penale.
Si ricordi che già nell'Ottocento si affermava che "(opponendosi a dottrine germaniche che includevano ogni associazioni nell'ambito di ragione pubblica) tutto il nostro diritto pubblico è contrario a codesta dottrina che assorbirebbe nell'attività dello Stato tutta la vita della società, la quale non può con esso confondersi"[5]. In conclusione appare più che corretto includere a pieno titolo le associazioni nel raggio dell'azione di presenza dei valori sanciti nell'articolo 2 Cost..
È da ricordare altresì che nell'articolo 2 (del progetto sottoposto all'approvazione della Commissione parlamentare ex art. 6) era inserito tra l'altro la disposizione "la Repubblica Italiana garantisce ai singoli ed alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità i diritti di libertà e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica economica e sociale"; "ciò che presuppone una riforma della struttura sociale ed anche politica dello Stato... l'ideale da proporsi in una società pluralista è appunto questo ideale organico per cui ogni uomo abbia una funzione ed un posto nel corpo sociale, funzione e posto che dovrebbero essere definiti dal cosiddetto Stato professionale" "(La Pira)"; "Le libertà garantite nella presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana in armonia con le esigenze della solidarietà sociale e in modo da favorire lo sviluppo del regime democratico mediante la sempre più attiva e concreta partecipazione di tutti alla cosa pubblica" (articolo proposto dalla Sottocommissione ma non approvato dalla Commissione parlamentare)[6].
Da queste citazioni si desume che le opinioni espresse erano ben chiare per cui continuare a sostenere ancora la diffusa opinione secondo cui la Costituzione con la categoria di "lavoro" intende riferirsi soltanto al "lavoro dipendente" quando è lecito obiettare che, come si è dimostrato in una precedente sede, a tale categoria si deve includere ai sensi dell'articolo 4 Cost (1° e 2° co.) ogni forma di assunzione di impegno comportamentale in ambito sociale, individua cioè ogni configurabile comportamento personale utile alla società in cui si vive (Whertashang) e quindi rientrare consapevolmente integrandosi nella società, certo secondo la propria scelta e le proprie possibilità (vale a dire anche economiche), ma ciò è la più radicale negazione della vecchia organizzazione oligarchica, soprattutto se si fa attenzione che da tale prerogativa assunta ne discende quella "dignità" che inserisce la persona stabilmente nella organizzazione sociale e conferisce la facoltà di concorrere a determinare la volontà generale (uguale tra gli uguali); "quando parliamo di rappresentanza degli interessi " è bene dire subito non intendiamo affatto riferirci a sistemi di classi, a

[5] Cfr. C. Monini, Sul diritto pubblico e privato nel Regno delle due Sicilie, Napoli 1853, pag. 28 seg.; cfr. pure V. Napolitano, Dei conflitti di attribuzione, Napoli 1859, spec. pag. 5 e segg.
[6] Ci si riferisce sempre ai lavori svolti dalla Commissione parlamentare di redazione del "progetto di Costituzione".

ISSN 2036-7821

metodi e sistemi come quelli che vi erano... intendiamo riferirci agli interessi, le forze vive del paese, alla produzione, al lavoro in tutte le sue manifestazioni... al lavoro qualificato di intellettuale" (on. Ambrosini)[7]. E del resto è pienamente condivisibile una tale opinione dappoiché egli sapeva bene che non doveva formulare una disciplina di un istituto o di una realtà esistente (come nella redazione di un Codice) bensì la sua opinione si proiettava nel futuro, che forse si auspicava prossimo, poiché i Costituenti erano ben consci che non redigevano una Carta frutto di una rivoluzione compiuta, in ragione della quale la parte vincitrice dettava la sua visione generale ordinamentale, bensì erano usciti dal movimento che aveva spazzato via il nemico esterno ed interno e non potevano ottenere di più, ma ciò è ben lungi dal sospetto che le opinioni espresse e le tesi sostenute non fossero espressioni di una netta e sincera opinione politica.

Infatti se si va col pensiero storiografico a decenni passati si può apprendere che il pensiero prevalente giuridico riteneva che "la costituzione di un popolo non è che l'espressione dei suoi bisogni, dei suoi desideri, dei suoi costumi, delle sue abitudini, delle sue virtù, e persino degli stessi suoi vizi e dei suoi pregiudizi ...ecc."[8] ma si comprende agevolmente che la situazione esistente in termini di organizzazione sociale al momento della Costituente era ben differente in conseguenza non era configurabile la semplice opera di confezionare una sorta di Codice (v. la critica più volte espressa da V.F. Orlando) ed in conseguenza l'opera costituente non poteva che fissare il percorso (a così dire) secondo cui giungere alla città dell'oro, e si può aggiungere che la società era ancora quella esistente nel regime statutario, come si dimostrerà in seguito, e proprio a questa si è inteso contrapporre la nuova struttura della composizione sociale, con molta attenzione di non suscitare eccessivi allarmi delle presenti falangi conservatrici, le quali sostenendo già allora la massima libertà del futuro Parlamento hanno avuto la facoltà di confinare entro limiti non sempre auspicati dell'affermazione del cosiddetto principio di "effettività" funzionale dell'ordinamento giuridico ereditato.

In conseguenza si rimane perplessi di fronte ai tentativi di riforma (e/o di revisione) della disciplina costituzionale relativa alla forma di governo ed alle sue frequenti crisi richiamandosi ai consolidati regimi di stampo storicamente democratico (come ridurre a soli due partiti che si alternano al governo del Paese) poiché un siffatto regime è l'effetto della vita democratica funzionante da quasi due secoli, ad opera della quale la "società" ha avuto modo di opportunamente amalgamarsi ed è più che ovvio che ogni struttura giuridica trasferita in un differente ambiente solitamente finisce per deformarsi ad opera della società differente del nuovo ambiente ivi esistente.

[7] Si rinvia sempre ai lavori di cui alla nota precedente

[8] [8] Cfr. l'op. cit. nella nota 5, pag. 133 seg.

ISSN 2036-7821

Ma nel caso che qui interessa era necessario che si operasse prima di tutto una nuova organizzazione della società storicamente maturatasi dopo la Unificazione senonchè tutto ha agito affinché ciò non si realizzasse con la conseguenza che ogni possibile soluzione sarebbe destinata a perire e/o deformarsi specie se non favorevole alle numerose distinzioni che determinano l'attuale "nomadismo" politico (o se si preferisce l'attuale "transumanza", come preferisce esprimere chi scrive). Di ostacolo ad una tale riorganizzazione sociale oltre alle continue composizioni di governo di ampia alleanze, queste "imposte" da cause esterne come le esigenze dell'alleanza atlantica, la relativa contrapposizione al "pericolo rosso" e quindi alla conseguente guerra fredda, ma anche alla non sottesa opposizione interna delle minoranze favorevole a sostenere che nella specie trattasi di doveri meramente morali cosa che è un vero e proprio assurdo, a meno che non si intende riferirsi al connotato qualificativo di "**etica sociale**" cui va ricollegata la "dignità "che attribuisce la prerogativa di componente del popolo sovrano.

2. Ulteriori necessarie premesse.

Tale dichiarata necessità è consigliata dalla considerazione, resa impellente a seguito delle opinioni dei Costituenti ricordate più sopra, di spendere qualche considerazione sul clima politico-giuridico esistente sul quale la Costituzione di democrazia sociale avrebbe dovuto esplicare la sua vigenza e ciò viene ritenuto ancora utile per poter correttamente illustrare (e/o ricostruire) la tematica degli ordini professionali. Il che spinge a ricordare in termini brevi (per così dire) l'algoritmo dello Stato liberale che contiene nel suo DNA la inviolabilità del principio istituzionale di accentrare il potere politico e di decentrare (sempre moderatamente) quello amministrativo, allo scopo intuibile di poter conservare il potere alla classe sociale ben distinguibile socialmente dalla restante società ben più numerosa, donde accentrare il potere a livello parlamentare e decentrare quello amministrativo a livello delle autonomie locali. Un tale algoritmo consente ed ha consentito (e ciò sin dalla Unificazione) che la vita istituzionale continuasse a svolgersi nell'ambito della disciplina codicistica civile in forza di libertà essenzialmente negative privè cioè di doveri a sfondo sociale, semmai qualificati meramente "morali".

Si fa notare che un tale orientamento culturale ha sortito una sua eco già all'indomani dell'entrata in vigore della Carta. Un siffatto complessivo orientamento fu tempestivamente rilevato da un notevole cultore del diritto già nel 1920, il quale rileva "se l'essenza del Governo parlamentare, che ad altro non tende se non a conciliare il principio monarchico col principio repubblicano, consiste nel porre accanto al monarca un insieme di organi i quali funzionano nel potere esecutivo come organi di

ISSN 2036-7821

rappresentanza della Camera... non si intende quale margine di partecipazione al potere abbia il cittadino attraverso questo congegno"[9].

E' bene subito notare che l'Unificazione, in virtù della quale la "semplice espressione geografica "divenne una Nazione, rinvenne una società estremamente diversificata alimentata da culture differenti sia per la loro origine sia per la differente influenza dei regimi politici subiti ed infatti siffatto aspetto fu subito rilevato" si è fatta l'Italia occorre fare gli italiani", è altrettanto vero che alcuni spiriti nobili rilevavano già allora che il "popolo" era già da considerarsi essenzialmente connotato dalla consistenza di "comunità", ma sarebbe stato necessario un'ampia azione di alfabetizzazione perché ciò si realizzasse, ma stante l'effervescenza politica in molte parti del Regno, (ad esempio in Sicilia, nel napoletano, ecc.) e non va sottovalutata neppure le varie correnti di pensiero che rivendicavano diversità nell'organizzazione istituzionale del nuovo Regno (vedi mazziniani e non solo, Giustino Fortunato, De Santis, ecc.) sì preferì stringere i ranghi sul piano politico adottando paradigmi normativi sempre più autoritativi ed a ciò non si sottraggono le stesse leggi di unificazione del 1865, le quali è vero che subirono l'influenza di leggi in vigore in altri Stati (come il Belgio ecc.) però vennero adattate al subentrato ambiente in Italia incrementando oltre misura il rapporto di subordinazione gerarchica della burocrazia amministrativa destinata ad operare a livello delle cosiddette autonomie locali (come la legge in materia dimostra).

Certo è indiscutibile che il clima sociale era in parte caotico se si pensa che l'ambiente politico siciliano, che si era sempre contrapposto all'orientamento maturato a livello della capitale, proponeva la revoca dello Stato regio, oltre alla massima autonomia in dimensione regionalistica, laddove la capitale napoletana militava a favore di quest'ultimo. D'altro canto non va sottovalutato che anche nello stesso Stato piemontese veniva in risalto l'opinione che la istituzione del regno unificato contemplasse una organizzazione regionalistica (avversata da Cavour).

E si perviene all'adozione dello statuto albertino, adottato in seguito alle pressioni esercitate dalle città di Genova, Firenze e di Roma (e di quelle già citate di Sicilia e di Napoli), nel 1848, (che può definirsi lo Statuto dell'Unificazione) con il quale si tentò di fare il quadrato del cerchio perché sembrò che avesse concesso una più ampia partecipazione della società civile, (come ad esempio si parlava di una legge sulla stampa) però era valutato come l'atto che risolveva il "subbuglio" politico (come piace definirlo) capace appunto di scioglierlo, invece non si valutò allora e non si è valutato in seguito che non consisteva in una soluzione di arrivo bensì solo di partenza, perché tutto sommato conteneva molti riconoscimenti di maggiori libertà le cui garanzie reali erano affidate al Parlamento e gli articoli: "allargavano l'autonomia" delle "località" sempre però sotto il vigile occhio dell'autorità (si ricordi che il Prefetto era posto a capo della Provincia, la quale vigilava sui Comuni). Ed anche quando la politica sia

[9] Cfr. G. Girola, Teoria del decentramento amministrativo, Torino 1929, 36 seg.

ISSN 2036-7821

pure con tappe faticose successive riesce a modificare sia pure parzialmente l'algoritmo istituzionale originario e garantirà sempre più l'esercizio delle cosiddette libertà negative agli individui, il complessivo funzionamento istituzionale servì a ristabilire solide basi allo Stato liberale ancorché divenisse sempre più difficile tenere a bada la Camera (si vedono i tentativi di legge non approvati dalla Camera, come ad esempio quella proposta da Rattazzi ecc.).

Se lo scenario era così delineato, complicato dalla progressiva presenza nel Parlamento di eletti-rappresentanti delle varie regioni geografiche, si può bene intuire che la vita politico-parlamentare non fosse molto differente da quella riscontrabile oggi anche all'ombra di una Costituzione (che sarebbe dovuta essere imperante). E la bomba definitiva scoppia con l'inclusione del partito fascista nel governo (formalmente decisa dal re ma su proposta di Giolitti Presidente del Governo).

Ma prima di ciò vanno aggiunte alcune considerazioni che sono in grado di giustificare ancor più il nominato subbuglio del funzionamento sia del Governo che del Parlamento. Ed a tale scopo si introducono alcuni brevi cenni sulla successiva annessione del meridione d'Italia ed in proposito va ricordato che il Regno ebbe fine con Re Ferdinando II, il quale prima di abbandonare il suolo italiano dimorò in Gaeta, e che non aveva mai interrotto la sua influenza su (per così dire) formazioni le quali avrebbero dovuto creare problemi all'avanzata di Garibaldi ed ai suoi orientamenti a così dire rivoluzionari (è interessante porre in rilievo che tali formazioni hanno avuto come motivo originario quello politico e che in seguito hanno costituito terreno fertile per la delinquenza organizzata).

Ed a tal proposito va subito aggiunto che il primo intervento che l'Italia unificata ha azionato nel Meridione è consistito nel migliorare il sistema viario, abbondantemente trascurato da Ferdinando, al fine di poter sgominare tali "bande" che imperavano sulla povera popolazione dei borghi[10]. Ma per il resto la politica di intervento fu molto modesta, infatti il Comune di Napoli, quasi sempre sotto la guida di Conti, di Duchi, veri gioielli della corona regia, fu molto frequentemente in crisi e la causa più comune fu la penuria finanziaria; è vero che si inoltravano richieste al Governo di finanziamenti di opere ritenute urgenti (come la sistemazione del porto, il sistema dell'acquedotto del Serino, ecc.) ma non ebbero un accoglimento positivo. E' bene ricordare che il Re Ferdinando ha sempre preferito che il Meridione rimanesse in regime di economia agricola e non era disposto a modificarla (anche forse per non disturbare il traffico commerciale proveniente dalla Spagna e dall'Inghilterra) (non si trovano analogie con alcuni attuali orientamenti politici?) d'altro canto essendo il commercio interno poco o per niente sviluppato le linee ferroviarie e contrariamente al Settentrione coprivano pochi chilometri, alcuni dei quali installati al fine che il sovrano raggiungesse la sua Villa preferita a Portici. Prova ne sia che al posto dei finanziamenti

[10] In linea più generale si rinvia a R. De Cesare, La fine di un Regno, Ed. di Martino , 3 volumi , Napoli 2002

ISSN 2036-7821

richiesti e non rilasciati (è interessante ricordare che nella costruzione di Roma capitale furono espropriate amplissime zone ed in un vecchio libro si legge che molte persone, che prima si muovevano a dorso di un mulo dopo l'espropriazione si servivano di carrozze trainate da 6 cavalli, per contro quanto si dovette procedere al cosiddetto sventramento di Napoli a seguito della peste si adottò un'apposita legge secondo cui veniva fissato il criterio di valutazione dell'indennità rapportato al solo valore catastale del bene espropriato), il Governo predispose una commissione di indagine presieduta dal Presidente del Consiglio di Stato, la quale dopo molti mesi redisse ben tre volumi di grossa dimensione nella quale vengono rilevati molti profili critici dell'organizzazione della struttura comunale ivi incluse molte vicende di collusione, di corruzione degli stessi funzionari comunali, di abusi commessi nella gestione degli immobili di proprietà comunale lasciate all'uso abitativo di coloro che si prodigavano a trovare voti per il reincarico (ecc.)[11]

In conclusione va notato che la successiva elezione di soggetti meridionali a componenti del Parlamento non ha mai costituito un apporto di chiarificazione della relativa politica, anzi a titolo di causa ed effetto essi hanno introdotto ulteriori motivi per complicare l'azione parlamentare (non nel senso di risentimento e/o di rivendicazione) ma in forza della propria cultura essenzialmente politica diversa (non si può tacere che in sede di referendum per la Costituzione il meridione espresse molti voti per la permanenza della Monarchia se non peggio), cosicchè ove si proceda alla lettura della situazione attuale in materia di Governo-Parlamento sono rinvenibili più profili analoghi di quanto si può supporre, la qualcosa, ove si intendesse procedere ad una lettura sincera, induce a supporre (ma è più di una supposizione) che le "cause" di questo analogo funzionamento non sono affatto mutate nel tempo, anzi si potrebbe insinuare che si è operato affinché non mutassero in quanto costituiscono ancora attualmente i pilastri di uno Stato ad economia liberale.

Anzi se si ricorda quanto già premesso che sul clima politico come sviluppo prospettico della composizione della società ed allora è da rilevare che la società non è ancora mutata, ovvero non è mutata in dimensione notevole, e si spiega pure perché la politica finora praticata ha evitato finora di assumere come finalità dell'azione politica l'atteggiamento idoneo quantomeno non di risolvere bensì di agevolare la società come agglomerato di singoli titolari di libertà negative, a favore di persone che nel loro insieme costituiscono una "comunità" di soggetti consapevoli di aver ottenuto la dignità-prerogativa di essere titolari del potere sovrano.

Ed allora meglio affidarsi alla utopia che è consigliata dai valori costituzionali che piegarsi alla distropia poiché la prima apre la via che porta alla soddisfazione futura che alla distropia che priva il soggetto umano di non attendere alcuna soddisfazione nella relativa esistenza.

[11] Cfr. Regia Commissione d'inchiesta per Napoli, G. Saredo 3 vol. 1895-90

ISSN 2036-7821

3. Dalle storiche corporazione agli attuali ordini professionali.

Occorre ancora procedere ad alcune precisazioni al fine di evitare equivoci: con il percorrere in termini storiografici, l'itinerario dell'ordinamento statutario a quello repubblicano si è posto in evidenza che la cultura politica ha seguito una linea sostanzialmente diretta in conseguenza lo Stato liberale ha continuato la sua vigenza senza alcuna considerazione della struttura sociale, la quale è la sola a poter suggerire le opportune modificazioni a carattere giuridico e politico, anche quelle di introdurre "revisioni" alla disciplina costituzionale; e si parla di revisione, le quali assumono il ruolo di procedere ad alcune modifiche assecondando l'evolversi della situazione esistente e perciò non si impiega il termine di "modificare" in quanto sarebbero in violazione del divieto di cui all'articolo 54,139 e 18 ultimo comma della Costituzione.

Invece lasciando in vita l'ordinamento vigente di cui al Codice Civile si presenta più agevole introdurre modifiche anche in opposizione a coloro che sostengono ancora che la Costituzione non si "applica" al Codice Civile (vedi però l'autorevole opinione di Lipari). Nè possono sollevare dubbi sull' impiego della cultura storica qualora si consiglia quanto da tempo affermato da C.A. Jemolo (1951) "oggi... sentiamo materia preziosa ma vuoto questo diritto così decantato e ci chiediamo se le belle costruzioni formali, perfette, ineccepibili ma mai saggiate sulla rispondenza alla vita servono ad altro che alla gioia dell'intelletto". Del resto non va sottovalutato come anche il diritto è una scienza e come ogni scienza ha una sua intima "struttura molecolare" nella conoscenza di molteplici profili come la conoscenza storica, sociologica, psicologica sociale, cosicchè essa non può non risultare come sintesi di tali conoscenze e ne costituiscono il relativo diagramma, soprattutto nei momenti (qui definito) di subbuglio politico, così rimane anche motivata l'esposizione che segue diretta appunto a documentare l'intima struttura funzionale degli attuali ”ordini professionali" in modo speciale se si pensa che sulle considerazioni espresse nel paragrafo precedente essi potrebbero essere inclusi erroneamente nel settore della istituzione (burocratica) amministrativa.

Va subito rilevato come nella lunga storia dell'umanità sono riscontrabili numerosi esempi di corporativismo (di qui corporazione) di interessi concreti e quindi a forme di collaborazione in difesa di questi ultimi nella dinamica della lotta sociale ed anche di rilevanti lotte di potere politico (ne hanno parlato anche Aristotele e Platone). Anzi è stato rilevato che in quasi tutte le società storiche si rinvengono, salve quelle democratiche sorte dal XIX secolo in poi. Trattasi di sodalizi (di essenza associativa) di individui che esercitano la medesima attività professionale; esse monopolizzano l’arte e mestiere.

Trattasi quindi di una struttura di organizzazione sociale la quale finisce per "separarsi" dalla restante società (comunità) a volte esercitando anche una sorta di

ISSN 2036-7821

interno ordine giuridico ed a volte con esposizione anche in termini politici. Certo nasce, per abbreviare il discorso, in difesa garantistica degli appartenenti alla "corporazione" contro il potere signorile nel periodo medievale, però produce la frammentazione dell'ambiente sociale nel quale è inserito quindi in storico contrasto con l'idea di uguaglianza ed anche quando nelle successive fasi storiche un tale aspetto tende a relativizzarsi tale aspetto viene sempre più impiegato per il conseguente rilievo di trasferirsi nelle classi sociali "privilegiate" (società oligarchica). Si consideri che il diritto elettorale secondo lo Statuto era riconosciuto solo ai possidenti ed agli istruiti (in proposito va ricordato che si richiedeva agli eletti nel consiglio comunale di dar prova di saper leggere e scrivere, in seguito come prassi si ridusse nella prova di saper firmare).

Col passare del tempo (naturalmente storico) nell'ambito di un siffatto fenomeno si registrò la nascita di strutture di "mutuo soccorso" ad opera dei lavoratori (ed anche nel meridione d'Italia) in modo sempre maggiore per effetto della prima industrializzazione (è da ricordare la prima manifestazione di piazza in Lombardia al fine di ottenere un minor numero di ore lavorative ed un più alto salario ma il Governo regio schierò l'esercito che sparò contro i dimostranti; l'esercito se ricordo era comandato da un certo Beccaria). Si può desumere una prima conclusione è possibile rilevare come le corporazioni difendendo soprattutto gli interessi di contenuto economico (cioè la maggiore ricchezza) operavano anche la "scalata" nella gerarchia delle classi sociali, ma con uno sguardo veloce su tale scopo può ancora valutare plausibile pensare che ancora nel clima democratico possa conseguire un avanzamento di riconoscimento sociale "comprandolo" perché un tale riconoscimento non è in vendita e si raggiunge mediante adeguate assunzioni di impegno personale.

A questo punto si anticipano alcune considerazioni circa il momento storico di transizione tra l'epoca delle corporazioni e quella della disciplina degli ordini professionali, e si pone in rilievo come quest'ultima logica associativa (già nei suoi primi tentativi non riusciti) segue il fine di soddisfare valori differenti con rilevanza ben avvertita a difesa di valori stimati generali (e ciò conferma quanto da ultimo sostenuto). E si fa rinvio ad un "prezioso" volume scritto nei primi anni del 1800 nel Regno dei Borboni di Napoli, il quale viene così significativamente intitolato "Galateo degli avvocati"[12] (ed è appena il caso di rilevare che forse fu un errore che la Unificazione più che ai "guasti" facesse maggiore dimestichezza con la profonda cultura civile meridionale). Il curatore di questa ripubblicazione ricorda che Moreno, autore del libro "ha percorso… tutte le nuove strade che l'entusiasta generazione degli anni trenta pose davanti al giurista; strade ben inteso comunicanti tra loro e conducenti tutte in un'unica direzione ossia verso il progresso e dunque verso il benessere della società".

[12] V. Marino, Galateo degli avvocati, rip. a cura di F. Mastroianni

ISSN 2036-7821

In effetti già Federico II con una sua costituzione provvide (1779) che gli avvocati di qualsivoglia foro fossero obbligati a giurare di condurre con esattezza nel loro disimpegno e di non intraprendere la difesa di lite ingiuste e che un tal giuramento tutti gli anni si rinnovasse assoggettando gli spergiuri ad una multa in denaro ed alla privazione dell'ufficio con infamia". Fu istituita l'istituzione di Albi di avvocati presso tutti i Tribunali e le Gran Corti e mantenne il funzionamento delle Camere di disciplina (1817). Si riscontra anche un tentativo di istituire un albo degli avvocati. Il 1837 furono adottati altri atti normativi in materia, ecc. ecc.
In conclusione l'argomento non risulta che sia stato trascurato e non certo in termini di garanzia degli appartenenti alla categoria professionale (perlomeno non solo) ma soprattutto a garantire coloro che ad essi si affidassero (e perché no a tutela della giusta legalità dell'attività giudiziaria). Insomma con un certo tono la prospettiva era in via di modificarsi. E ciò viene confermato dalla redazione del Galateo che può consultarsi pubblicato nel volume citato nel quale sono descritti i principi (numerosi) secondo cui gli esercenti la professione devono conformare l'attività legale e le gravi sanzioni che sono da applicare ai professionisti che li violano, compreso il divieto di esercitare la professione. Ed una siffatta disciplina ha sortito in seguito una sempre maggiore conferma, e con essa una sempre maggiore determinazione della prospettiva valoriale nell'ordinamento post Unificazione e si perviene all'approvazione del RD legge del 27 novembre del 1933 che ha subito modificazioni nel 1947, in conseguenza rimane fissata la sua natura estranea alla struttura istituzionale amministrativa, come si è ricordato all'inizio di questo paragrafo e quindi si tratta piuttosto di una struttura organizzata di liberi professionisti, la quale per la funzione valoriale che assolvono è soggetta alla "vigilanza" pubblica, del resto come tante altre attività private dunque non resta che identificare tale funzione valoriale e scoprire che la disciplina costituzionale contiene una indicazione di tal natura.

4. L'ordine delle professioni legali riesaminato nello spettro dei valori costituzionali.
Da quanto fin qui premesso ed argomentato è più che agevole desumere la conclusione dell'intera esposizione. Si può ritenere assodato che l'Ordine delle professioni legali risulta strutturato a mo' di associazione (d'altronde pienamente consentita dalla Costituzione) rientrante in conseguenza nella categoria delle formazioni sociali contemplate dall'articolo 2 Cost. E quindi si può correttamente desumere che l'ordine assolve- ed è vero- il fine di garantire gli interessi (collettivi) della categoria della degli associati ma non solo (in altre parole non come un semplice sindacato) poiché la prestazione che gli "avvocati" prestano (ed in ciò rientra nel concetto di lavoro più sopra adottato ex articolo 4 Cost.) è finalizzata anche sul piano funzionale a garantire le libertà fondamentali dei componenti la società (popolo

ISSN 2036-7821

sovrano) ed a concorrere sul piano tecnico-professionale ad impedire ogni violazione di queste).

Del resto è pienamente comprensibile che una mera affermazione di riconoscimento delle libertà senza l'adozione di garanzie adeguate si sarebbe ritrovato nella logica statutaria nella quale si affermava il riconoscimento delle libertà ma non erano previste alcuna forma di tutela (si sottolinea che in quel regime il potere giurisdizionale apparteneva il Re). In una siffatta planimetria diventa più che logico il riconoscimento del "diritto" di agire in difesa dei propri diritti ed interessi di cui all'articolo 24 Cost. ed è altrettanto evidente che tale difesa giurisdizionale per essere adeguata allo scopo dichiarato richiede la prestazione di un legale (tale profilo si ricava dalla previsione del gratuito patrocinio di cui al terzo comma dello stesso articolo).

Si può ricordare in proposito quanto la Corte Costituzionale sin dalla prima sentenza in materia (articolo 18 del 1982) ha definito "il diritto alla tutela giurisdizionale rientra tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice ed un giudizio ". Si comprende allora come sia possibile scorgere un tratto logicamente consistente tra le due tematiche soltanto formalmente slegate. E si può anche in tono critico rilevare come siffatto tratto non viene rilevato generalmente come effetto di quel metodo ampiamente adottato di procedere all'esame di una singola disposizione inserita nella prima parte della Costituzione, obliando che l'intera prima parte delinea l'apparato fondazionale dell'ordinamento giuridico repubblicano.

In conseguenza ogni altro tratto giuridico preesistente può essere "trascinato", per così dire nell'area di influenza costituzionale (soprattutto di influenza dei "valori" posti a dimora); in chi scrive sorge l'idea di definire quanto appena affermato in termini di "istituto di trascinamento", anche perché appare attualmente come l'unico che possa consentire le modifiche dell'ordinamento ereditato (specie di quello codificato). Ma per essere esauriente occorre individuare un ulteriore fattore che conferma e convalida quanto testè affermato. Si intende riferire al consacrato principio dell'indipendenza del potere giudiziario ex art. 101 Cost. Questo aspetto risulta ampiamente trattato ed esaurientemente considerato per cui ci si limiterà nella presente sede alle parole dell'onorevole Ruini pronunciate in sede di Commissione parlamentare di redazione del progetto di Costituzione" per adempiere al mandato..... il titolo sulla magistratura, non è che la collocazione nella Carta Costituzionale di principi che vengono completati nelle norme sull'ordinamento giudiziario e di alcune garanzie di giurisdizione (da mettere in relazione con le altre stabilite nei diritti civili) che saranno anch'esse fondamento e base di integrazione nei codici. La Costituzione è, in un certo senso, la base di una piramide di norme da rivedere, ormai in gran parte, nella legislazione

ISSN 2036-7821

repubblicana del Paese"[13]. E' subito da notare ancora una volta il tratto funzionale esistente (e soprattutto motivato) che si sia inteso stabilire (e lasciare ai futuri operatori politici ma anche agli studiosi) tra l'autonomia della magistratura e la garanzia dei diritti fondamentali dei componenti la società specialmente nella auspicata "rigenerazione" futura (che la politica finora praticata è rimasta inoperosa).
Si può dedurre come il regime giuridico del potere giudiziario accolto in Costituzione è un superamento a così dire critico sia del sistema fascista che dello stesso sistema statutario. In conclusione risulta che al potere giudiziario è demandato a garantire e tutelare anche i diritti fondamentali, che consistono nello "sviluppo" dei valori di cui alle prime tre disposizioni della Carta, da ogni "offesa" arrecata ad essi anche con interventi di altri poteri istituzionali (si ricordi in proposito la facoltà di rinvio di una norma legislativa al sindacato costituzionale della Corte). In conseguenza l'intervento dell'avvocato, con la propria deontologia professionale, in via concreta serve anche a controllare l'autonomia di giudizio e di decisione del giudice e più si è disposti a procedere su questo (invero non facile) itinerario di concatenazione argomentativa e più si scopre come l'ordine professionale legale si muove su un terreno delicatissimo di "affiancare" (per così dire) coloro che per compito istituzionale hanno il potere di evitare che i diritti fondamentali siano violati, ovvero addirittura negati. Di qui il regime, starei per definirlo, severo che disciplina l'ammissione del professionista nell'ordine e la disciplina altrettanto rigorosa che ha per oggetto il personale svolgimento dell'attività tecnico-legale con la conseguente sanzione di espulsione per "indegnità". In chiusura mi sia consentita una personale amara considerazione, sia per mia diretta esperienza sia per notizie apprese dalla stampa, l'attuale ampio coinvolgimento in fatti illeciti e delittuosi di un numero crescente di pseudo-legali, impone una considerazione negativa sul rispetto della deontologia ma anche il non pieno funzionamento degli ordini professionali, i quali, forse e mi auguro di no, sono inattivi in materia perché assecondano la logica di svolgimento della dialettica elettorale. Certo è indiscusso che per assumere certi impegni si richieda una sincera "vocazione". Ma se anche questa fiaccola viene messa sotto il moggio come si potrà avere il coraggio di contestare a qualche "solito ignoto" di aver calpestato la "dignità" di un cittadino perbene?

[13] Si ricorda che Ruini era il Presidente della Commissione Parlamentare di redazione del progetto di Costituzione.

ISSN 2036-7821