

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

169° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 8 FEBBRAIO 2001

Presidenza del presidente PINTO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(4948) *PECORELLA: Disposizioni in materia di difesa d'ufficio*, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione*Pag. 2

I lavori hanno inizio alle ore 8,55.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(4948) PECORELLA: *Disposizioni in materia di difesa d'ufficio, approvato dalla Camera dei deputati*

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE, *relatore alla Commissione.* L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Disposizioni in materia di difesa d'ufficio», presentato dal deputato Pecorella, già approvato dalla Camera dei deputati.

Quale relatore del disegno di legge riferirò personalmente alla Commissione.

Il tema della difesa di ufficio, insieme a quello del patrocinio dei non abbienti, molto caro a questa Commissione, è stato esaminato più volte. Ricordo in particolare che in sede di esame della cosiddetta legge Carotti e del provvedimento sulle investigazioni difensive, da parte mia e del senatore Follieri, rispettivamente relatori sui due disegni di legge appena citati, furono formalizzate ipotesi di emendamenti che riguardavano appunto questi temi. Purtroppo tali iniziative non sono giunte in porto per indisponibilità finanziaria. È quindi con mia viva soddisfazione che questi due argomenti giungono finalmente all'esame della nostra Commissione. Oggi, comunque, ci occuperemo esclusivamente del problema della difesa di ufficio, sia pure con qualche ineludibile riferimento al tema della difesa dei non abbienti, che per taluni aspetti risulta ad esso connesso.

La soluzione del problema della difesa d'ufficio ha assunto ormai un carattere di indifferibilità, sospinti come siamo dal dettato inequivocabile dell'articolo 24, commi 2 e 3, della Carta costituzionale, ove si stabilisce: «La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione». Tale articolo deve essere considerato contestualmente all'articolo 3 della Costituzione secondo cui il principio dell'eguaglianza va concretamente attuato. Inoltre, con la modifica dell'articolo 111 della Costituzione, questo diritto alla difesa ha avuto un'ulteriore sottolineatura.

Non è senza significato, però, che nel frattempo sia intervenuta l'approvazione della legge sulle investigazioni difensive. Da un lato si sottolinea un'ulteriore tecnicizzazione del procedimento, dall'altra diventa ancora più pressante l'esigenza di considerare adeguatamente la difesa, in modo da poterla garantire a tutti e non riservarla soltanto a coloro che possono permettersi una difesa attiva, autorevole e prestigiosa.

È opportuno osservare, inoltre, che si è giunti all'approvazione di questo disegno di legge anche perché molto spesso i difesi d'ufficio non si avvalgono dei riti alternativi, che invece possono essere richiesti dall'imputato (e quando l'imputato non c'è, normalmente interviene la difesa d'ufficio) e che potrebbero rendere ancor più concreto e più giusto lo svolgimento del processo.

In previsione dell'esame di questo disegno di legge, abbiamo ascoltato i rappresentanti dell'AIGA (Associazione italiana giovani avvocati), del Consiglio nazionale forense e dell'Unione delle camere penali. I colleghi ricorderanno che le osservazioni esposte da parte degli auditi erano coincidenti. È stato espresso un sostanziale apprezzamento per l'iniziativa legislativa ed è stato sottolineato che con questo disegno di legge si copre un vuoto e si dà concretezza all'istituto della difesa di ufficio. Non sono mancate, per la verità, alcune critiche ed è stato manifestato l'auspicio di un possibile miglioramento del testo.

In risposta ad una specifica domanda, posta dal sottoscritto e da molti colleghi, se si ritenevano soddisfatti del testo, gli auditi hanno risposto di essere parzialmente soddisfatti, anche se poi, di fronte alla prospettiva di un eventuale rinvio del disegno di legge alla Camera dei deputati – in considerazione dei tempi assai ristretti a disposizione, data la conclusione ormai prossima della legislatura – hanno esplicitamente dichiarato di preferire la soluzione dell'approvazione del testo nella sua attuale formulazione.

Comunque, tutti hanno sottolineato l'esigenza di garantire l'effettività e la qualificazione della difesa d'ufficio. I rappresentanti dell'Unione delle camere penali hanno ricordato che questa tematica attiene alla storia stessa dell'avvocatura, affermando che circa il 60 per cento degli imputati è attualmente difeso da difensori d'ufficio. Avverto che questo dato si rifà ad un'analisi statistica – che non sono in grado di verificare – che è stata comunicata all'ufficio di Presidenza della Commissione integrato dai colleghi di tutti i Gruppi. Inoltre, a parte alcuni casi e al di fuori di lodevoli eccezioni, la difesa consiste soltanto in un affidamento complessivo alla giustizia e non in un'articolazione dei mezzi, come previsto nel codice, per rendere effettiva la difesa. Nell'ambito di questo 60 per cento dei difesi d'ufficio, la percentuale degli assolti – secondo l'Unione delle camere penali – è del 20 per cento, a fronte del 50 per cento di assoluzioni nei confronti di imputati che sono stati assistiti da avvocati di fiducia.

Per quanto riguarda la idoneità degli avvocati – su tale aspetto mi soffermerò brevemente nell'esame dell'articolato, che d'altra parte è molto chiaro e non ha bisogno di particolari approfondimenti – è stato sottolineato che la legittimazione alla difesa d'ufficio non può derivare dal possesso dell'abilitazione. Anzi, il fatto stesso che l'affidamento della difesa viene garantito dallo Stato e necessita quindi dell'iniziativa del singolo soggetto imputato, carica di maggiori responsabilità e qualifica ancor più l'incarico conferito.

Infine, vorrei ricordare che i rappresentanti dell'AIGA e del Consiglio nazionale forense hanno criticato il testo dell'articolo 7 che, con rife-

rimento alla qualificazione degli avvocati da iscrivere in apposito elenco, prevede l'esercizio pregresso per due anni dell'attività professionale oppure la frequenza a corsi organizzati dai consigli forensi o dalle camere penali. È stata sottolineata l'incongruenza di questo riferimento, anche perché esclude altre associazioni egualmente prestigiose. Abbiamo risposto, in quella sede, che per la verità il testo della norma, sia pure carente e non del tutto chiaro, non elimina la possibilità di questo coinvolgimento, che può essere reso effettivo e particolarmente attuale nelle opportune sedi di concertazione.

Passando ora ad un più approfondito esame del testo, la prima considerazione che ritengo opportuno esprimere è che il disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati, che tiene conto di altri provvedimenti – anche presso il Senato a suo tempo furono presentati alcuni disegni di legge, riferiti in parte anche al tema della difesa dei non abbienti – incide in maniera particolare sull'articolo 97 del codice di procedura penale. Vengono inoltre considerati gli articoli 29, 30 e 32 delle norme di attuazione del codice di procedura penale. Alcune modifiche sono talvolta meramente formali, altre sostanziali; in alcuni casi vi è addirittura una sostituzione del testo legislativo vigente.

Illustrerò ora i singoli articoli, che per la verità sono molto chiari, per tentare di sottolineare le differenze tra la normativa vigente e ciò che il disegno di legge propone.

L'articolo 1 del nostro elaborato sostituisce il comma 2 dell'articolo 97 del codice di procedura penale. Si stabilisce che i consigli dell'ordine forense di ciascun distretto di corte d'appello, attraverso un ufficio centralizzato, al fine di rendere concreta ed effettiva la difesa d'ufficio, predispongono gli elenchi dei difensori che a richiesta dell'autorità giudiziaria o della polizia giudiziaria sono indicati ai fini della nomina. I consigli dell'ordine fissano i criteri per la formulazione di questa graduatoria. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sulla formula usata in proposito all'articolo 1: «I consigli dell'ordine fissano i criteri per la nomina dei difensori». In effetti, si tratta di criteri non per la nomina, ma per la formazione degli elenchi. Sotto questo aspetto, infatti, non esiste un potere discrezionale nella proposta di nomina, dal momento che il sistema, al fine di assicurare la rotazione delle nomine, viene informatizzato e sottratto ad ogni intervento discrezionale. Occorre, però, ricordare che all'articolo 8 si prevede che in materie che riguardano competenze specifiche non è obbligatorio il riferimento al sistema informatizzato.

L'articolo 2 sostituisce il comma 3 dell'articolo 97 del codice di procedura penale. L'attuale legislazione prevede che il giudice, il pubblico ministero e la polizia giudiziaria, ove debbano compiere un atto per il quale è prevista l'assistenza del difensore e l'imputato ne è privo, danno avviso dell'atto al difensore d'ufficio che deve essere nominato. Vi è quindi solo il riferimento all'imputato. Con l'articolo 2 del testo al nostro esame, invece, si prende opportunamente in considerazione, oltre all'imputato, anche la persona sottoposta alle indagini: se ciascuno di questi

soggetti risulta privo del difensore, viene nominato il difensore d'ufficio e ne viene dato regolarmente avviso.

L'articolo 3 interviene sul comma 4 dell'articolo 97 del codice di procedura penale e sancisce che «quando è richiesta la presenza del difensore e quello di fiducia o di ufficio nominato a norma dei commi 2 e 3 non è stato reperito, non è comparso o ha abbandonato la difesa, il giudice designa come sostituto un altro difensore immediatamente reperibile». Richiamo l'attenzione dei colleghi sul concetto del sostituto. Ciò significa che il difensore d'ufficio, una volta nominato, permane con continuità nella nomina e nell'esercizio dei suoi diritti-doveri, sicché anche nei casi dell'assenza e dell'abbandono il nuovo difensore appare come sostituto temporaneo rispetto al difensore d'ufficio, che resta nella sua funzione.

La seconda parte di questo articolo prevede l'intervento da parte del pubblico ministero e della polizia giudiziaria che, dovendo richiedere un difensore, ove questo manchi, chiedono l'indicazione di un altro difensore, purché sia immediatamente reperibile; solo in casi eccezionali, quando questo non avviene e l'urgenza lo suggerisce, possono procedere alla nomina diretta.

Anche l'articolo 5, che riguarda il termine per la difesa, è una risposta alla questione dell'effettività della difesa. È previsto che il nuovo difensore dell'imputato o quello designato d'ufficio possano richiedere un termine non inferiore a sette giorni per predisporre la propria difesa. Questo periodo può essere ridotto, ma non al di sotto delle 24 ore, quando ragioni di urgenza, per esempio la prossimità di una prescrizione o ragioni di sicurezza e libertà del cittadino, non consentano l'utilizzazione del più ampio termine di sette giorni.

L'articolo 6 prevede la predisposizione e l'aggiornamento degli elenchi degli iscritti e stabilisce che nell'espressione «idonei per assumere la difesa» venga soppressa la parola «idonei». Questa soppressione però non incide sulla capacità, sulla idoneità sostanziale, che viene peraltro assicurata attraverso i criteri di iscrizione nella lista degli avvocati disponibili.

Con l'articolo 7, cui ho già accennato prima, si propone di inserire un nuovo comma dopo il comma 1 dell'articolo 29 delle norme di attuazione del codice di procedura penale. In pratica, si prevede che «per l'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 97 del codice, è necessario il conseguimento di attestazione di idoneità», che viene rilasciata dal consiglio dell'ordine di appartenenza a seguito di frequenza di un apposito corso di aggiornamento professionale, organizzato dall'ordine forense medesimo, dalla camera penale territoriale o dall'unione delle camere penali. In alternativa, è consentito comunque l'inserimento di questi soggetti negli elenchi, purché abbiano svolto attività professionale per almeno due anni e offrano adeguata documentazione di questa loro condizione.

L'articolo 8 stabilisce l'istituzione di «un apposito ufficio con recapito centralizzato che, mediante linee telefoniche dedicate, fornisce i nominativi dei difensori d'ufficio a richiesta dell'autorità giudiziaria o della polizia giudiziaria». Inoltre, vi è il riferimento, che ho prima richiamato,

al criterio di automatismo di rotazione. Si prevede, infatti, che «non si ricorre al sistema informatizzato se il procedimento concerne materie che riguardano competenze specifiche». Mi sono interrogato su quali possano essere le competenze specifiche che autorizzino la deroga al principio del sistema informatizzato ed ho individuato casi di questo genere, per esempio, nella complessa materia fallimentare oppure in procedimenti nei quali è coinvolta la legislazione comunitaria. Comunque, la formula non è sufficientemente felice e dà adito a qualche interpretazione non del tutto coerente.

L'articolo 9 prevede che «l'ufficio presso il consiglio dell'ordine gestisce separatamente gli elenchi dei difensori d'ufficio di ciascun ordine forense esistente nel distretto di corte d'appello». Nella normativa attualmente vigente è presente l'espressione «se del caso separatamente», poiché nel distretto di corte d'appello possono esservi più tribunali, e quindi più consigli dell'ordine. Con questo articolo, invece, come potete notare, vengono eliminate le parole «se del caso» e la separazione dei singoli ordini diventa obbligatoria ed effettiva, anche per assicurare la prossimità del difensore – e questo mi sembra logico – al luogo in cui il procedimento viene svolto.

L'articolo 10 riguarda il sistema di informatizzazione e risponde ad alcune esigenze riportate nella nuova formulazione del comma 4 dell'articolo 29 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, che conseguono all'enunciazione del sistema. In sostanza, si intende garantire che l'indicazione dei nominativi rispetti un criterio di rotazione automatico tra gli iscritti e che sia evitata l'attribuzione contestuale di più nomine ad un unico difensore, per evitare che il principio della reperibilità e della presenza possa incontrare delle difficoltà nello svolgimento dell'attività di difesa. Infine, è prevista l'istituzione di un turno differenziato, per gli indagati e gli imputati detenuti, per assicurare la reperibilità di un numero di difensori d'ufficio corrispondente alle esigenze.

L'articolo 12 sancisce che «il presidente del consiglio dell'ordine forense o un componente da lui delegato vigila sul rispetto dei criteri per l'individuazione e la designazione del difensore d'ufficio». I senatori avvocati o magistrati conoscono un sistema che è stato sottoposto a forte critica circa il conferimento di questi incarichi di difesa d'ufficio. Questa norma vuole assicurare una vigilanza che, mentre l'attuale articolo 29 delle norme di attuazione del codice di procedura penale prevede che sia svolta congiuntamente da parte del consiglio dell'ordine e del presidente del tribunale, viene affidata esclusivamente al presidente del consiglio dell'ordine o ad un suo delegato, per un rispetto ancor più puntuale della deontologia professionale.

L'articolo 13 ribadisce il principio dell'obbligo della reperibilità.

Gli articoli 14 e 15 prevedono l'abrogazione di norme incompatibili con la nuova regolamentazione.

L'articolo 17 riguarda un altro tema fondamentale su cui per anni si è insistito, sostenendosi opportunamente che la difesa di ufficio può essere efficace, effettiva e reale in quanto sia assicurata un'adeguata retribuzione

del difensore che presta questo ufficio. Per la verità, anche oggi è previsto che il difensore d'ufficio debba essere retribuito dall'imputato affidatogli, ma le statistiche dimostrano che è assai difficile che il difensore sia retribuito dal suo assistito, perché costui – se avesse avuto consapevolezza e disponibilità – l'avrebbe nominato certamente prima e non dopo la difesa espletata. Comunque, sarà ancor più difficile per il difensore richiedere l'onorario se l'esito non è felice, non corrisponde alle attese dell'assistito. L'articolo 17, sostituendo l'articolo 32 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, riguarda appunto il recupero dei crediti professionali. Naturalmente, si prevede che il difensore deve sperimentare tutte le vie possibili per recuperare tali crediti ed in ciò è agevolato, perché potrà avvalersi di esenzioni da bolli, imposte e spese. Al comma 2, si stabilisce che al difensore è corrisposto il compenso nella misura e secondo le modalità previste dalla legge 30 luglio 1990, n. 217, che fa riferimento ai non abbienti. Al comma 3, si prevede che lo Stato, nelle forme e nelle procedure fissate dalla legge 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, ha diritto di ripetere le somme che gli sono dovute, salvo che la persona difesa d'ufficio versi nelle condizioni per essere ammessa al patrocinio dei non abbienti.

L'articolo 18 riguarda la retribuzione del difensore d'ufficio di persona irreperibile ed equipara l'imputato irreperibile al minore, che già oggi viene assistito innanzi al tribunale con assunzione diretta da parte dello Stato della retribuzione spettante al difensore.

L'articolo 19 riguarda l'informazione della persona sottoposta alle indagini sul diritto di difesa e ribadisce un principio già inserito e ricordato nel testo: al compimento del primo atto a cui il difensore ha il diritto di assistere e, comunque, prima dell'emissione dell'invito a presentarsi per rendere l'interrogatorio, è prevista – a pena di nullità degli atti successivi – la notifica alla persona sottoposta alle indagini della comunicazione della nomina del difensore d'ufficio.

Su questo punto è sorta una questione che annuncio soltanto. Si fa riferimento agli articoli 375, comma 3, e 416, che prevedevano l'interrogatorio dell'imputato. Oggi invece si deve fare riferimento all'articolo 415-*bis* che prevede il deposito, al termine delle indagini, dell'avviso della conclusione medesima; tale avviso viene notificato al difensore e all'imputato, i quali possono presentare memorie, chiedere integrazioni di indagini e l'interrogatorio dell'imputato. Questa formula comunque può essere agevolmente superata, immaginando che il riferimento è soprattutto al nuovo articolo 415-*bis*.

Non mi soffermo oltre sui requisiti della comunicazione, che contiene – vi accenno solamente – l'informazione della obbligatorietà della difesa, il nominativo del difensore d'ufficio – addirittura con specificazione dell'indirizzo e del recapito telefonico – l'indicazione che l'imputato può nominare un suo difensore di fiducia, l'obbligo di retribuire il difensore per l'attività svolta e l'avvertimento che in caso di insolvenza potrà ricorrersi all'esecuzione forzata.

Un'ultima significativa norma, che ritengo molto utile, è contenuta nell'articolo 20, che modifica il comma 3 dell'articolo 460 del codice di procedura penale. Con questo articolo, si stabilisce l'obbligo della notifica del decreto penale di condanna oltre che all'imputato, il quale ha diritto di esercitare l'opposizione, anche al difensore. Infatti, dal momento che l'opposizione al decreto penale di condanna è soggetta a termini e ad altre formalità, è necessario che anche il difensore ne sia a conoscenza.

In conclusione, raccomando l'approvazione anche sollecita di questo provvedimento lungamente atteso, che – sia pur con qualche difetto – certamente risponde all'esigenza che più volte ho sottolineato.

Stante il concomitante inizio dei lavori dell'Aula, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 9,25.