

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

82° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 MARZO 1990

Presidenza del Presidente COVI

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

«Patrocinio per i non abbienti e disposizioni per garantire l'effettività del diritto di stare in giudizio» (237), d'iniziativa del senatore Macis e di altri senatori

«Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti» (2097), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE Pag. 2, 5
BOSCO (DC), relatore alla Commissione 2

I lavori hanno inizio alle ore 10.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

Patrocinio per i non abbienti e disposizioni per garantire l'effettività del diritto di stare in giudizio (237), d'iniziativa del senatore Macis e di altri senatori

Istituzione del patrocinio dello Stato per i non abbienti (2097), approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione congiunta e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione congiunta dei disegni di legge: «Patrocinio per i non abbienti e disposizioni per garantire l'effettività del diritto di stare in giudizio», d'iniziativa dei senatori Macis, Battello, Greco, Longo, Salvato, Bochicchio Schelotto e Imposimato; «Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti», già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Bosco di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

BOSCO, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, vorrei innanzitutto riferire sui pareri inviati dalle competenti Commissioni permanenti. La Commissione affari costituzionali ha espresso parere favorevole sui disegni di legge. Così la Commissione programmazione economica e bilancio, a condizione però che gli effetti finanziari del disegno di legge n. 237 siano assorbiti nel disegno di legge n. 2097.

Infine, la Commissione finanze e tesoro ha espresso parere favorevole, limitatamente al disegno di legge n. 2097, mentre sul disegno di legge n. 237 ha condizionato la propria adesione alla soppressione dei commi 2 e 3 dell'articolo 11.

Passando a riferire sui disegni di legge, credo dovremmo essere d'accordo sulla scelta di adottare come testo base il disegno di legge n. 2097 già approvato dalla Camera dei deputati. Farò comunque qualche cenno di riferimento anche al disegno di legge n. 237, d'iniziativa dei senatori del Gruppo comunista.

È noto che la riforma della disciplina del gratuito patrocinio, in più occasioni sollecitata dalla Corte costituzionale, si è resa indifferibile a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Il disegno di legge n. 2097, presentato dal Ministro di grazia e giustizia e approvato dalla Camera dei deputati il 13 febbraio 1990, si ispira alla doverosa attuazione di alcuni principi costituzionali. In primo luogo, ci si propone l'attuazione del principio del diritto sostanziale alla difesa (secondo comma dell'articolo 24 della Costituzione), che deve essere assicurato in concreto al cittadino, e non solo sul piano delle garanzie formali e processuali. Il secondo principio di cui ci si propone l'attuazione è che siano assicurati ai non abbienti, mediante apposita istituzione, i mezzi per agire e difendersi

davanti a qualsiasi giurisdizione (terzo comma dello stesso articolo 24 della Costituzione).

Il terzo principio concerne la parità di trattamento, sia come parità nella posizione di difesa, sia come rimozione degli ostacoli alla fruizione della giustizia, mediante l'eliminazione di discriminazioni e di posizioni privilegiate.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati contiene una riforma parziale, limitata al processo penale ed alle azioni civili di risarcimento del danno e di restituzione derivante da reato (articoli 1 e 15 del disegno di legge in esame). Infatti, le relative norme, proprio per il carattere di parzialità, si applicheranno sino all'entrata in vigore - come afferma il comma 7 dell'articolo 1 - «della disciplina generale del patrocinio dei non abbienti avanti ad ogni giurisdizione». Questa naturalmente è una norma di programma del disegno di legge, nel senso che si riferisce alla volontà, finora manifestata dalla Camera dei deputati, di procedere in una fase successiva ad una regolamentazione complessiva della materia. I limiti che oggi ancora sussistono, e che peraltro non sono previsti dal disegno di legge n. 237 (che invece prevede una riforma globale, estesa a tutti i settori della giurisdizione), derivano dalle osservazioni complessive avanzate dagli organi competenti relative all'insostenibile onere finanziario per lo Stato di una riforma a tutto campo. Da ciò deriva l'accoglimento del principio della gradualità e - ritengo in modo opportuno - di una prima sperimentazione dei nuovi istituti.

Vorrei fare alcune osservazioni circa la limitazione della estensione del beneficio nel settore penale, secondo una scelta che è stata compiuta anche nel recente provvedimento di amnistia e di indulto e che in parte viene introdotta in questo disegno di legge, quando si tratta di procedimenti penali concernenti contravvenzioni (comma 8 dell'articolo 1) o per reati commessi in violazione delle norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (articolo 1, comma 9).

Quanto all'articolato approvato dalla Camera dei deputati, ne farò un sintetico cenno, osservando come il testo degli articoli sia esaurientemente analitico e sufficientemente chiaro, evitando dubbi interpretativi e deleghe di interpretazione. L'articolo 1 introduce nell'ordinamento l'istituto del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti, ed i primi due commi di tale articolo ne definiscono l'ambito in modo molto esauriente. In particolare, il comma 1 lo prevede per tutti i gradi del procedimento penale ovvero penale militare per la difesa del cittadino non abbiente, imputato, persona offesa da reato, danneggiato che intenda costituirsi parte civile, responsabile civile ovvero civilmente obbligato per la pena pecuniaria. Il comma 2 lo estende poi ai procedimenti civili relativamente all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno e le restituzioni derivanti da reato, semprechè le ragioni del non abbiente risultino non manifestamente infondate. In questa seconda ipotesi del procedimento civile, il patrocinio è previsto per tutti i gradi solo quando la parte ammessa risulti totalmente vittoriosa (comma 4).

Vorrei osservare, in senso positivo, che finalmente anche la parte lesa è posta sullo stesso piano del reo ai fini della possibilità di difesa e che particolari trattamenti sono riservati ai minori nel processo penale (comma 5 dell'articolo 1).

Un'ulteriore espressione di civiltà è poi rappresentata dall'equiparazione dello straniero e dell'apolide al cittadino italiano prevista dal comma 6. Sarà solo opportuno - e su questo non vorrei essere equivocato - valutare se nei confronti di questi soggetti tutte le minuziose norme previste per i cittadini italiani e relative alle procedure per l'istanza, alla documentazione sui redditi, ai controlli sugli stessi ed alle ipotesi di rivalsa possano trovare una qualche applicazione, perchè in caso contrario ci troveremmo addirittura di fronte ad una posizione di squilibrio alla rovescia.

L'articolo 2, concernente l'istanza per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, tratta i modi e le forme di ammissione in modo dettagliato, per cui non dà luogo a possibili rilievi.

L'articolo 3 stabilisce le condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato. Può essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato chi è titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore ad otto milioni di lire nell'anno 1990 e, dal 1991, a dieci milioni di lire. Segue poi una serie di ulteriori precisazioni nel caso in cui vi siano più redditi all'interno di uno stesso nucleo familiare. Inoltre si stabilisce che, ai fini della determinazione dei limiti del reddito, si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti dall'IRPEF o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta, ovvero ad imposta sostitutiva.

Per quanto riguarda i successivi articoli del disegno di legge, mi rifaccio in particolare all'intervento che il ministro Vassalli ha svolto alla Camera dei deputati, sia per quanto riguarda la procedura per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, sia per quanto attiene alla nomina del difensore. Rilevo peraltro che il testo approvato dalla Camera non si discosta per questa parte dal testo governativo. Con riferimento alla libertà di scelta del difensore, ritengo che la disciplina che si vuole stabilire rappresenti il rimedio migliore perchè consente di instaurare un rapporto fiduciario e rende effettivamente libero e non condizionato il momento dell'esercizio del diritto di difesa. Mi sembrano quanto mai opportuni i controlli fiscali e la possibilità di revoca del beneficio proprio perchè il legislatore si è dimostrato estremamente generoso estendendo la previsione normativa a tutti i reati, inclusi quelli da cui derivano sicure rendite e profitti criminali. La competenza a decidere spetta ovviamente alla magistratura; trattandosi di procedure penali ad impulso di ufficio, del tutto adeguate appaiono le norme relative al sistema delle impugnazioni e alla liquidazione dei compensi.

Estremamente opportuna appare la norma prevista all'articolo 13 che sanziona con la nullità il malcostume del compenso sotto banco al difensore o consulente tecnico; personalmente, qualora decidessimo di apportare qualche modificazione al testo in esame, prevederei in aggiunta anche una sanzione disciplinare.

La norma prevista all'articolo 15 completa i casi di ammissione al gratuito patrocinio in relazione a fasi processuali particolari, comprendendo l'intero arco delle possibilità. Tale articolo appare particolarmente opportuno perchè evita contrasti interpretativi circa la nozione di processo e l'attività processuale; ciò anche se questi casi potrebbero forse trovare più opportuna collocazione da un punto di vista sistematico nell'articolo 1.

Vorrei ora tornare su un problema rispetto al quale intendo soltanto suscitare un dibattito all'interno di questa Commissione. Il legislatore, nel delineare nei primi due commi dell'articolo 1 l'ambito di estensione del beneficio della riforma, ha fatto una scelta di campo, quella della materia penale, ma poi non ha operato una differenziazione tra crimine e criminale. In questo modo la collettività si accolla un onere che spesso può essere a vantaggio degli immeritevoli. Esistono infatti posizioni privilegiate di rendita criminale, ad esempio nei settori del furto e della ricettazione, dove l'elevatissimo numero dei delinquenti ignoti crea un mercato di illeciti di enormi dimensioni e profitti; o ancora nel settore dei sequestri di persona dove il riscatto viene subito riciclato attraverso tangenti e nel settore della droga e del contrabbando. La delinquenza organizzata ha una sua produttività e distribuisce il suo reddito tra i vari adepti. Se invece fosse stata fatta una scelta di campo diversa, rendendo più organica la riforma attraverso un metodo selettivo in grado, ad esempio, di assicurare la tutela dei diritti costituzionalmente rilevanti in ogni campo (la salute, la sicurezza sul lavoro, i trattamenti pensionistici e previdenziali, eccetera), forse la riforma stessa avrebbe avuto una sua razionalità più completa ed anche i rilievi finanziari che questo disegno di legge ha incontrato sulla sua strada avrebbero potuto essere rivisti.

Vorrei ora fare un secondo rilievo di ordine generale. Nell'articolo del disegno di legge manca la previsione di un diritto di riservatezza in favore del beneficiario, previsione che risponderebbe ad un evidente principio di dignità umana. Occorrerebbe perciò prevedere che la situazione di bisogno in cui versa il reo o la vittima del reato non sia resa manifesta né pubblicizzata. Nel processo ciascuna parte ha accanto un difensore valido e poco importa il modo in cui se lo è procurato. Possiamo quindi valutare assieme se questa esigenza di riservatezza possa convincerci dell'opportunità di prevedere un articolo aggiuntivo che la dichiari e che stabilisca misure di cautela e di riservatezza anche a carico dei difensori e delle pubbliche autorità.

In conclusione, signor Presidente, signor Ministro, colleghi, la presente riforma del patrocinio dello Stato, sia pure limitata al settore penale e con le riserve espresse, costituisce un ulteriore avanzamento dello stato di diritto che assicura non solo tutela ma anche parità di condizioni di difesa ai suoi cittadini, a prescindere dalle situazioni economiche in cui essi vengono a trovarsi.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Bosco per l'esauriente relazione. Propongo di rinviare il seguito della discussione.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione congiunta è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 10,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA