

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

### 83° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 GIUGNO 1990

(Antimeridiana)

**Presidenza del Presidente COVI  
indi del Vice Presidente LIPARI**

#### 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

**(Seguito della discussione congiunta e rinvio)**

**PRESIDENTE:**

- Covi (PRI) ..... Pag. 2, 5

- Lipari (DC) .....	Pag. 6, 18
ACONE (PSI) .....	6, 8, 13
BATTELLO (PCI) .....	15
BOSCO (DC), relatore alla Commissione .....	6
CORRENTI (PCI) .....	12
DI LEMBO (DC) .....	14
FILETTI (MSI-DN) .....	13
GALLO (DC) .....	8, 18
ONORATO (Sin. Ind.) .....	10, 13
SALVATO (PCI) .....	2, 8

*I lavori hanno inizio alle ore 10.*

### **Presidenza del Presidente Covi**

#### **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  
(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della 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 e di altri senatori; «Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti», già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione rinviata il 29 marzo. Ricordo che è già stata svolta la relazione da parte del senatore Bosco.

Dichiaro aperta la discussione generale.

**SALVATO.** Signor Presidente, vorrei partire da un giudizio che mi è sembrato fosse già nella relazione del senatore Bosco e che è stato più volte espresso anche dai colleghi della Camera: l'urgenza e la necessità di arrivare ad una rapida definizione di questo provvedimento. Bisogna comunque considerare due aspetti fondamentali. Anzitutto, è necessario rivedere culturalmente ed in maniera costituzionalmente adeguata il diritto alla difesa dei cittadini; in secondo luogo, tutti dobbiamo avere la consapevolezza che stiamo avviandoci all'approvazione di un provvedimento che risponde solo in parte a tale necessità. Questa almeno è l'opinione della mia parte politica sul testo licenziato dalla Camera, che, pur rappresentando un elemento importante, è certamente parziale e presenta contraddizioni che, nel corso della discussione in questo ramo del Parlamento, possiamo insieme tentare di eliminare, superando quelle lacune, che, a mio avviso, inficiano in misura anche abbastanza rilevante il principio dell'uguaglianza e del diritto alla difesa di tutti i cittadini.

L'urgenza deriva da un'altra questione, e mi riferisco all'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale; anzi, rispetto a questo, siamo già in ritardo perchè sarebbe stato auspicabile che, contestualmente all'entrata in vigore del codice di procedura penale, il Parlamento avesse varato almeno questa riforma parziale. Non ce l'abbiamo fatto e quindi ritengo che dobbiamo tenere conto anche di questo.

Pertanto, la nostra discussione deve svolgersi rapidamente per rispondere all'urgenza della materia, perchè, come ognuno di noi deve sapere, l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale concretamente, proprio nella quotidianità dell'amministrazione della giustizia, ha aggravato ancora di più gli elementi di disparità esistenti.

Ciò che a me sembra più significativo sotto il profilo del cambiamento culturale è che finalmente si esce da una logica assistenzialistica di un diritto, come è nella normativa attuale, una logica assistenzialistica alla quale doveva dare risposta solo una parte della società, una categoria di operatori e non l'intero Stato, la collettività, così come invece è prefigurato dal dettato costituzionale.

Ritengo che questo sia un passaggio molto importante non solo perchè finalmente dà una risposta diversa rispetto alla necessità di provvedere ma anche perchè ci consente di uscire da quella sorta di limbo astratto, in cui spesso ci troviamo quando discutiamo di diritti, senza tenere conto dell'aspetto concreto delle questioni e senza tenere conto che diritto significa anzitutto, almeno in linea tendenziale mi auguro, eliminazione delle disparità e soprattutto una assunzione di responsabilità della collettività, dello Stato tale da rendere effettive le libertà dei cittadini. Credo che questa ottica culturale ci sia, ma a questa non mi sembra che si dia una risposta concreta, che pure dovrebbe esserci; comunque, è importante muoversi in questa direzione.

Cosa resta da rivedere e correggere? Ritengo che anzitutto occorra fare un ragionamento sulle materie rispetto alle quali il diritto alla tutela può essere realmente garantito. Il legislatore alla Camera ha scelto un campo. Credo che la scelta sia stata dettata non solo dalla qualità dell'intervento e dalla necessità di risposte (penso soprattutto al campo penale), ma anche - almeno nella mia parte politica vi è stata questa riflessione - dalla consapevolezza (e non so se siamo in grado qui di andare oltre) di adeguare il testo della legge alle risorse di cui possiamo disporre. Forse questa scelta vi è stata e credo che abbia delimitato il campo a determinate materie, che sono certamente importanti, come quella penale; altre riguardano questioni fondamentali, come il diritto di famiglia, ma ve ne sono altre che sono state escluse, che sappiamo sono comunque nella quotidianità del contenzioso, e mi riferisco ad esempio a tutta la materia degli sfratti e del diritto amministrativo, esclusa da questo disegno di legge.

Ritengo che ciò vada modificato perchè siamo di fronte ad una tutela che in realtà, non estendendosi a tutti i campi, continua a determinare disparità rilevanti. Forse questo possiamo capirlo meglio se riflettiamo un attimo sui costi della giustizia nel nostro Paese; i colleghi operatori della giustizia meglio di me sanno come nel nostro Paese tale questione si presenti in modo assai intricato e complesso e come molto spesso anche cause apparentemente di minor rilievo abbiano poi comparativamente un costo certamente più elevato di altre cause, e come cause che all'apparenza possono sembrare minori, interessino invece una maggioranza di cittadini. È questo il primo terreno di riflessione che offro ai colleghi, che credo sia presente in tutti noi e su cui forse qualche miglioramento rispetto al testo della Camera dovremmo essere in grado di apportare.

Ci sono poi altre questioni, forse più complesse e delicate, che voglio sottoporre alla riflessione dei colleghi e sulle quali già nel dibattito alla Camera alcuni passi in avanti sono stati fatti rispetto al disegno di legge del Governo. La materia della quale voglio parlare riguarda la definizione del reddito. In una prima accezione ci trovavamo di fronte soltanto ad una lettura molto «secca» del reddito familiare; il testo che ci viene ora consegnato dai colleghi deputati scaturisce da un difficile equilibrio tra reddito familiare e diritto individuale alla difesa, ma credo che ancora qualcosa su questo terreno possa essere fatto. Anche se non riusciamo a modificare sostanzialmente questa proposta, che considero parziale ma, nella sua parzialità, importante, credo che questo aspetto debba rimanere nella nostra riflessione.

Per essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato è prevista la soglia di dieci milioni di reddito, con l'aumento di due milioni per ogni componente della famiglia. Il disegno di legge prevede il caso di conflitto tra interessi del richiedente e quelli degli altri componenti del nucleo familiare; ma sappiamo che concretamente, soprattutto rispetto a certe materie, vi sono diritti individuali della cui spesa la famiglia non riesce e non vuole farsi carico. Ma, al di là di questo, vi è il discorso di principio che riguarda appunto i diritti della persona.

Credo che la scelta della commistione tra reddito familiare e reddito individuale venga fatta soltanto per questioni di risorse, ma non possa essere concettuale o di principio. Certo, ci sono anche opinioni e culture diverse che influenzano questa scelta ma, se guardiamo attentamente alla società d'oggi ed alla sua cultura, io penso che il problema della libertà e delle possibilità delle persone si stia ponendo in maniera molto forte. Non si tratta di individualismo, ma anzi della consapevolezza dei propri diritti ed anche delle difficoltà e dello scarto nell'esercizio di essi che la società ci presenta. Ritengo che su questo problema la riflessione debba essere approfondita per fare eventualmente qualche passo avanti rispetto al testo che stiamo esaminando.

L'altra questione che a mio avviso non è risolta compiutamente nel disegno di legge si riferisce alla possibilità di scegliere il difensore. Vi è una novità fondamentale, data dal superamento delle commissioni così come sono previste dall'attuale normativa, che garantisce al soggetto che ha diritto al gratuito patrocinio la possibilità di scegliere il proprio difensore. Credo però che vi sia ancora qualcosa di poco chiaro nella normativa, che può inficiare anche il concreto esercizio di questo diritto.

Nel testo in esame si parla di albi di avvocati e procuratori, ai quali si può rivolgere il singolo soggetto; però non è previsto il caso in cui gli avvocati non si mettano a disposizione con una espressa dichiarazione. Penso che concretamente ci potremmo trovare di fronte a casi nei quali, ad esempio, l'avvocato di grido rifiuta di difendere determinati soggetti, magari per il risvolto economico del compenso. So che si tratta di una questione molto delicata e difficile, che potrebbe comportare anche discriminazioni tra avvocati «di serie A» e avvocati «di serie B» e che potrebbe porre limitazioni anche molto pesanti all'attuazione della legge. Mi chiedo tuttavia quale opera innanzitutto culturale si possa fare rispetto alla classe forense affinché vi sia una nuova disponibilità: non ho ricette in tasca, ma dovremmo a mio avviso elaborare accorgimenti per rendere effettivamente applicabile questa delicata normativa.

L'ultima questione su cui vorrei richiamare l'attenzione (che non è risolta nel testo in esame, ma che era presente nel disegno di legge presentato dal nostro Gruppo) si collega al concetto di parzialità. Potremmo trovarci di fronte, rispetto alla definizione dei non abbienti, a persone «meno abbienti» che non possono sostenere i costi dell'amministrazione giudiziaria nel momento in cui vogliono esercitare un diritto, ma che non rientrano nella predetta definizione. Se ricordo bene, le stesse direttive CEE o almeno le norme di altri Paesi prevedono forme di compartecipazione per i soggetti meno abbienti; questa strada è stata esclusa dal provvedimento e ne chiedo il motivo. Forse anche in questo caso il mio approccio con il provvedimento è molto concreto e particolaristico, ma se pensiamo al salario operaio già ci troviamo immediatamente al di sopra della soglia dei dieci milioni. Possiamo parlare di soggetti in grado di provvedere ai costi giudiziari? Io non credo e credo che proprio rispetto a tali questioni si potrebbe sperimentare il criterio dei soggetti meno abbienti, delimitando fasce di reddito per la compartecipazione alle spese giudiziarie. Una simile soluzione potrebbe eliminare le disparità di cui si parlava un attimo fa.

Mi rendo conto che questa strada è stata esclusa proprio perchè si ritiene che il provvedimento potrebbe essere seguito da una riforma organica. Però, se in questa legislatura il Parlamento non riesce neanche ad attuare una riforma parziale, penso che i tempi per una riforma organica possano essere troppo lunghi e quindi sarei del parere di aprire uno spazio in questo senso fin da ora.

Sono queste le mie riflessioni sul testo in esame, rispetto al quale presenteremo alcuni emendamenti. Tuttavia, ritengo che in via preliminare sarebbe interessante che il rappresentante del Governo ci chiarisse le possibilità reali di fare concreti passi avanti sulla questione delle risorse rispetto a quanto è stato deciso dalla Camera: forse ciò ci aiuterebbe a sgombrare il campo da alcune nostre perplessità. Ritengo che la logica secondo la quale, pur trovandoci davanti ad una riforma parziale, che però costituisce un passo avanti, dobbiamo rapidamente procedere ad una rapida approvazione, accontentandoci del meno peggio, debba essere sconfitta in partenza, perchè le questioni che stiamo trattando sono molto importanti, collegate all'esercizio della giustizia e più complessivamente ad un ragionamento sui diritti veri delle persone.

**PRESIDENTE.** Vorrei far presente solo una considerazione alla senatrice Salvato. Molte cose che la collega ha detto sono certamente condivisibili; però ci troviamo di fronte ad un quadro finanziario molto ristretto, che è dato dai 180 miliardi disponibili, già frutto di una lotta abbastanza vivace. Pertanto, qualsiasi ampliamento comporterebbe il sostanziale affossamento del provvedimento, che bisogna invece far entrare in vigore il più velocemente possibile per le ragioni che lei stessa ha sottolineato e soprattutto per l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale: ciò imprime al provvedimento un carattere di notevole urgenza.

**Presidenza del Vice Presidente LIPARI**

BOSCO, *relatore alla Commissione*. In relazione ai problemi sollevati dalla senatrice Salvato, pur tenendo presenti le sue raccomandazioni, di cui peraltro mi sono fatto carico, così come dell'urgenza del provvedimento, mi chiedo se non sia il caso di procedere ad una rapida audizione dei rappresentanti dell'Ordine degli avvocati. Per la questione sollevata in ordine al problema della scelta del difensore, forse non sarebbe inopportuno ascoltare anche la voce dei difensori.

PRESIDENTE. Allora dovremmo ascoltare il Consiglio nazionale forense. Poi vi sono anche altre associazioni da considerare.

A mio avviso, però, questo tipo di audizioni in seconda lettura rischiano di provocare forti ritardi nell'approvazione del provvedimento. Del resto, sarebbe anche un'inutile ripetizione poichè su questo si è già svolta una serie di audizioni nell'altro ramo del Parlamento. Semmai sarebbe opportuno procedere alla diffusione di informazioni anche per sollecitare quel tipo di creazione di modelli culturali ai quali faceva riferimento la senatrice Salvato. Peraltro è difficile dire quali siano le categorie rappresentative, nè si può pensare che il rapporto sia con tutti.

ACONE. Signor Presidente, mi riservo di intervenire successivamente, in sede di esame dell'articolato, per esprimere le mie osservazioni specifiche sulle singole norme del disegno di legge. In questa sede, mi limiterò pertanto a svolgere considerazioni di carattere generale, che non possono che partire da lontano, cioè dalle reiterate sollecitazioni della Corte costituzionale, che in questa materia ci ha fatto rilevare come la vecchia disciplina del 1923 non sia compatibile con il disposto costituzionale ed ha rivolto al legislatore l'invito ad elaborare una nuova disciplina in tema di patrocinio ai cittadini non abbienti, in modo da evitare una pronuncia di incostituzionalità dell'unica norma che, sia pure in modo non perfettamente in regola con la norma costituzionale, consente di avvalersi del patrocinio a spese dello Stato.

Il provvedimento rappresenta un primo timido tentativo di dare una risposta sul piano legislativo. Tuttavia, non posso non segnalare in questa sede la preoccupazione che possa anch'esso presentare problemi sotto il profilo della correttezza costituzionale. Naturalmente le intenzioni migliori di questo mondo animano il Governo e credo che tutti noi possiamo capire che con i mezzi a disposizione più di tanto non si poteva fare.

Tuttavia è innegabile che si introduce un'evidente disparità di trattamento tra chi è soggetto al processo penale o agisce in una causa civile per il risarcimento del danno derivante da reato, e tutti gli altri casi che segnalava prima la senatrice Salvato, in materia di diritto di famiglia, del lavoro, delle pensioni, degli sfratti, e via dicendo.

Quindi, non posso fare a meno di manifestare questa mia preoccupazione. Si rischia infatti di far prevalere una logica di bilancio

rispetto all'attuazione di un principio costituzionale; questo raffronto non è neppure proponibile sul piano dei valori tutelati dalla nostra Carta fondamentale. In altri termini, cosa significa che non ci sono i soldi rispetto ad un diritto che la Costituzione riconosce a tutti? Brutalmente, in questi termini, dobbiamo porci questa domanda. Ciò vale sotto il profilo generale e di principio.

Veniamo all'attuazione. Anche a questo riguardo dobbiamo fare una precisazione: una cosa è l'assicurazione della difesa d'ufficio all'imputato, altra cosa è il gratuito patrocinio per i non abbienti. A me sembra che non sempre vi sia una chiara demarcazione, una netta linea di confine tra questi due istituti in quanto, forse perchè qui siamo in materia penale, finisce per sovrapporsi all'obbligo dello Stato di assicurare la difesa d'ufficio il procedimento più complesso per assicurare invece il patrocinio gratuito. Ma accenno solo a questa problematica perchè mi riservo di intervenire in modo più esteso su questo punto in sede di esame degli articoli.

Storicamente sappiamo - e qui vengo al problema dell'attuazione della garanzia costituzionale - che vi sono due modelli: quello anglosassone, che istituzionalizza gli uffici del patrocinio attraverso impiegati dello Stato, che sono avvocati, i quali possono occuparsi solo di quel tipo di controversie, e quello che definirei latino, secondo cui per la difesa e l'assistenza legale - perchè anche quest'ultima bisogna considerare in quanto ci dovremmo pure preoccupare della fase preliminare al giudizio e stragiudiziale, assistenza di cui il non abbiente, che ha il diritto di essere tutelato, può avere bisogno - si attinge agli albi professionali in modo da assicurare, attraverso vari criteri, come la rotazione o il sorteggio ad esempio, la garanzia del patrocinio ai non abbienti.

Indubbiamente, questo provvedimento costituisce un passo avanti perchè, rispetto a criteri come quello della rotazione o del sorteggio (bello in teoria ma poco funzionale in pratica), fa riferimento alla scelta d parte dell'interessato del suo difensore.

Comunque la logica è sempre quella di non istituzionalizzare il servizio di assistenza giudiziaria; si resta pertanto legati alla libera professione. Il servizio non sarebbe più un *munus* onorifico, come è adesso, ma un servizio retribuito secondo i criteri previsti dal legislatore.

Quindi ci sarebbero gli avvocati che alla fine non vedrebbero vanificata la loro attività, ma riceverebbero un corrispettivo. Però, a mio avviso, il problema è stato posto esattamente dalla collega Salvato. Quali sono gli obblighi per il libero professionista di accettare l'indicazione di colui che è ammesso al gratuito patrocinio? Da questo punto di vista direi che non ce ne sono, nè potrebbero essercene perchè ciascuno di noi, in quanto libero professionista, può patrocinare le cause che desidera. Quindi, in sè, questo principio finirà per diventare una sorta di riedizione dell'attuale situazione, nella quale sostanzialmente viene scelto il professionista già prima di svolgere la procedura per il gratuito patrocinio. Dovremo vedere se, sotto questo profilo, vi sia qualcosa da modificare.

Come ho già detto, ho sempre avuto una forte simpatia per il sistema dei Paesi anglosassoni rispetto a quello dei Paesi latini, perchè esso determina *a priori* un onere continuativo a carico dello Stato.

Peraltro, attraverso la creazione di questi uffici potrebbero trovare lavoro molti dei nostri laureati in giurisprudenza, che abbiano ovviamente superato gli esami per procuratore legale e che, quindi, possano rappresentare e difendere una parte del processo. Inoltre, in tali uffici non ci si recherebbe soltanto per una determinata controversia, ma per ottenere anche quel complesso di doverosa assistenza giudiziaria o addirittura stragiudiziale (quest'ultima tendente ad evitare la lite e quindi è anch'essa positiva dal punto di vista generale) per la piena attuazione del principio racchiuso nell'articolo 3 della nostra Costituzione.

Naturalmente, queste sono affermazioni astratte che, in relazione alla situazione contingente, mi sembrano irrealizzabili: addirittura non abbiamo i soldi per allargare l'intervento al campo civile e stragiudiziale!

SALVATO. È vero che sono ragionamenti astratti, senatore Acone, però su alcuni aspetti potremmo riflettere. Penso ad esempio a certe materie che si sono sviluppate negli ultimi tempi, come i diritti delle donne o l'istituzione del difensore civico in molte regioni.

ACONE. Certo, almeno dal punto di vista del processo del lavoro bisognerebbe richiamare anche tutta l'esperienza dei sindacati. Ma storicamente ci troviamo in una situazione contingente che non ci consente di fare discorsi troppo avventurosi. Sono molto più favorevole al gratuito patrocinio che al difensore civico: un'istituzione difficilmente trapiantabile nella situazione italiana. Spero di sbagliare, ma ritengo che questo servirà soltanto a produrre beneficio ad una certa categoria di persone che verranno nominate difensori civici. Comunque, il discorso riguarda la pubblica amministrazione e quindi esula dalla materia che stiamo dibattendo.

In conclusione, pur con queste premesse, il Gruppo socialista si dichiara a favore di una soluzione anche parziale del problema, perchè ritiene che sia comunque un passo avanti rispetto all'attuazione del precetto costituzionale: quindi preannuncia il proprio voto favorevole anche alle modifiche che saranno eventualmente apportate dal Senato. Tuttavia, non possiamo non sottolineare la necessità che il Governo e il Parlamento diano immediatamente corso ad una legge organica sul gratuito patrocinio, sia giudiziale che pregiudiziale e stragiudiziale, per assicurare nel modo migliore ai non abbienti il diritto alla difesa nel nostro Paese.

Infine, suggerirei una precisazione per quanto riguarda il titolo, nel quale si deve fare riferimento al processo penale ed alle azioni civili connesse ad esso. Infatti, non dobbiamo accreditare in nessuno l'idea che questa sia la legge sul gratuito patrocinio, che è cosa ben più impegnativa di quella che stiamo facendo in questo momento. Quindi, suggerirei di introdurre questa modificazione del titolo.

GALLO. Signor Presidente, signor Sottosegretario, onorevoli colleghi, parlando innanzitutto a titolo personale debbo dire che mi sono trovato d'accordo con la stragrande maggioranza delle osservazioni e dei rilievi che la collega Salvato, con grande lucidità, ha sollevato. Mi

rendo però anche conto che non si può procrastinare una approvazione indispensabile, soprattutto dopo l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, per dare a questo ultimo la sua piena attuazione.

Vi sono due punti sui quali vorrei molto brevemente soffermarmi. Prima di tutto - e non è solo un problema semantico - vorrei che si abbandonasse l'idea del gratuito patrocinio, perchè non di questo si tratta ma di assistenza e di patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti. Vorrei sottolineare che uno dei temi fondamentali del provvedimento è proprio quello dell'abbandono del concetto e del criterio del gratuito patrocinio, proprio in quanto si vuole assicurare la difesa più tecnicamente efficace. Si deve pertanto parlare di patrocinio il cui onere è sopportato in una certa misura dallo Stato.

La seconda osservazione che voglio fare, rimanendo nell'ambito della determinazione effettuata dal disegno di legge n. 2097, a parte quindi quello che concerne l'area coperta dal primo e secondo comma dell'articolo 1, riguarda il secondo comma dell'articolo 4. Esso recita: «Per i consulenti tecnici gli effetti di cui al comma 1 si producono limitatamente ai casi in cui è disposta perizia. Gli effetti stessi non si producono relativamente ai soggetti che svolgono investigazioni per ricercare e individuare elementi di prova di cui all'articolo 38 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale».

A mio avviso, questa norma dovrebbe essere soppressa perchè è essenziale, nella struttura del nuovo processo penale, tutta l'attività volta a ricercare ed individuare gli elementi di prova. Se non vogliamo perpetuare ancora il rilievo secondo cui il codice è fatto per gli abbienti e trascura la posizione dei non abbienti, dobbiamo tener conto anche della necessità di ricorrere ad investigatori, cioè a soggetti determinati e qualificati che possano svolgere le investigazioni volte al reperimento degli elementi di prova. Quindi, non mi pare che l'esclusione tassativa di tali soggetti sia consona allo spirito di questa riforma. I consulenti tecnici vanno benissimo limitatamente ai casi in cui sia disposta perizia; ma occorre anche tener conto di quanti svolgono attività di investigazione nei modi e nelle forme oggi disposte dal nuovo codice di procedura penale.

Per quanto riguarda poi la nomina del difensore l'articolo 9 stabilisce che sia scelto tra gli iscritti ad uno degli albi degli avvocati e procuratori. Il ricorso agli albi dà però luogo a quegli inconvenienti che sono già stati posti in rilievo tanto dal collega Acone quanto dalla collega Salvato. Concordo sul fatto che occorre rivedere la posizione del difensore rispetto al soggetto che ha bisogno della sua difesa, addivenendo a soluzioni che possano andare anche oltre gli schemi degli albi. A questo proposito mi sembra particolarmente interessante quel concetto di compartecipazione che è apparso nelle dichiarazioni della collega Salvato.

Mi rendo conto che sullo sfondo di questo articolo 9 vi è poi un problema di più generale definizione dei termini della professione legale, che dovremo affrontare quando porteremo alla nostra attenzione la disciplina sulla professione legale stessa. Allo stato, però, mi sembrerebbe opportuno assicurare, sia pure nei modi e nelle forme di una compartecipazione, il poter andare oltre gli schemi degli albi.

Occorre poi soffermarsi, a mio avviso, sul comma 1 dell'articolo 3, che stabilisce in lire dieci milioni il limite del reddito per poter essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato. Tale previsione, sia pure integrata dal disposto dell'articolo 2, mi sembra francamente poco idonea a risolvere in modo radicale il problema. Di nuovo debbo dire che per questo aspetto l'istituto della compartecipazione tra i diretti interessati e lo Stato potrebbe offrire una utile possibilità di soluzione che non urterebbe contro nessun principio e non rischierebbe di burocratizzare la professione legale. Rendiamoci conto che su questo punto potrebbe insorgere opposizione da parte degli ordini professionali e delle categorie interessate, che desiderano mantenere alla professione legale la caratteristica di professione libera. Proprio per venire a questo risultato mi ricongiungo a quella che è stata l'osservazione di partenza: cessiamo anche tra di noi di parlare di gratuito patrocinio, perchè questo verrebbe veramente a svisare completamente il contenuto, la essenza del provvedimento.

Va da sè - e qui credo di poter parlare a nome del Gruppo cui appartengo - che noi siamo ampiamente favorevoli, sia pure con le osservazioni che sono state espresse, alla più sollecita approvazione del disegno di legge, non più differibile anche per evitare il rischio di svuotare, anche per questa via, quello che è il *novum* del codice di procedura penale.

ONORATO. Signor presidente, desidero semplicemente esprimere il mio parere sul provvedimento che, accanto ad aspetti certamente positivi ed innovativi, presenta aspetti francamente criticabili. Tra gli aspetti positivi che militano per una rapida approvazione del provvedimento va ravvisato, oltre al fatto che siamo di fronte ad uno strumento di sostegno quasi indispensabile per il decollo reale e giusto del nuovo codice di procedura penale, anche il fatto che questo provvedimento innova una disciplina legislativa che risale al 1923 e che appare chiaramente inadeguata soprattutto sotto l'aspetto dei requisiti di ammissibilità. Credo che il lato positivo del provvedimento oggi al nostro esame vada ricercato proprio nel superamento della vigente normativa, laddove si stabiliva che requisito di ammissibilità è lo stato di povertà del soggetto, da accertare attraverso la determinazione discrezionale di una commissione specifica. Rappresenta quindi un fatto senz'altro positivo quello di stabilire un requisito determinato, definito in base al reddito, che permette un facile accertamento. Ciò rappresenta veramente una acquisizione molto positiva dal punto di vista procedurale, permettendo di attribuire alla competenza dello stesso giudice del procedimento l'ammissibilità al patrocinio. Secondo la normativa vigente, invece, si instaurava una procedura avanti ad una specifica commissione che non offriva garanzie ai fini di una sicura individuazione dei beneficiari del patrocinio.

Gli effetti della ammissione al patrocinio elencati nell'articolo 4 del presente provvedimento appaiono del tutto analoghi a quelli previsti dalla normativa vigente, trattandosi, tra l'altro, dell'esenzione dalle tasse giudiziarie e del pagamento delle spese da parte dello Stato. Mentre gli effetti sono quelli tradizionali, i requisiti di ammissione sono diversi e diversa è la competenza per l'accertamento degli stessi che - come ho già detto - si basa su parametri definiti.

Devo peraltro rilevare come non altrettanto positiva appaia l'eccessiva ristrettezza dell'ambito di applicazione dell'ammissione al patrocinio, che appare limitato rispetto a quello vigente che è invece un ambito di applicazione generale. Infatti, secondo il provvedimento in esame l'ambito di applicazione è ristretto ai procedimenti penali e ai procedimenti civili aventi ad oggetto un'azione risarcitoria. Tale ambito - come osservava anche la collega Salvato - andrebbe quindi esteso quanto meno a quelle cause civili che presentano maggiore rilevanza sociale come, per esempio, i procedimenti di rilascio di immobili. A questo proposito il disegno di legge non ci appare soddisfacente. Occorre poi considerare che molto spesso le cause civili aventi ad oggetto un'azione risarcitoria hanno una urgenza economico-sociale certamente molto minore rispetto ad altri procedimenti civili.

L'ultima osservazione di carattere generale che ritengo di dover esprimere concerne la soglia di reddito fissata con il comma 1 dell'articolo 3, che mi sembra veramente troppo bassa. Pur rendendomi conto dei vincoli di bilancio invocati dal Governo e ricordati dal presidente Covi, devo comunque invitare ad un maggiore approfondimento per quanto riguarda il comma 2 dell'articolo 3 che stabilisce che ai fini della determinazione del reddito si debba tenere conto anche dei redditi conseguiti da ogni componente della famiglia. Ritengo che occorra riflettere su tale disposizione, anche se il testo licenziato dalla Camera fa salvi i casi in cui ci sia un conflitto di interessi tra il richiedente il gratuito patrocinio e gli altri componenti il nucleo familiare, per cui in questi casi si tiene conto del solo reddito personale. A questo proposito un'altra considerazione da fare è che il reddito è troppo basso; vi è d'altra parte il limite del vincolo degli stanziamenti di bilancio. Però, nel disegno di legge n. 237 è previsto un istituto che, a mio avviso, dovrebbe essere preso in considerazione: cioè, invece di porre a carico dello Stato il pagamento degli onorari, si può pensare alla detrazione in sede di dichiarazione dei redditi degli onorari non percepiti dal professionista. In questo caso, i limiti di bilancio tecnicamente intesi sono superati: non avremmo più il vincolo della Commissione bilancio, anche se certamente la Commissione finanze e tesoro sarebbe contraria all'istituto previsto dal progetto comunista perchè si tratterebbe di una diminuzione di entrate. Ma a questo proposito vorrei fare una considerazione di carattere politico: in un sistema fiscale come il nostro, in cui le detrazioni, le elusioni e le esenzioni sono di portata così generalizzata, e molto spesso per cause assai meno nobili, ritengo che l'estensione delle esenzioni e detrazioni fiscali per i professionisti che collaborano alla tutela giudiziaria dei non abbienti sia una misura da prendere in considerazione.

Queste sono le osservazioni che volevo fare per esprimere un giudizio di fondo politico sul provvedimento, che, ripeto, per quanto riguarda le procedure ed i requisiti qualitativi dell'accertamento, rappresenta indubbiamente un passo avanti delle norme sulla ammissibilità a questo istituto, in quanto è il giudice stesso che effettua l'accertamento, salvo la possibilità di ricorso da parte dell'interessato. Tuttavia, per tutti gli altri aspetti di cui parlavo, è un provvedimento che ancora lascia molto a desiderare.

CORRENTI. Signor Presidente, per le osservazioni di carattere generale faccio interamente riferimento a quanto già detto dalla senatrice Salvato. Non posso però esimermi dal fare una sottolineatura a titolo personale circa la portata assolutamente riduttiva di questo disegno di legge. Nel quadro del patrocinio per i non abbienti si è totalmente ignorata l'esigenza del patrocinio in sede civile, con l'unica motivazione di un aggravio delle spese a carico del bilancio dello Stato. Non credo che questo sillogismo sia invalicabile come tutto sommato, insegna il gratuito patrocinio per un aspetto che può ritenersi positivamente sperimentato, cioè la verifica a priori da parte del giudice di quello che potremmo definire *fumus boni juris*. Con ciò cosa si voleva significare e cosa si potrebbe continuare a significare? Che il patrocinio potrebbe essere accordato in sede civile in funzione di un fondamento della domanda da introdurre, nel presupposto dunque di un successo dell'esito dell'azione civile, che quindi non tornerà a carico finale dello Stato; si tratterà semmai di una anticipazione.

Ritengo che avere rinunciato a questo vaglio, onde consentire l'ammissione al patrocinio in sede civile, sia sbagliato e determini la riduzione della portata del provvedimento. Sotto questo aspetto, non credo quindi che si possa rinunciare ad una iniziativa emendativa.

A mio avviso, alcune materie connotano proprio la situazione di disagio economico di una delle parti, e penso ad esempio - certo non in via esclusiva - ai procedimenti per sfratto e per finita locazione. E perchè non in via esclusiva? Perchè nelle controversie di lavoro può esservi a fondamento una grave situazione di disagio, ma saremmo fuori dai nostri tempi se non osservassimo che in relazione a quelle controversie di fatto il patrocinio gratuito è garantito, ad esempio, dalle organizzazioni sindacali, però, comunque, in questo tipo di giudizi (sfratti per morosità e per finita locazione) vi è una parte costituzionalmente debole dal punto di vista economico, alla quale non si offre alcun patrocinio, alcuna tutela a spese dello Stato. Pertanto, preannuncio la presentazione di una nostra proposta emendativa in tal senso.

Vi è poi un'altra considerazione da fare. Pur volendo limitare questo onere a carico dello Stato in riferimento ai giudizi penali, porre la limitazione per i soli processi per delitti mi sembra eccessivamente riduttivo. Infatti, tra le fattispecie contravvenzionali ve ne sono alcune gravemente sanzionate con l'arresto, il quale si sostanzia in una privazione della libertà esattamente come la reclusione prevista per i delitti. Quindi, mi sembra che, sotto il profilo costituzionale, non sia giustificabile questa limitazione. È difficile stabilire la differenza concreta tra la reclusione e l'arresto sotto il profilo della necessità di tutelare mediante il patrocinio un cittadino non abbiente. Ritengo che si debba fare questa considerazione, per cui escludiamo pure la materia contravvenzionale, ma con il preciso riferimento alle contravvenzioni per le quali si prevedono sanzioni esclusivamente pecuniarie.

Inoltre, concordo pienamente con il senatore Gallo per quanto riguarda il comma 2 dell'articolo 4. È ben vero che il nuovo codice di procedura penale, all'articolo 358, recita: «Il pubblico ministero compie ogni attività necessaria ai fini indicati nell'articolo 326 e svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini». Conosciamo bene le difficoltà che già ora ci sono nella

raccolta delle prove a sostegno dell'accusa. Credo quindi che sia difficile immaginare che il pubblico ministero possa e voglia farsi carico in futuro di attività volte a formare prove per la difesa. La limitazione posta dal comma 2 dell'articolo 4 è tale da creare veramente una disparità tra i cittadini, cioè tra quelli che hanno risorse economiche per procurarsi un'attività a supporto di quella difensiva, in ordine all'acquisizione delle prove, e quelli che invece non hanno questa possibilità, ben sapendo che l'ufficio del pubblico ministero, ancorchè deputato a questo, difficilmente avrà la possibilità, non per una caparbia volontà accusatoria ma per una concreta questione di mezzi, di recuperare prove a difesa. Quindi anche su questo preannunciamo la presentazione di un nostro emendamento.

FILETTI. Signor Presidente, mi permetto di sottolineare che non è vero che questa Commissione non si sia occupata dell'importante tema del patrocinio a favore dei non abbienti. Nelle decorse legislature se ne è occupata parecchie volte ed esplicitamente; in particolare, in una delle passate legislature, si è poi giunti persino ad approntare un testo che poi non è andato avanti per lo scioglimento anticipato della stessa.

Per quanto riguarda il contenuto del disegno di legge n. 2097 al nostro esame desidero sottolineare come peraltro hanno fatto altri colleghi, che si tratta di un testo che non disciplina l'intera materia del patrocinio a spese dello Stato a favore dei non abbienti, ma un ambito molto limitato.

Infatti, le norme al nostro esame considerano solo il procedimento penale ovvero il procedimento penale militare ovvero ancora il procedimento civile relativamente all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno e le restituzioni derivanti dal reato. Quindi, la *ratio* è ben diversa da quella posta a base dell'antico progetto del gratuito patrocinio, essendo il provvedimento al nostro esame afferente soltanto alla recente entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale.

Un'altra limitazione, a mio avviso, è da riscontrare nel punto in base al quale si può fare ricorso al beneficio soltanto quando la parte risulti «totalmente vittoriosa». Credo anzi che questo punto debba essere articolato in maniera un pò diversa, perchè vi potrebbe essere il caso che, per un sottilissimo punto della domanda, di merito o processuale, la parte non risulti totalmente vittoriosa.

ACONE. Lei ha ragione, ma questo criterio è parametrato al processo penale.

ONORATO. No, è limitato soltanto al processo civile.

FILETTI. Per quanto riguarda poi un altro aspetto, come già hanno fatto altri colleghi, vorrei soffermarmi sulla limitatezza del *quantum* del reddito (lire 10 milioni) per l'ammissione al patrocinio a partire dal 1991.

Dovremmo poi a mio avviso porre l'attenzione sugli effetti che si producono allorquando sia presentata l'istanza di ammissione al

beneficio. Si verifica una sospensione del processo in attesa del provvedimento oppure il processo può proseguire? È necessario prevedere un provvedimento di urgenza quale quello *ex* articolo 700 del codice di procedura civile, per non apportare deroghe e nel contempo non danneggiare chi avrebbe diritto all'ammissione del beneficio?

Per quanto riguarda poi il comma 2 dell'articolo 4, si prevede l'ammissione al beneficio e quindi l'effetto positivo del medesimo soltanto nell'ipotesi in cui sia disposta perizia per quanto riguarda i consulenti tecnici. Faccio l'esempio di un'ispezione giudiziale con assistenza di consulente: questa non è una perizia. Ma non potrebbe anch'essa rientrare nel beneficio?

Per quanto riguarda la natura del provvedimento che viene emesso, mi sembra che vi sia una disparità nel caso di impugnazione della concessione o della denegazione e nel caso di ammissione o di denegazione senza impugnazione. In questa ultima ipotesi basta il decreto motivato, mentre in caso di reclamo o di ricorso si fa riferimento all'ordinanza. Non sarebbe il caso di procedere per l'uno e l'altro con lo stesso sistema (decreto o ordinanza per entrambi)?

Infine, vorrei sottolineare l'opportunità di introdurre l'obbligo dell'avvertimento della parte controinteressata nel processo per la domanda di ammissione al beneficio e l'emissione del relativo provvedimento; infatti sarebbe necessario permettere alla controparte di far valere eventuali azioni per la denegazione del provvedimento, ove non si riscontrino i presupposti voluti dalla legge. Si potrebbe prevedere questa ipotesi come integrazione di contraddittorio oppure soltanto come una partecipazione alla presentazione della domanda e dell'eventuale produzione del ricorso.

Questi sono gli interrogativi che sottopongo alla riflessione della Commissione, affinché possano essere valutati. Mi riservo di intervenire ed eventualmente di presentare emendamenti nel corso dell'esame degli articoli.

DI LEMBO. Signor Presidente, come è stato già detto, il disegno di legge n. 2097 costituisce un notevole passo avanti, anche perchè modifica l'ottica del patrocinio dei non abbienti. Credo che si debba sottolineare che la difficoltà di garantire al non abbiente un patrocinio è dipesa e dipende dalla soluzione di due problemi strettamente connessi ma purtroppo difficilmente conciliabili.

Infatti, da una parte vi è la salvaguardia del carattere di libera professione della classe forense, che non bisogna burocratizzare, e dall'altra vi è la necessità di garantire al non abbiente la migliore difesa possibile, come ha anche sottolineato la Corte costituzionale. La soluzione di questi due problemi rende veramente difficile la stesura di un testo, anche se riconosco che il disegno di legge n. 2097 costituisce un avanzamento.

Non sono d'accordo che esso non distingua bene tra difensore d'ufficio e difensore dei non abbienti: l'articolo 8 dice espressamente che, nei casi in cui si debba procedere alla nomina di un difensore d'ufficio, occorre verificare se si versa nelle ipotesi del patrocinio a spese dello Stato allo scopo di effettuare la scelta del difensore, con ciò distinguendo tra le due figure giuridiche.

Tuttavia, la debolezza della parte non abbiente deriva da un duplice ordine di motivi. Il primo è che, mentre chiunque altro può scegliere per sè due avvocati, il non abbiente può averne solo uno. Il secondo discende da un'altra limitazione: il non abbiente deve operare la scelta soltanto fra gli avvocati e i procuratori iscritti nell'albo della corte d'appello del luogo dove si svolge il giudizio.

Non credo che una opportuna sensibilizzazione degli avvocati e dei procuratori potrebbe riuscire ad invogliare gli stessi – soprattutto quelli di grido – ad intervenire a difesa del non abbiente, considerato che il pagamento dell'onorario, seppure avviene o può avvenire ad ogni grado del giudizio, è sempre ritardato nel tempo. Non ci sono inoltre acconti e anticipazioni di spese.

In sostanza, il pagamento dell'onorario avviene sempre con notevole ritardo, il che potrebbe non invogliare il libero professionista, che d'altra parte sostiene moltespese nell'affrontare il giudizio, ad assumere la difesa del non abbiente. Si tratta di problemi che si riproporranno nel momento in cui ci soffermeremo sull'esame dei singoli articoli del provvedimento. Sin d'ora vorrei però sottolineare la necessità di approvare il provvedimento, pur con gli eventuali miglioramenti che si ritenesse di apportarvi. Nè deve esservi il timore di una violazione dell'articolo 3 della Costituzione, che sancisce il principio di uguaglianza, perchè quella che il Parlamento sta per licenziare – come è detto chiaramente nel provvedimento stesso – è una normativa dichiaratamente transitoria e parziale, che riguarda soprattutto il campo penale. Infatti il comma 7 dell'articolo 1 espressamente limita l'efficacia di questa legge fino alla data di entrata in vigore della disciplina generale del patrocinio dei non abbienti avanti ad ogni giurisdizione.

Concordo con l'osservazione sulla esiguità del limite di dieci milioni per l'ammissibilità al patrocinio a spese dello Stato e credo che tale limite non possa che essere giustificato con la necessità di tenere conto degli stanziamenti di bilancio. Credo che ciò sia avvertito dallo stesso legislatore nel momento in cui ammette una revisione biennale di questo limite, naturalmente sempre di intesa con il Ministero del tesoro al fine di tenere conto delle compatibilità finanziarie.

Riallacciandomi a quanto osservato dal senatore Filetti a proposito della disposizione del comma 4 dell'articolo 1, per cui l'ammissione al patrocinio dello Stato, nel giudizio civile, è subordinata al fatto che la parte ammessa risulti «totalmente vittoriosa», devo osservare che in questo modo non solo non si dà al non abbiente la consulenza pregiudiziale – perchè il non abbiente non ha, secondo il provvedimento, questa possibilità – ma si consente anche che qualora questi dovesse incorrere in un infortunio giudiziario, anche se per motivi processuali e non di merito, le spese del procedimento debbano essere pagate dallo stesso per colpe che probabilmente non sono nemmeno sue.

**BATTELLO.** Signor Presidente, svolgerò alcune brevi considerazioni ad integrazione di quanto già detto dai colleghi del mio Gruppo.

Siamo d'accordo – come già esplicitato dalla collega Salvato – sulla necessità che questo provvedimento sia approvato. Tuttavia ciò non può

esimerci dal sottolineare i gravi limiti che circondano questo disegno di legge, i quali, a mio avviso, discendono in larga parte dall'errore compiuto dall'altro ramo del Parlamento allorchè si assunse a testo base della discussione quello governativo, condizionato dall'esigenza di rispettare le compatibilità finanziarie fissate dal bilancio. Basta leggere gli atti parlamentari della Camera per vedere come vi sia un abisso tra la splendida relazione della collega Pedrazzi Cipolla e il testo licenziato. Occorre fare quella splendida relazione di diritto comparato per poi avere un testo così limitato? Questo significa che vi è stato un blocco politico, determinato dalla insufficiente dotazione finanziaria.

Pertanto, nel prendere atto della necessità di giungere prima della sospensione dei lavori per le ferie estive, all'approvazione della nuova disciplina - anche per non eludere ulteriormente le giuste esigenze che vengono dal Paese - intendiamo sottolineare l'opportunità di una enunciazione dei limiti presenti nella normativa. Questo perchè il disegno di legge che giunge alla nostra approvazione ha un carattere compromissorio, nel senso che mette in piedi un meccanismo il cui condizionamento finanziario ha imposto l'inserimento della valutazione di non abbenza all'interno del procedimento giudiziario, così mantenendo sostanzialmente la logica della normativa vigente, da tutti criticata. Nel procedimento penale c'è un imputato che deve per forza difendersi, non c'è *fumus boni juris*; nel procedimento civile, invece, sussiste, se pure ridotta a non manifesta infondatezza, la necessità di un giudizio deliberativo che in qualche modo, per quanto non lo si voglia, lambisce sempre l'anticipazione di giudizio. Questo è così vero che qui il collega Filetti ha proposto addirittura di inserire il contraddittorio, il che significherebbe perpetuare la sistematica attuale. Ma, se così fosse, il giudizio di deliberazione rischierebbe di impingere addirittura nel merito. Molto meglio sarebbe stato - questa è la logica seguita dalle democrazie dei Paesi omogenei all'Italia - affidare l'ammissione o meno al beneficio ad uffici amministrativi, dotati di strumenti di valutazione finanziaria che qui invece intervengono in seconda battuta al fine di emanare eventualmente un provvedimento di revoca del provvedimento ammissivo. Affidando ad appositi uffici amministrativi la valutazione delle condizioni per poter fruire del patrocinio si sarebbe consentito altresì ai giudici di svolgere fino in fondo e senza interferenze d'altro genere la loro attività giurisdizionale. Questa logica avrebbe dovuto essere poi seguita fino al punto di prevedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato mediante l'istituzione - sarebbe stata la soluzione ottimale, adottata in altre democrazie simili alla nostra - di uffici di assistenza legale in cui avvocati e procuratori, sussistendo le condizioni di totale o parziale non abbenza, avrebbero fornito assistenza professionale in favore di chi ne avesse avuto il diritto. In tal modo non si sarebbe presentato il problema della tutela piena del diritto alla scelta del difensore che qui è risolto - ripeto - in termini di compromesso perchè si può scegliere ma solo nell'ambito degli albi localmente determinati. La scelta degli uffici pubblici di patrocinio ed assistenza legale avrebbe invece consentito di risolvere tutti questi problemi. Non si è andati in tale direzione perchè ciò avrebbe richiesto altre e ben più cospicue dotazioni finanziarie.

Quindi, dobbiamo renderci conto del fatto che in sostanza manteniamo in piedi un giudizio di ammissibilità che in certi casi - ripeto - lambisce il merito, perchè la manifesta infondatezza sarà

sempre un giudizio che in qualche modo scontenta qualcuno, e oltretutto limitiamo l'area di applicabilità di questo beneficio e ci trasciniamo dietro il problema di una libera scelta mantenuta all'interno di determinati limiti. Questi limiti noi denunciavamo. È evidente che la normativa, pur costituendo un passo in avanti rispetto alla vigente, dovrà confrontarsi con i problemi ricordati, tanto più che è stata amputata di quella parte che, pur all'interno di questo sistema, poteva sussistere, cioè l'istituto della parziale non abbienza, perchè non è detto che occorra essere assolutamente non abbienti e addirittura rientrare nel limite dei dieci milioni di reddito. Vi sarebbe stata la possibilità di prevedere una seconda fascia di parziale non abbienza, con quote di partecipazione.

Detto questo, vorrei fare ancora un'ultima considerazione su ciò che si poteva fare ma che non si è fatto. Nel nuovo codice di procedura penale, a proposito della difesa d'ufficio, è sparito l'inciso previsto nel codice precedentemente in vigore, in cui si diceva che il difensore d'ufficio doveva svolgere il suo compito a titolo onorifico, per la dignità della sua professione. Oggi non vi è più tale richiamo e questo è già un passo avanti poichè anche il difensore d'ufficio ha diritto ad essere retribuito come tutti gli altri. Ma nei limiti in cui il meccanismo processuale impone in certi momenti la presenza del difensore d'ufficio, perchè vi sono momenti e fasi processuali in cui è necessario nominarlo, vi è il rischio che si verifichi una differenziazione di trattamento tra il difensore d'ufficio e il difensore di fiducia, e qualcosa al riguardo è stato detto anche dal senatore Correnti. Forse su questo, all'interno del sistema, si sarebbe potuto operare meglio andando oltre il tentativo compiuto nel testo al nostro esame, laddove si prevede che, prima di nominare un difensore d'ufficio, l'autorità giudiziaria avverte l'interessato che costui deve essere pagato. Resta sempre, ripeto, questa disparità di trattamento tra l'uno e l'altro, che può essere fonte di margini negativi di operatività all'interno del sistema.

L'ultimo riferimento è alla pretermessa previsione di qualsiasi intervento nella fase pregiudiziale. Entro certi limiti abbiamo previsto la tutela del non abbiente, ma vi sono aree scoperte. Un rilevante aspetto della questione è costituito dal fatto che l'interessato, cittadino o straniero che sia, in certi casi è tormentato da questo problema: come muoversi in relazione ad una questione che lo assilla, lo preoccupa e gli pone dei problemi. In altri termini, la fase pregiudiziale è del tutto scoperta, per cui si entra in un circolo vizioso: ho un problema, devo andare da un avvocato per chiedere chiarimenti e per sapere se devo affidarmi o meno ad un avvocato. Chi ha soldi non ha problemi, ma chi non ha possibilità finanziarie difficilmente potrà risolvere i suoi problemi, anzi corre il rischio di entrare in un circolo perverso: va a chiedere consiglio ad uno che, proprio perchè la situazione dell'interessato è quella che è, date le sue condizioni, lo involge in procedure che magari, a ragion veduta, non sarebbero le più opportune e consigliabili. In questo provvedimento manca proprio una previsione a questo riguardo, per cui presenteremo un emendamento in tal senso, anche se destinato ad essere superato da un voto contrario. Sarebbe infatti opportuno prevedere una specie di ufficio di consulenza (non in ciascun comune comunque, anche perchè si porrebbero grossi problemi) al

quale potersi rivolgere. In questo modo si creerebbe una «griglia» che permetterebbe di selezionare molte potenziali domande, riducendole alle più meritevoli e fondate.

GALLO. Vorrei aggiungere, che vi è anche una qualche ambiguità nell'articolo 8, laddove si parla della procedura in caso di nomina di un difensore di ufficio, che è questione un po' diversa da quella toccata dal senatore Battello. La norma prevede: «Nei casi in cui si debba procedere alla nomina di un difensore d'ufficio il giudice, il pubblico ministero o la polizia giudiziaria informano la persona interessata delle disposizioni in materia di patrocinio a spese dello Stato. Ove non ricorrano i presupposti per l'ammissione a tale beneficio, l'interessato viene informato dell'obbligo di retribuire il difensore che eventualmente gli venga nominato d'ufficio». Se l'interessato, pur ricorrendo i presupposti, non nomina uno degli avvocati abilitati al patrocinio a spese dello Stato, nei limiti del presente disegno di legge, gli si deve nominare un difensore d'ufficio, come esigono certi atti. Quindi, la figura del difensore d'ufficio resta; la rubrica dell'articolo 8 mi sembra particolarmente chiara in questo senso: «Procedura in caso di nomina di un difensore d'ufficio». Quindi, vi è il difensore che è legittimato al patrocinio a spese dello Stato e l'interessato viene informato di questo; ove non ricorrano i presupposti, deve retribuirlo.

Facciamo l'ipotesi che i presupposti ricorrano ma che, per una qualsiasi ragione, l'interessato non intenda ricorrere agli avvocati di cui all'albo al quale fa riferimento il provvedimento in discussione. A questo punto, il giudice deve nominargli un difensore d'ufficio, che non viene più retribuito. Quindi, la figura del difensore d'ufficio resta, non scompare per effetto di questo disegno di legge perchè vi è una ristrettissima fascia di ricorrenza dei presupposti ma di non utilizzazione da parte dell'interessato, per ragioni sue, non sindacabili, dell'istituto del patrocinio. Con questo provvedimento non scompare quindi, sia pure per una fascia molto ristretta, la figura del difensore d'ufficio poichè certi atti lo esigono.

PRESIDENTE. Vorrei fare alcune brevissime osservazioni di segno diverso. La prima riguarda la strettoia in cui ci troviamo. Da quanto emerso nel dibattito, risulta evidente che all'interno di tutti i Gruppi vi è una sostanziale insoddisfazione riguardo al testo in esame, ma vi è anche l'esigenza di arrivare comunque alla sua approvazione in tempi rapidi; anzi, il senatore Battello ne ipotizzava l'entrata in vigore a luglio. Però a me sembra assai improbabile che si possa conseguire tale obiettivo presentando emendamenti che per le loro conseguenze finanziarie richiederebbero il parere della Commissione bilancio.

Comunque, ciascuno poi valuterà le questioni rispetto alle proprie responsabilità e alle iniziative da assumere. Detto questo, vorrei limitarmi a fare alcune osservazioni sotto il profilo costituzionale.

A mio avviso, così come è attualmente, il testo presenta effettivamente profili di dubbia costituzionalità, che non credo possano essere superati con la motivazione che adduceva il senatore Di Lembo, cioè invocando il carattere temporaneo della normativa, in vista dell'entrata in vigore di una disciplina complessiva in tema di garanzia processuale

dei non abbienti. È vero che esistono precedenti della giurisprudenza della Corte costituzionale (valga per tutti quello in tema di emittenza) per i quali la Corte ha deciso di non entrare nella valutazione del merito della costituzionalità o incostituzionalità delle norme, dato il carattere di temporaneità del provvedimento; ma qui la temporaneità sarebbe in funzione di una dichiarata parzialità del provvedimento. Nel momento in cui il legislatore dichiara la norma temporanea, riconosce anche che essa è parziale rispetto ai soggetti legittimati o al modo in cui questi risultano in concreto tutelati. In tal caso, ove venisse investita, la Corte costituzionale non potrebbe richiamarsi ai suoi precedenti in tema di giudizio di «non ancora attuale incostituzionalità» in funzione della temporaneità. Se vi è una disparità di trattamento rispetto ai soggetti che, pur nella provvisorietà, risultano investiti della tutela non c'è dubbio che la incostituzionalità dovrebbe determinarsi.

Allora, come ha già detto il senatore Correnti, nel caso del giudizio penale evidentemente la semplice discriminante che si tratti di delitto e non di contravvenzione non sarebbe sufficiente a determinare un criterio di razionalità o giustificazione rispetto alla giurisprudenza della Corte costituzionale: vi sono stati casi di contravvenzioni sanzionate attraverso la preclusione. È evidente che un'ipotesi di questo tipo determinerebbe vivissime disparità di trattamento.

Lo stesso ragionamento riguarderebbe il giudizio civile. Infatti, non solo non è razionale ritenere che il criterio discriminante possa essere dato esclusivamente dal fatto che l'azione è volta al risarcimento del danno: è chiaro che ciò determina un riequilibrio rispetto alla lesione che si è già determinata nella sfera soggettiva dell'interessato; però questo può evidentemente rilevare anche per altre fattispecie altrettanto significative. Comunque, si tratterebbe di una vistosa disparità rispetto al requisito della totale vittoria, non solo per un profilo di ordine processuale, ma anche per i risvolti di minore tutela.

È chiaro che, di fronte al possibile spettro delle motivazioni da far valere in un giudizio, se si corre il rischio che anche una sola di esse possa essere rigettata, determinando l'effetto del peso globale del costo dell'intero giudizio, la parte è indotta a prospettare un ambito di giudizio il più ristretto possibile. In partenza, quindi, e indipendentemente dalla fondatezza della pretesa o dall'esito finale del giudizio, essa sarebbe indotta a sostenere solo la tesi più appariscente e fondata e non altre pur suscettibili di essere accolte, per il fatto stesso che la prospettazione di una tesi alternativa o concorrente e non assorbita nella tesi principale potrebbe condurre ad un risultato di segno negativo.

Bastano queste brevi considerazioni per sottolineare che, così come è, sicuramente il provvedimento è incostituzionale; pertanto, non potendo questo profilo essere assorbito dalla transitorietà della normativa, quest'ultima esige di essere modificata.

Di fronte a questa considerazione dobbiamo valutare se riteniamo, quali che possano essere i condizionamenti di bilancio e quindi il presumibile parere contrario della Commissione competente, di avere spazio per un allargamento dell'area di applicabilità della normativa. Ma allora mi domando se a questo punto, data la provvisorietà, non

convenga veramente escludere ogni profilo di tipo civile, eliminando anche quello del risarcimento del danno. Se l'urgenza nasce dall'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, si possono estendere gli effetti anche alle contravvenzioni sanzionate con la detenzione, abbandonando il processo civile e quindi l'eventuale profilo di incostituzionalità perchè i due processi si pongono su linee parallele.

È chiaro che non si tratta di una soluzione ottimale. Ma qualora, o attraverso il dibattito interno alla nostra Commissione o attraverso un ripensamento degli uffici del Governo, non se ne trovasse un'altra, vedrei questa come la soluzione meno peggiore rispetto a quella di fare entrare in vigore una legge che - oltretutto con l'inevitabile propaganda dei mezzi di comunicazione di massa - darebbe luogo a seri dubbi di costituzionalità: sarebbe veramente grave che la Corte costituzionale, la prima volta che fosse investita della questione, dichiarasse l'incostituzionalità della normativa. Invito i colleghi a riflettere su queste brevi considerazioni.

Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale. Propongo di rinviare il seguito della discussione.

Poichè non si fanno osservazioni il seguito della discussione è rinviato alla prossima seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,10.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

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

**DOTT. GIOVANNI DI CIOMMO LAURORA**