

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 5 FEBBRAIO 1969

(2^a seduta in sede deliberante e redigente)

Presidenza del Vice Presidente ZUCCALA'

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

Discussione ed approvazione con modificazioni:

« Modifica dell'articolo 60 dell'ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie » (277):

PRESIDENTE	Pag. 5, 11
AMADEI, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia	9, 10, 11
COPPOLA	9
DE MATTEIS, relatore	6, 10, 11
FENOALTEA	9
MARIS	7
TROPEANO	7, 10

IN SEDE REDIGENTE

Rinvio della discussione:

« Ordinamento penitenziario » (285):

PRESIDENTE	11
MANNIRONI	11

Discussione e rinvio:

« Istituzione del patrocinio statale per i non abbienti » (323):

PRESIDENTE	11, 14
COPPOLA	14
FENOALTEA, f.f. relatore	11
MARIS	14
TROPEANO	14

La seduta è aperta alle ore 9,50.

Sono presenti i senatori: Colella, Coppola, De Matteis, Fenoaltea, Finizzi, Galante Garrone, Maccarrone, Mannironi, Maris, Petrone, Salari, Tropeano, Valsecchi Pasquale, Venturi e Zuccalà.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, i senatori Cassiani e Leone sono sostituiti, rispettivamente, dai senatori Brusasca e Genco.

Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Amadei.

VENTURI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e approvazione, con modificazioni, del disegno di legge: « Modifica dell'articolo 60 dell'ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie » (277)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifica dell'articolo 60 dell'ordinamento delle cancellerie e segreterie giudiziarie ».

Dichiaro aperta la discussione sul disegno di legge di cui do lettura:

Articolo unico.

Per il periodo di tre anni, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge, i commi secondo, terzo, quinto e sesto dell'articolo 60 dell'ordinamento del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie (leggi 23 ottobre 1960, n. 1196, e 7 maggio 1965, n. 430) sono così modificati:

Comma secondo: « Con lo stesso decreto il Ministro nomina i supplenti: due del componente di cui alla precedente lettera *a*), scegliendoli tra i magistrati che esercitano le medesime funzioni del titolare; due del componente di cui alla precedente lettera *b*), scegliendoli tra i sostituti procuratori generali presso la Corte suprema di cassazione, e quattro dei componenti di cui alle precedenti lettere *d*) ed *e*), scegliendoli fra i funzionari con qualifica di cancelliere capo di Corte di appello o di segretario capo di Procura generale presso la Corte di appello ».

Comma terzo: « Il direttore generale dell'organizzazione giudiziaria è sostituito dal direttore dell'Ufficio delle cancellerie e segreterie giudiziarie o da chi ne fa le veci, nonchè da un magistrato da scegliersi tra i magistrati d'appello addetti al Ministero di grazia e giustizia, Direzione generale della organizzazione giudiziaria e degli affari generali, nominato dal Ministro con il decreto predetto ».

Comma quinto: « I componenti della Commissione, ad eccezione dei membri di diritto, durano in carica due anni ».

Comma sesto: « Qualora si ravvisi necessario, per il tempestivo espletamento delle operazioni di scrutinio, il presidente della Commissione può formare, con il concorso dei componenti supplenti, tre Sottocommissioni, di cinque membri ciascuna, affidando la presidenza di due di esse ai presidenti supplenti. In tal caso ogni Sottocommissione espleta le operazioni per il conferimento delle promozioni a determinate qualifiche ».

D E M A T T E I S , *relatore*. Il presente disegno di legge mira ad elevare a tre il numero delle Sottocommissioni previste dall'articolo 60 della legge 23 ottobre 1960, n. 1196, modificata dalla legge 7 maggio 1965, n. 430, limitando però questo ampliamento al periodo di tre anni.

Ricordo che l'articolo 60 della citata legge dispone che il Presidente della Commissione centrale di scrutinio, che è poi un Presidente di sezione della Corte suprema di cassazione, può nominare due Sottocommissioni servendosi dei supplenti nominati con decreto del Ministro in occasione della nomina della stessa Commissione.

Nel corso di questi anni, vuoi per il numero dei partecipanti agli scrutini, vuoi perchè il Consiglio di Stato ha annullato diverse graduatorie, eccependo che i criteri seguiti non erano consoni ai diritti dei partecipanti, vuoi perchè altre graduatorie preparate in precedenza si sono dovute ripetere *ex novo*, per evitare che formassero oggetto di censura da parte del Consiglio di Stato, il lavoro si è accumulato, con danno di tutti i funzionari interessati e con evidente disagio anche della Pubblica amministrazione che non può avvalersi di organici completi nelle diverse qualifiche.

Il Governo ha pertanto predisposto il presente disegno di legge, che non comporta aggravio di spesa, perchè trattasi di lavoro che le due Sottocommissioni, comunque, nel tempo debbono svolgere. Il disegno di legge prevede che, limitatamente al periodo di tre anni, il Ministro può nominare due supplenti invece di uno, per modo che possano poi comporsi tre Sottocommissioni.

Per quanto attiene al direttore generale dell'organizzazione giudiziaria, che non ha un supplente e che in caso di assenza o impedimento è sostituito dal Direttore dell'ufficio delle cancellerie e segreterie giudiziarie o da chi ne fa le veci, è prevista la nomina di un magistrato da scegliersi tra i magistrati d'appello addetti al Ministero di grazia e giustizia.

Ritengo che sia opportuno dare il nostro voto favorevole a questo provvedimento, anche per i motivi di particolare urgenza che sono stati fatti presenti dal rappresentante del Governo e dagli stessi interessati. Si dice

addirittura che alcuni, aventi diritto alla promozione, nel frattempo sono morti, per cui non hanno maturato nemmeno quei diritti che si sarebbero riversati ai fini della pensione se le Sottocommissioni avessero funzionato meglio, cioè se non si fossero verificati gli inconvenienti, cui ho brevemente accennato.

M A R I S . Signor Presidente, onorevoli colleghi io farò una sola considerazione. Non vi è dubbio che l'arretrato dell'esame delle pratiche per la promozione dei funzionari partecipanti agli scrutini è attualmente così grave, da consigliare l'adozione in via di urgenza di un provvedimento, che consenta di smaltire il lavoro accumulatosi. Non si può, quindi, non essere d'accordo sul presente disegno di legge, perchè esso predispone i mezzi necessari per superare con sollecitudine l'attuale situazione di disagio. Commetteremo, tuttavia, un errore nel considerare risolto il problema alla radice, perchè in effetti, questo rimedio non elimina la causa del male.

In verità, il lavoro arretrato, non è venuto accumulandosi a causa della negligenza delle Sottocommissioni; queste ultime, infatti, hanno espletato il loro lavoro, senonchè il Consiglio di Stato ha continuato ad annullare le nomine, perchè si era proceduto in base all'antico sistema della promozione per merito comparativo. È qui la causa del male!

Ora, in base al disegno di legge in esame, invece di due Sottocommissioni ne avremo tre, le quali smaltiranno — forse — il lavoro arretrato. Esse, tuttavia, seguiranno criteri diversi, forse sulla base degli orientamenti dettati dalla sentenza del Consiglio di Stato, ma continueranno a basarsi sul famoso criterio della promozione per merito comparativo. Se noi vogliamo eliminare le cause del male, dobbiamo affrontare alla radice la situazione; dobbiamo veramente considerare se non sia giunto il tempo in cui la promozione dei funzionari non debba più essere affidata a questi criteri che, tutto sommato, proprio per l'esperienza che abbiamo avuto, hanno dimostrato di non essere nè giusti nè idonei, in quanto non consentono un'equa

valutazione del comportamento dei singoli interessati. E c'è da dubitare anche se questi metodi per consentire la progressione in carriera dei funzionari, siano consoni alla Costituzione, perchè essa non può dipendere da una valutazione soggettiva del superiore e priva, quindi, di obiettive garanzie.

Per i magistrati siamo arrivati all'abolizione della carriera; perchè per gli altri funzionari non si deve fare altrettanto? E perchè mai il cancelliere, dopo essere stato per 14 anni in un grado e avere adempiuto determinate funzioni, non può accedere al grado superiore? Si tratterà di dover seguire particolari criteri quando gli si dovrà affidare un incarico direttivo; ma nella promozione o nella progressione di carriera di grado in grado il criterio del merito comparativo mi pare che sia superato.

Questa è la considerazione per la quale, mentre ovviamente siamo d'accordo sul disegno di legge e quindi voteremo a favore, richiamiamo l'attenzione del Governo e dei colleghi sulla necessità di rivedere l'intera materia e trovare nuovi strumenti per consentire a tutti i funzionari una progressione nella carriera, che non sia nè ostacolata nè ritardata da valutazioni soggettive dei superiori o di altre persone e quindi, tutto sommato, da valutazioni che finiscono per essere arbitrarie.

T R O P E A N O . Onorevole Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, quando in ottobre venne annunciata la presentazione di questo disegno di legge credo che tutti noi, che passiamo una buona parte della settimana nelle aule giudiziarie, ci siamo trovati di fronte ad una serie di interrogativi che ci venivano posti dal personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, il quale lamentava, che il Governo non avesse adempiuto alle prescrizioni della legge-delega del marzo 1968, che fissava al 31 dicembre dello stesso anno il termine massimo per formulare un organico provvedimento sulla materia. Vi sono state, quindi, violente proteste perchè, nonostante tutte le promesse fatte dal Ministero ai dirigenti dei sindacati nazionali delle categorie interessate, si è avuta la sensazione che il Governo

non voglia più affrontare organicamente il problema di questo personale.

Ora, comprendo che ci troviamo in una situazione di eccezionalità, perchè gli scrutini sono rimasti fermi al 1965 e mi rendo conto che un'altra Commissione, aggiunta a quelle già esistenti, può contribuire a snellire il lavoro che si è appesantito nel corso di questi anni in conseguenza della decisione di annullamento di alcune graduatorie da parte del Consiglio di Stato; però mi pare che il problema non possa essere risolto semplicemente con la istituzione di questa terza Commissione.

A me pare che la legittima aspirazione dei cancellieri e dei segretari giudiziari debba cominciare a trovare la giusta collocazione e la giusta considerazione; infatti non è possibile continuare ad andare avanti per anni in questo modo, anche perchè sono convinto che, nonostante il maggiore scrupolo che potrà esservi nella valutazione in sede comparativa dei titoli e dei meriti dei funzionari, possono purtroppo essere ancora operate discriminazioni. Non voglio, per delicatezza, fare nomi; ma potrei facilmente dimostrare come qualche funzionario, potendo forse godere di una maggiore protezione, è riuscito ad andare avanti nel corso degli anni a danno di altri. Vi sono, infatti, funzionari che, pur avendo esercitato ininterrottamente per anni e anni — qualcuno anche per dieci, dodici anni — funzioni direttive, si sono visti scavalcati da funzionari di cancelleria che operavano alle loro dipendenze e che certamente non avevano dimostrato meriti eccezionali nel corso della loro attività.

Non credo pertanto, come ho già detto, che la nomina di questa terza Commissione possa rimuovere la causa di tutto ciò; e che possa, cioè, modificare i criteri errati che hanno presieduto alla formulazione delle graduatorie precedenti, e che si possa quindi rendere giustizia.

Ora cosa sostengono i cancellieri ed i segretari giudiziari? Innanzitutto essi partono dal principio della unicità delle funzioni, che i cancellieri esercitano in qualsiasi posto vengano assegnati. E credo che non abbiano torto perchè — lo constatiamo a causa della no-

stra attività — giustamente essi rilevano come il cancelliere destinato ad una Pretura, per le responsabilità che su di lui gravano, esercita tutte le funzioni che viene chiamato ad esercitare anche il cancelliere che lavora presso una Corte d'appello. Vorrei dire addirittura che le responsabilità di un cancelliere di Pretura sono maggiori di quelle che ha un cancelliere destinato al Tribunale o alla Corte d'appello.

Bisogna partire, quindi, da questo dato di fatto certo per vedere quali sono i rimedi da adottare per rendere giustizia a questa categoria.

I sindacati di categoria avevano preparato un progetto, che aveva ottenuto il beneplacito dell'Amministrazione della giustizia e sul quale mi pare abbia espresso un giudizio favorevole anche il ministro Gonella, riconoscendo la necessità di pervenire alla modificazione sostanziale dell'ordinamento delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, sulla cui base si attendevano provvedimenti di carattere generale; ma tali provvedimenti non sono stati presentati. Ora, non per questo non dobbiamo approvare il disegno di legge in discussione; esso ha un carattere contingente, che cerca di superare la situazione eccezionale che si è determinata; tuttavia va segnalato il pericolo, per cui, essendo stata sommersa la rivendicazione dei cancellieri nella riforma generale dell'ordinamento dello Stato, siano, alla fine trascurate le richieste da essi formulate e contenute nel documento recepito dal Ministero, dopo lunghe discussioni.

Sono, quindi, del parere di approvare senz'altro questo provvedimento; ma non posso non chiedere un impegno preciso da parte del Governo di risolvere il problema, anche per rassicurare la categoria che si accinge a tornare in agitazione e a scendere in sciopero. Già l'anno scorso si ebbero oltre quaranta giorni continui di sciopero e la categoria sopportò enormi sacrifici perchè, per tale periodo, sono state operate tutte le trattenute, sia pure dilazionate nel tempo (alcuni uffici del Tesoro, anzi, hanno trattenuto anche l'aggiunta di famiglia, cioè più di quanto dovevano); ma, nonostante questo sacrificio già

sopportato, la categoria stessa è decisa oggi a riprendere l'agitazione con maggiore intensità perchè è stanca delle sopraffazioni che ha subito in conseguenza dei criteri adottati nella formulazione delle graduatorie per le promozioni. Chiedo, quindi, che il rappresentante del Governo si impegni a portare avanti con rapidità l'esame delle richieste dei cancellieri recependo, nella misura in cui è possibile, le richieste contenute nel progetto approntato dai sindacati, che sembrava essere stato recepito dalla maggioranza.

F E N O A L T E A . Signor Presidente, annuncio il mio voto favorevole a questo disegno di legge, pure aderendo a talune considerazioni fatte dai colleghi che mi hanno preceduto, sia per quanto detto dal senatore Maris sulla convenienza di avvicinarsi a criteri di maggiore obiettività, eccetera, e sia per quanto ha detto il senatore Tropeano circa la opportunità che il Governo faccia una dichiarazione che dia qualche chiarimento alla categoria.

Desidero poi rilevare, in generale, come la redazione delle leggi diventa sempre più sciatta e trasandata. Non si può dire che per il periodo di tre anni i commi secondo, terzo, eccetera, sono modificati, ma è necessario fare prima la legge e poi dire che, al termine del terzo anno, essa cessa di avere vigore.

Propongo, quindi, all'articolo unico due emendamenti: il primo tendente a sopprimere nel primo comma le parole: « Per il periodo di tre anni, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge », ed il secondo consistente nella aggiunta di un articolo, che dovrebbe diventare l'articolo 2, del seguente tenore: « La presente legge cesserà di avere efficacia al termine del terzo anno dal giorno della sua entrata in vigore ».

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo è d'accordo con questo duplice emendamento.

C O P P O L A . Dichiaro di associarmi al voto favorevole espresso dai colleghi nei confronti di questo disegno di legge, e di aderire alla modifica di carattere formale proposta

dal senatore Fenoaltea. Mi riservo, naturalmente, di ascoltare le dichiarazioni del Governo in merito ai rilievi che sono stati formulati e soprattutto in ordine a questa prospettiva di riforma, per chiarire in sostanza se essa si inquadra o meno nelle norme più generali della riforma burocratica.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ringrazio a nome del Governo il relatore e i senatori che così efficacemente sono intervenuti nell'esame di questo disegno di legge. Anch'io, in verità, mi rendo conto che il presente provvedimento non serve ad altro che a portare un rimedio: rimedio che, senza dubbio, sarà efficace perchè, attualmente, le Sottocommissioni sono sovraccariche di una massa di lavoro accumulatosi anche in conseguenza della sentenza del Consiglio di Stato, il quale giustamente — questo dobbiamo riconoscerlo — ha annullato le graduatorie così come erano state formate. Penso che una terza Sottocommissione possa servire a smaltire questo lavoro, per il quale da molti anni i cancellieri attendono e legittimamente protestano.

Per quanto riguarda la riforma generale, anch'io sono d'accordo che occorra stabilire criteri diversi. È un po' difficile uscire dall'ambito del criterio della promozione per merito comparativo, perchè non c'è dubbio che il merito comparativo subentra quando gli scrutinandi si trovano allo stesso livello, quando cioè hanno lo stesso titolo, la stessa anzianità. Questo, in sostanza, è il criterio tradizionale che dovrebbe essere comunemente usato dalla pubblica Amministrazione, senza incorrere negli inconvenienti che molte volte, purtroppo, si riscontrano quando si procede ad una comparazione tra un individuo e l'altro.

Non so — e quindi non sono in grado di rispondere esaurientemente alla domanda che mi è stata posta — se la riforma delle cancellerie dovrà seguire la riforma generale della burocrazia dello Stato. Penso, tuttavia, che un ristagno sarebbe inutile e dannoso specialmente se le vecchie formulazioni proposte dalle rispettive organizzazioni sindacali hanno trovato — come mi si dice — un favorevole accoglimento da parte del Ministro

del tempo; a meno che il Ministro della riforma burocratica non ritenga di dover esaminare più compiutamente la situazione di tutti i dipendenti per trovare una collocazione adeguata anche per la benemerita categoria dei cancellieri, tanto utile all'amministrazione della giustizia. Se questo inconveniente non dovesse verificarsi, ritengo che quel disegno di legge dovrà andare avanti; anzi mi premurerò io stesso di portarlo all'esame del Parlamento, perchè sia data legittima soddisfazione a tante aspettative.

T R O P E A N O . Vorrei solo ricordare che i cancellieri hanno anche avanzato, se non erro, la richiesta dei ruoli aperti per tutti i gradi. Ora, io penso che limitatamente al grado sesto il criterio del ruolo aperto si potrebbe pure accettare, salvo poi a stabilire il diritto per merito comparativo; come abbiamo già fatto, del resto, per i magistrati.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Prendo atto senz'altro di questo.

D E M A T T E I S , *relatore.* Vorrei aggiungere poche parole, anzitutto per associarmi alle osservazioni del collega Maris, del collega Tropeano e dello stesso senatore Fenoaltea. È ora di uscire da questa situazione. I cancellieri aspettano da anni; ad un certo momento sembrava che le loro richieste fossero state recepite dal ministro Gonella ed era ritornata la speranza in questa categoria di funzionari, che è veramente benemerita.

Chi ha avuto occasione di dirigere un ufficio di cancelleria, peraltro in momenti più gravi di quello attuale, ed è stato costretto a volte a sostituirsi allo stesso magistrato per lo meno nella fase istruttoria, nelle beghe dei procedimenti e così via, avverte lo stato di disagio che esiste oggi per i cancellieri. Come diceva giustamente il collega Tropeano, se per i magistrati è stato adottato il sistema dei ruoli aperti, sia pure fino al grado di magistrato di appello, non vedo perchè non si debba fare altrettanto anche per i cancellieri. Si vedrà poi se sarà il caso di limitare la progressione a ruolo aperto fino al grado

sesto — che sarebbe il penultimo — o se si dovrà arrivare fino al grado settimo. Credo, tuttavia, che dovremmo cominciare ad affrontare il problema del riordinamento delle cancellerie, per il quale il ministro Gonella aveva lasciato intravedere d'essere sul punto di presentare il relativo provvedimento ai due rami del Parlamento.

E vorrei approfittare della presenza dell'onorevole Amadei, che credo abbia la specifica competenza di questa materia, per invitarlo ad esaminare l'opportunità di restituire — sia ben chiaro che la legge non lo consente, anche perchè si creerebbe un precedente rispetto ad altre categorie — almeno una parte delle trattenute effettuate a seguito di quello sciopero che tutti ricordiamo. Non vi è dubbio, infatti, che il lavoro, sia pure in ore straordinarie, è stato in quei giorni ugualmente eseguito: tanti procedimenti c'erano e tanti sono stati definiti, fuori dell'orario di ufficio e con maggiore impegno da parte dei funzionari di Cancelleria.

La legge, ripeto, certamente non consente che le trattenute vengano restituite; però si potrebbe rimediare, aumentando almeno le ore di lavoro straordinario fissate e quindi ricompensando in parte i funzionari del maggior lavoro che comunque hanno svolto e per il quale non sono stati pagati. Di questo argomento, ne avevo accennato al ministro Gonella, il quale mi disse che ne avremmo potuto discutere. Capisco le difficoltà, però mi sembra che con l'accorgimento da me proposto resta salva la legge e i funzionari possono essere in parte soddisfatti.

Prendo atto con piacere dell'impegno da parte del Governo di esaminare con urgenza la questione del riordinamento delle Cancellerie e delle segreterie giudiziarie, che non potrà rimanere ancorato alla riforma burocratica; infatti, se dovessimo rimanere ancorati a quella riforma, credo che fra dieci anni ci troveremmo ancora di fronte alle giuste proteste da parte dei funzionari di queste cancellerie e segreterie giudiziarie.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Vorrei far osservare al senatore De Matteis che, ove si voglia procedere veramente alla riforma burocratica

dello Stato, è chiaro che essa va vista nella sua interezza, nella sua complessità; non si può fare una riforma a settori.

D E M A T T E I S , *relatore*. Personalmente non credo in questa riforma.

P R E S I D E N T E . È un problema molto complesso che esula da quello che dobbiamo trattare in questa seduta.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ad ogni modo, sarà mia cura prendere contatto con il Ministero della riforma burocratica per trattare questo problema.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione.

Ricordo alla Commissione che è stato presentato dal senatore Fenoaltea un emendamento tendente a sopprimere al primo comma dell'articolo unico le parole: « Per il periodo di tre anni, a decorrere dall'entrata in vigore della presente legge ».

Lo metto ai voti.

(È approvato).

Metto ai voti l'articolo unico quale risulta con l'emendamento testè approvato.

(È approvato).

Dopo l'articolo testè approvato, il senatore Fenoaltea propone di aggiungerne un altro del seguente tenore: « La presente legge cesserà di avere efficacia al termine del terzo anno dal giorno della sua entrata in vigore ».

Lo metto ai voti.

(È approvato).

In sede di coordinamento l'articolo unico diventerà articolo 1 e quello testè approvato articolo 2.

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(È approvato).

Rinvio della discussione, in sede redigente, del disegno di legge: « Ordinamento penitenziario » (285).

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione, in sede redigente, del disegno di legge: « Ordinamento penitenziario ».

M A N N I R O N I , *relatore*. Chiedo alla Commissione di rinviare la discussione di questo disegno di legge perchè ho bisogno di approfondire ulteriormente la materia.

P R E S I D E N T E . Allora, se non si fanno osservazioni, la discussione del disegno di legge è rinviata ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

Discussione e rinvio, in sede redigente, del disegno di legge: « Istituzione del patrocinio statale per i non abbienti » (323).

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione, in sede redigente, del disegno di legge: « Istituzione del patrocinio statale per i non abbienti ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

Comunico che, in assenza del senatore Bardi, relatore, impedito per le sue condizioni di salute a poter ancora per qualche tempo, prendere parte ai lavori della nostra Commissione, ho dato l'incarico di illustrare il disegno di legge al senatore Fenoaltea.

F E N O A L T E A , *f. f. relatore*. Onorevole Presidente, ella mi ha incaricato di sostituire il relatore, senatore Bardi, pochi minuti fa; quindi devo pregare la Commissione di scusare la estrema sinteticità del mio riferire, estrema sinteticità che sarà in grave contrasto — lo riconosco sinceramente — con l'importanza del provvedimento, il quale, a mio avviso, costituisce uno dei cardini dell'ordinamento giudiziario e giuridico in Italia.

L'attuale situazione, infatti, per quanto si riferisce alla possibilità dei poveri di acce-

dere alla giustizia, pone in essere macroscopiche ingiustizie, che vanno sollecitamente rimosse. Tutti conosciamo qual è lo stato odierno del cosiddetto gratuito patrocinio, governato dalla legge del 1923 e attuato in modo che a me non sembra serio, per non esprimermi più severamente, come pure sarebbe giustificato. Oggi il povero, cioè colui che non ha i mezzi per adire la giustizia, si trova in condizione permanente di denegata giustizia, perchè non può esercitare quei diritti, che debbono essere garantiti a tutti i cittadini.

Il disegno di legge in esame costituisce un adempimento costituzionale, perchè — come è a tutti noto — la Costituzione garantisce ai non abbienti l'accesso alle aule giudiziarie, indipendentemente dalle loro condizioni economiche; adempimento costituzionale, quindi, che arriva con grandissimo ritardo e che ci sollecita, anche per questo, ad emanare nuove norme in materia, che sono ormai indispensabili.

Il disegno di legge innova il sistema attuale in tre punti fondamentali.

Il primo punto riguarda il cosiddetto « stato di povertà », oggi prescritto, mentre la Costituzione parla di « non abbienza »; il che è molto diverso, come tutti comprendono.

La seconda innovazione è che, a differenza di quel che accade oggi, l'Erario assume su di sé la spesa della difesa, corrispondendone l'importo al professionista, che di tale difesa è incaricato.

La terza innovazione, infine, è diretta ad evitare che, come oggi accade, il gratuito patrocinio sia rifiutato dai professionisti affermati e accettato soltanto dai principianti o dai professionisti meno abili o fortunati, nella speranza di avere per le mani una buona causa e di ottenere poi il pagamento degli onorari dalla parte avversa soccombente.

L'innovazione consiste nell'assoggettare tutti gli avvocati a questo onere, che è anche un onore, in modo che la parte acquisisca il diritto di scegliere il difensore di suo gradimento. E perchè questa scelta possa esercitarsi su tutti gli iscritti all'Albo, si mette in atto un meccanismo abbastanza semplice che prevede la iscrizione anno per anno in un

particolare elenco di avvocati, in numero pari ad un quarto degli iscritti all'Albo, sicchè, dopo quattro anni, tutti i professionisti dovrebbero trovarsi nella condizione di essere scelti come difensori dalla parte ammessa al gratuito patrocinio.

Onorevoli colleghi, date le particolari condizioni in cui mi trovo a dover riferire, vorrei pregarvi di esonerarmi dall'illustrazione dei singoli articoli, anche perchè molti di essi prevedono norme di pura attuazione dei principi che ho testè enunciato. Mi limito ad esprimere il mio parere sui punti innovativi di cui ho detto poc'anzi, trascurando il resto che mi sembra sia accettabile.

Il primo punto è quello relativo allo stato di non abbienza. Evidentemente il criterio consiste nel sostituire il concetto di non abbienza a quello di povertà; ed è un'attuazione costituzionale che va senz'altro accolta. In che modo, tuttavia, si deve accertare la condizione di non abbienza? Facendo carico a colui, il quale viene ammesso alla difesa gratuita, di dimostrare di trovarsi in condizione di non abbienza. Ora, le norme contenute nel disegno di legge che stiamo esaminando sono senz'altro più liberali di quanto non siano le norme attualmente in vigore, cioè quelle di cui alla legge del 1923, la quale esige la dimostrazione letterale, direi notarile, del vero e proprio stato di povertà; questo significa — o almeno significava — la iscrizione nell'elenco dei poveri del comune, trattandosi di condizione giuridicamente definita. Con il presente disegno di legge, invece si passa al concetto di non abbienza che è molto più largo; rimane tuttavia, a mio avviso, il problema della dimostrazione della condizione di non abbienza.

Ora, secondo il mio parere, si tratta di uno dei punti particolari del presente provvedimento, perchè ritengo che lo sforzo del legislatore in questa materia debba consistere nel rendere quanto più agevole è possibile, a coloro che versano nelle condizioni previste dal disegno di legge, la possibilità di usufruire di questo beneficio, che rappresenta una misura di giustizia verso i cittadini meno favoriti dalla sorte. Un sistema che non offra sufficienti garanzie per la condizione

di non abbienza o che sia macchinoso e difficile per gli aspiranti, rischia di non essere conforme allo spirito della Costituzione.

Ora, le disposizioni del disegno di legge di cui trattasi debbo riconoscere che si allontanano, nel senso da noi voluto, dalle disposizioni attuali; ma a mio avviso lasciano ancora a desiderare. È vero, infatti, che esse eliminano ogni automatico accertamento, se si considera la legge in vigore che pretende la certificazione diciamo notarile dello stato di povertà ed affidano ad apposite commissioni il compito di desumere la condizione di non abbienza dalle certificazioni degli uffici finanziari, nonchè da altri elementi di informazione che possono essere ritenuti opportuni.

Siamo tutti abbastanza esperti, onorevoli colleghi, per non conoscere quale sia la caccia al certificato dell'ufficio finanziario e quali amare sorprese molte volte il cittadino trova in questo certificato. Mi limiterò a ricordare che il miserrimo coltivatore diretto di fronte alla legge fiscale è un proprietario fondiario per cui, in molte occasioni, oggi si trova impedito nell'accesso a determinati benefici. Si dice che possiede terra, quando sappiamo che spesso questo possesso è appena sufficiente per assicurargli la tomba o poco più. Parliamo di minimi di pensione e c'è gente che molte volte non ha neppure quel minimo, perchè ha la disgrazia di possedere un fazzoletto di terra!

Mi permetto allora di chiedere alla Commissione — e riconosco che la soluzione del problema non è facile — se non convenga adottare qualche criterio obiettivo, facilmente certificabile, che collochi l'aspirante nella qualifica di non abbiente. Ora io credo — naturalmente posso anche sbagliare — che la Costituzione abbia inteso come non abbiente colui che vive unicamente del reddito del proprio lavoro al di sotto di un certo limite. Vedrà la Commissione se e come si possano adottare criteri che esonerino l'aspirante dalla ricerca e dalla richiesta di certificati presso gli uffici finanziari e dalle sorprese che vi possono trovare.

Vi è poi un'altra questione, a mio avviso molto seria. Nel disegno di legge in esame

vengono mantenute, come sistema, le commissioni composte da magistrati, anche a riposo, da rappresentanti dei pubblici ministeri, e via di seguito, le quali devono decidere sull'ammissione al patrocinio statale sulla base della documentazione offerta dall'aspirante. La domanda, la documentazione e la decisione della Commissione — se ho ben compreso — sono interamente comunicate, secondo quanto stabilito nel disegno di legge, alla controparte, la quale può replicare e può controdedurre. In tal modo, però, ricadiamo in uno dei difetti maggiori dell'attuale sistema; in altre parole, bisogna fare la causa per sapere se si può fare la causa. E questo difetto, a mio avviso, va totalmente eliminato se vogliamo arrivare ad un sistema spedito, corretto ed efficiente. Capisco che l'aspirante debba scoprire le carte, consentitemi di usare questa espressione, perchè si desuma la presenza o l'assenza del *fumus boni juris*, ma è necessario che lo faccia di fronte ad un organo e non alla controparte, perchè in tal modo lo obblighiamo a mettere in piazza fin dal primo momento quelle notizie che una difesa oculata può anche ritenere utile riservarsi per determinate contingenze o per determinate fasi del giudizio; quindi lo mettiamo in condizioni di debolezza di fronte alla controparte. Non nascondo di avere delle vedute personali sul problema, vedute che, partendo dalla concezione della difesa del povero quale *jus publicum*, mi fanno vagheggiare — e sottolineo il vagheggiare — l'affidamento della difesa del povero ad un organo a ciò destinato. A questo punto parlerei subito dell'Avvocatura dello Stato; però mi rendo conto che affidare la difesa all'Avvocatura dello Stato, mentre non presenta alcun ostacolo di indole ideologica, ne presenta, e gravi, di indole tecnica, perchè bisognerebbe rivedere l'intero ordinamento dell'Avvocatura ed istituire sedi o succursali della stessa più accessibili di quanto non siano oggi le sue sedi distrettuali. Bisognerebbe vedere, inoltre, cosa succede nel caso in cui il povero intenti una lite allo Stato. Pertanto sono il primo a riconoscere che tale soluzione, che vagheggerei come ideale, è scarsamente attuabile. Da questo, però, al sistema previsto nel disegno di legge c'è un

certo spazio, che credo consenta alla Commissione di considerare, se non vi siano altri mezzi migliori. Ad esempio, perchè non affidare questo compito all'Avvocatura erariale, non come difesa, ma soltanto come delibazione del *fumus boni juris*, come constatazione della non abbenza ed anche, magari, come affidamento ufficiale dell'incarico al difensore nell'ambito di quel numero di avvocati iscritti nell'Albo locale — indicati dal Presidente della Corte d'appello ovvero dal Presidente del Tribunale del luogo in cui il processo dovrà essere celebrato, sentito il Presidente del consiglio dell'ordine — che per quell'anno sono di ruolo, per così dire, per le difese gratuite?

Questi mi sembra, che siano i due punti essenziali sui cui converrebbe che la Commissione si intrattenesse.

Per concludere, ritengo che il disegno di legge sia pienamente accettabile come attuazione costituzionale, ma che sia da rivedere con attenzione per quanto riguarda l'ammissione alla difesa gratuita, specialmente per quanto attiene alla prova della non abbenza e soprattutto per quanto concerne il meccanismo che il disegno di legge affida alle Commissioni ed all'eventuale controdeduzione della controparte, per evitare che si ripeta l'inconveniente odierno, inconveniente grave che costringe, ripeto, l'aspirante a fare una causa per sapere se può fare la causa.

Con ciò credo di avere offerto sufficiente materia di discussione alla Commissione.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Fenoaltea per la sua relazione che è stata sufficientemente ampia ed illustrativa, nonostante il poco tempo che ha avuto per prepararla.

C O P P O L A . A questo punto, dopo le indicazioni offerte dall'onorevole relatore, mi chiedo se non sarebbe opportuno, per una

necessaria riflessione, rinviare il seguito della discussione alla prossima seduta per offrire un contributo consapevole.

P R E S I D E N T E . Questo contributo ci deve essere soprattutto nella redazione degli articoli perchè, come sapete, siamo in sede redigente. Direi, pertanto, di continuare la discussione generale per consentire, a coloro che lo volessero, di esporre le proprie idee, salvo a proseguirla nella prossima seduta.

C O P P O L A . La mia proposta di rinvio è anche dovuta al fatto che tra breve vi è una riunione del Gruppo democristiano.

M A R I S . Ritengo che l'argomentazione del collega Coppola non sia priva di fondamento. Effettivamente una pausa di riflessione è necessaria per tutti noi: non dimentichiamo, infatti, che abbiamo ricevuto il testo da poco e che finora siamo stati molto impegnati.

T R O P E A N O . Penso anch'io che un rinvio possa essere utile a tutti, soprattutto per evitare che si approvi un disegno di legge, il quale trovi poi, in pratica, difficoltà di attuazione delle norme in esso contenute.

P R E S I D E N T E . Allora, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 11,05.