

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
LORENZO ACQUARONE

La seduta comincia alle 15,30.

ROSANNA MORONI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta dell'11 dicembre 2000.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Aleffi, Biondi, Bordon, Bressa, Brunetti, Calzolaio, Cananzi, Carli, D'Amico, Danieli, De Piccoli, Di Nardo, Dini, Fabris, Fassino, Gambale, Labate, Ladu, Maccanico, Maggi, Maiolo, Mangiacavallo, Marengo, Martinat, Melandri, Morgando, Nesi, Nocera, Ostillio, Pagano, Ranieri, Risari, Rodeghiero, Schietroma, Sica, Turco, Armando Veneto e Visco sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono trentanove, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Sono pervenute alla Presidenza le seguenti petizioni, che sa-

ranno trasmesse alle sottoindicate Commissioni:

Giovanni Bello, da Merlara (Padova), chiede provvedimenti:

in materia di esercizio delle funzioni di magistrato per chi ha ricoperto cariche politiche (*n. 1747 – alla II Commissione*);

in materia di incompatibilità tra cariche politiche, di requisiti per la nomina a ministro e per la soppressione di alcuni incarichi, nello Stato e negli enti territoriali (*n. 1748 – alla I Commissione*);

per l'abolizione dell'istituto della delega legislativa al Governo (*n. 1749 – alla I Commissione*);

per la modifica degli articoli 11 e 27 della Costituzione (*n. 1750 – alla I Commissione*);

per la soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (*n. 1751 – alla I Commissione*);

in materia di trasmissioni televisive, a tutela dei minori (*n. 1752 – alla VII Commissione*);

per il divieto delle manipolazioni genetiche (*n. 1753 – alla XII Commissione*);

per consentire l'uso della cosiddetta « pillola del giorno dopo » (*n. 1754 – alla XII Commissione*);

in materia di assegnazione di impieghi pubblici (*n. 1755 – alla XI Commissione*);

per assicurare un'adeguata disponibilità di telefoni pubblici (*n. 1756 – alla IX Commissione*);

per eliminare vincoli a carico dei privati relativi all'assunzione di persone disabili (*n. 1757 - alla XI Commissione*);

per una nuova disciplina dell'IRAP, dell'IVA e dell'imposta di successione (*n. 1758 - alla VI Commissione*);

per l'abrogazione delle norme sull'assicurazione contro gli infortuni domestici (*n. 1759 - alla XI Commissione*);

in materia di attribuzione del nome (*n. 1760 - alla II Commissione*);

in materia di reati puniti con la pena dell'ergastolo (*n. 1761 - alla II Commissione*);

per una nuova disciplina della presentazione delle candidature e della propaganda elettorale (*n. 1762 - alla I Commissione*);

per la riforma del sistema delle quote latte (*n. 1763 - alla XIII Commissione*);

per il ripristino della previgente normativa in materia di esercizio del diritto di sciopero (*n. 1764 - alla XI Commissione*);

per ridurre l'uso dei pesticidi in agricoltura (*n. 1765 - alla XIII Commissione*);

per la soppressione di ogni forma di finanziamento alla scuola privata (*n. 1766 - alla VII Commissione*);

per il ripristino del previgente ordinamento dei cicli d'istruzione (*n. 1767 - alla VII Commissione*);

in materia di esposizione della bandiera nazionale (*n. 1768 - alla I Commissione*);

in materia di pratica del nudismo (*n. 1769 - alla XII Commissione*);

per la soppressione di erogazioni in danaro in favore dei collaboratori di giustizia (*n. 1770 - alla II Commissione*);

per consentire ai maggiorenni la possibilità di rifiutare le cure mediche e in materia di terapia del dolore (*n. 1771 - alla II Commissione*).

Discussione della proposta di legge: Pecorella: Disposizioni in materia di difesa d'ufficio (5476) e delle abbinare proposte di legge: Pisapia; Grimaldi (3781-5268) (ore 15,35).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella: Disposizioni in materia di difesa d'ufficio; e delle abbinare proposte di legge d'iniziativa dei deputati Pisapia e Grimaldi.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 5476)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 10 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 43 minuti;

Forza Italia: 39 minuti;

Alleanza nazionale: 38 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 35 minuti

Lega nord Padania: 34 minuti;

UDEUR: 32 minuti;

Comunista: 32 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 32 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-Riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

*(Discussione sulle linee generali
— A.C. 5476)*

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Pisapia, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

GIULIANO PISAPIA, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la difesa d'ufficio e il patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti — tema di cui è relatore l'onorevole Saponara — costituiscono gli strumenti attraverso i quali viene data attuazione ai principi sanciti dall'articolo 24 della Costituzione, che afferma non solo l'inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento, ma anche che siano assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

Tali principi sono, altresì, sanciti sia dalla convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che dal patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici.

Se sul patrocinio per i non abbienti sono stati compiuti — con la legge 30 luglio 1990 — passi in avanti significativi, anche se ancora insufficienti, la difesa d'ufficio ha finora ricevuto scarsa attuazione sostanziale: essa si rivela nella maggior parte dei casi inefficace, se non addirittura fittizia. I difensori d'ufficio

non hanno spesso né il tempo né la possibilità di studiare gli atti processuali e sono (pur con lodevoli ma limitate eccezioni) scarsamente motivati; inoltre, non hanno alcuna garanzia circa la retribuzione della loro attività professionale.

La difesa d'ufficio nella prassi non ha, dunque, né pari dignità né pari efficacia rispetto alla difesa di fiducia, il che è particolarmente grave se si considera che gli imputati ai quali viene nominato un difensore d'ufficio sono spesso irreperibili (con la conseguenza che è ancora più difficile rendere effettiva la difesa) e nella maggior parte dei casi appartengono alle fasce sociali più deboli e socialmente emarginate. Sono del tutto evidenti, quindi, l'urgenza e la necessità di riconoscere alla difesa d'ufficio la stessa dignità della difesa di fiducia, non potendo relegare la prima ad un ruolo meramente residuale e spesso non effettivo. La difesa d'ufficio, infatti, dovrebbe essere lo strumento, o uno degli strumenti, per garantire la dovuta tutela a chi è privo della garanzia che deriva dalla presenza di un difensore di fiducia.

La gravità della situazione è resa evidente dai risultati di una ricerca condotta dalla camera penale del Piemonte e della Valle d'Aosta: la percentuale di assoluzioni, che è del 50 per cento nei procedimenti celebrati con il difensore di fiducia, scende al 20 per cento nel caso di procedimenti in cui l'imputato è assistito da un difensore d'ufficio. È stato inoltre riscontrato che chi è assistito da un difensore d'ufficio viene spesso condannato a pene superiori rispetto a chi, in presenza di fatti analoghi, è stato assistito da un difensore di fiducia: e non si tratta, purtroppo, di casi isolati, ma della riprova che attualmente la difesa d'ufficio non garantisce, di norma e salvo, ripeto, lodevoli eccezioni, una reale difesa.

In questa situazione non era procrastinabile un intervento del legislatore per rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale — come recita l'articolo 3 della Costituzione — che anche in questo campo impediscono che l'eguaglianza for-

male proclamata dalla Carta fondamentale sia anche eguaglianza sostanziale.

Non vi può, e non vi potrà mai essere, « giusto processo » fino a quando a tutti non sarà garantita una difesa non solo virtuale o formale: la modifica dell'attuale normativa è *conditio sine qua non* perché sia data piena e sostanziale attuazione anche ai principi che il Parlamento ha recentemente introdotto con la modifica dell'articolo 111 della Costituzione. In tal senso andava un ordine del giorno, di cui ero primo firmatario e che è stato sottoscritto da numerosi parlamentari, presentato proprio in occasione dell'approvazione della riforma dell'articolo 111 della Costituzione e accolto dal Governo nella seduta del 27 luglio 1999. In tale ordine del giorno la Camera, considerato che la garanzia dell'effettiva possibilità per tutti i cittadini, indipendentemente dalle condizioni sociali ed economiche, di agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione costituisce — accanto ai principi del contraddittorio, della ragionevole durata dei processi, dell'indipendenza e imparzialità del giudice — condizione essenziale per un « processo equo », impegnava, tra l'altro, l'esecutivo « a porre in essere tutti gli strumenti di sua competenza per rendere effettiva e non meramente formale la difesa d'ufficio ».

L'attuale quadro normativo prevede, come è noto, che la difesa d'ufficio sia svolta da avvocati iscritti agli albi professionali e non, come in altri ordinamenti, da funzionari pubblici. I difensori d'ufficio sono individuati, ai sensi dell'articolo 97 del codice di procedura penale, sulla base di tabelle predisposte dai consigli dell'ordine d'intesa con il presidente del tribunale e aggiornate con cadenza trimestrale. Non vi sono inoltre norme specifiche tese ad assicurare un adeguato compenso per l'attività professionale svolta dal difensore d'ufficio.

Tale meccanismo si è rivelato del tutto inadeguato: la cadenza trimestrale dei turni e la previsione normativa che essi siano predisposti d'intesa con il presidente del tribunale avrebbero dovuto consentire agli uffici giudiziari un'organizzazione

delle difese d'ufficio rispondente alle esigenze di ciascuno di essi. Nella realtà non è raro che, tra coloro che sono inseriti nell'elenco dei difensori d'ufficio, alcuni vengano nominati in più procedimenti che si svolgono contemporaneamente dinanzi a diversi uffici giudiziari ed altri non vengano nominati in alcun procedimento.

Si deve altresì sottolineare come non siano previsti a livello legislativo criteri per la compilazione e l'aggiornamento delle tabelle, in particolare per quanto concerne l'idoneità dei difensori. Non è dunque escluso — ed, anzi, è caso non raro — che siano chiamati ad assumere una difesa d'ufficio anche avvocati privi di qualsiasi esperienza nel settore penale.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 97, comma 4, del codice di procedura penale, nel caso tutt'altro che infrequente di irreperibilità del difensore individuato sulla base delle tabelle, il giudice o il pubblico ministero procedono alla designazione di un altro difensore « immediatamente reperibile », con l'evidente conseguenza che quest'ultimo si troverà nella sostanziale impossibilità di prestare una difesa effettiva.

Ritengo, a tale proposito, che sia indispensabile anche trovare adeguati meccanismi per cui, in caso di reiterata e non giustificata assenza del difensore nominato d'ufficio, questo possa essere temporaneamente sospeso dalle liste previste dalla legge. Sarà così possibile garantire un migliore funzionamento della difesa non fiduciaria e una maggiore responsabilizzazione dei difensori iscritti nelle tabelle predisposte dal consiglio dell'ordine.

Le proposte di legge esaminate in Commissione giustizia incidono variamente sul quadro normativo vigente, offrendo due possibili soluzioni fra di loro incompatibili su cui la Commissione è stata chiamata preliminarmente a operare una scelta.

La proposta dell'onorevole Grimaldi, l'atto Camera n. 5268, prevede l'istituzione di un ufficio del difensore pubblico e dunque la sottrazione della difesa d'ufficio all'avvocatura professionale; le altre due proposte di legge (l'atto Camera

n. 3781, dell'onorevole Pisapia, e l'atto Camera n. 5477, dell'onorevole Pecorella) prevedono, fermo restando l'attuale principio per cui la difesa d'ufficio deve essere comunque affidata ad avvocati iscritti negli albi professionali, alcuni significativi correttivi volti a razionalizzare il sistema e ad incidere sui punti deboli che sono stati evidenziati.

La soluzione prospettata dalla proposta di legge atto Camera n. 5268 — che la Commissione non ha ritenuto di accogliere — prevede l'istituzione presso ciascun distretto di corte d'appello dell'ufficio del difensore pubblico: la difesa pubblica interviene quando non sia stato nominato il difensore di fiducia e cessa quando il soggetto vi provveda. Il difensore pubblico è equiparato al difensore di fiducia (articolo 2). L'autorità giudiziaria procedente, nel caso previsto dal primo comma dell'articolo 97 del codice di procedura penale, anziché nominare direttamente il difensore d'ufficio, informa il presidente dell'ufficio del difensore pubblico, che a sua volta procede alla designazione del difensore fra quelli addetti all'ufficio. Il difensore pubblico non è soggetto a revoca: nel caso di negligenza l'interessato può presentare al presidente dell'ufficio un'istanza di sostituzione, il cui accoglimento può dare luogo a procedimento disciplinare nei confronti del difensore negligente (articolo 3). A ciascun ufficio del difensore pubblico sono addetti funzionari nominati per concorso (articolo 6).

Si tratta di scelte che delineano una disciplina radicalmente diversa rispetto a quella vigente: quella del difensore pubblico è infatti una figura del tutto nuova per il nostro ordinamento, mutuata dal modello statunitense. Tale ipotesi era già stata prospettata dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali.

La Commissione giustizia, nell'assumere come testo base la proposta dell'onorevole Pecorella, che, come detto, va nella stessa direzione della proposta di legge atto Camera n. 3781 dell'onorevole Pisapia, ha ritenuto di confermare l'attuale scelta di affidare la difesa d'ufficio

ad avvocati iscritti all'albo professionale. Le modifiche delineate si propongono di razionalizzare l'attuale sistema e di introdurre quei correttivi volti a rendere effettiva ed efficace la difesa d'ufficio.

Non posso non ricordare, a questo punto — in generale sul ruolo del difensore e in particolare sulla scelta di non accedere all'ipotesi del difensore pubblico —, quanto scriveva Calamandrei nel suo elogio al giudice.

« I giudici », scriveva Calamandrei « dovrebbero essere i più strenui difensori della libertà dell'avvocatura, poiché solo laddove gli avvocati sono indipendenti, i giudici possono essere imparziali. Solo laddove gli avvocati sono rispettati, sono onorati i giudici. Dove invece si scredita l'avvocatura, la prima ad essere colpita è la stessa dignità dei giudici ed è quindi più difficile e angosciata la loro missione di giustizia ».

Il testo all'esame dell'Assemblea prevede, all'articolo 1, la costituzione, da parte dei consigli dell'ordine dei ciascun distretto di corte d'appello, di un apposito ufficio centralizzato, con il compito di predisporre gli elenchi dei difensori d'ufficio e di determinare i criteri per la nomina, tenendo conto delle competenze specifiche, della prossimità alla sede del procedimento e della reperibilità. L'articolo 2 attribuisce a tale ufficio il compito di comunicare all'autorità procedente il nominativo del difensore.

L'articolo 3 modifica il comma 4 dell'articolo 97 del codice di procedura penale, prevedendo che, nel caso di irreperibilità, di mancata comparizione o di abbandono del difensore designato, il sostituto venga scelto fra i difensori immediatamente reperibili solo se a procedere è il giudice: il pubblico ministero e la polizia giudiziaria debbono invece richiedere un altro nominativo all'ufficio centralizzato, salvo i casi di assoluta urgenza dei quali deve essere data congrua motivazione nel provvedimento di nomina.

Le successive disposizioni riguardano i requisiti per l'inserimento nell'elenco dei difensori d'ufficio, che vengono individuati nella frequenza di corsi di aggiornamento

professionale ovvero nel pregresso esercizio della professione in sede penale per almeno un biennio, e dettano norme dirette a regolare il funzionamento degli uffici centralizzati, prevedendo che i nominativi dei difensori siano di norma forniti attraverso un sistema informatizzato.

Viene inoltre proposta l'esenzione da bolli, imposte e spese dei procedimenti per il recupero dei crediti professionali dei difensori d'ufficio (articolo 17) e l'applicazione, per il difensore d'ufficio di indagati o di imputati irreperibili, delle norme attualmente vigenti per gli imputati minorenni, che prevedono l'anticipazione del compenso da parte dello Stato, salvo il diritto di rivalsa (articolo 18).

Si tratta di un punto sul quale mi preme richiamare l'attenzione dei colleghi: la difesa d'ufficio non potrà mai essere effettiva fino a quando non sarà garantita una adeguata retribuzione al difensore d'ufficio, la cui attività — specialmente in caso di imputato contumace o irreperibile — è spesso più difficile di quella del difensore di fiducia, che ha maggiori strumenti di difesa, in quanto ha possibilità di rapporti diretti con il proprio assistito, il quale può fornire tutti gli elementi a propria difesa, sia in relazione alle accuse (ad esempio, per la predisposizione della lista testimoniale) sia in ordine alla richiesta di riti alternativi e alle eventuali attenuanti che incidono, anche in modo significativo, sulla commisurazione della pena.

Si propone, inoltre, l'inserimento nel codice di procedura penale di un nuovo articolo, il 369-*bis*, che renda obbligatoria la notifica all'indagato da parte del pubblico ministero di una comunicazione recante l'indicazione del difensore d'ufficio, con la quale si dà una serie di informazioni tra cui l'indicazione dei diritti attribuiti dalla legge alla persona sottoposta alle indagini, il recapito e il numero telefonico del difensore d'ufficio, l'obbligo di retribuire il medesimo, la possibilità di nominare un difensore di fiducia nonché le condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

Rispetto al testo base, la Commissione giustizia ha approvato alcune modifiche, con l'impegno di ulteriori approfondimenti nel Comitato dei nove. La prima, relativa ai termini a difesa, prevede — nei casi di abbandono, revoca, rinuncia, incompatibilità del difensore dell'imputato — per il nuovo difensore (sia di fiducia che d'ufficio) il diritto ad avere un termine congruo, non inferiore a sette giorni, per prendere cognizione degli atti e per informarsi sui fatti oggetto del procedimento, onde poter svolgere adeguatamente l'incarico affidatogli. Il termine a difesa può essere inferiore se vi è consenso dell'imputato o del difensore. È del tutto evidente, infatti, come l'attuale termine — soprattutto nel caso di procedimenti complessi — non sia in grado di assicurare l'effettività della difesa, non consentendo al difensore di disporre neppure del tempo necessario per estrarre copia e poter studiare gli atti processuali.

Con la modifica approvata in Commissione, il termine a difesa diventa un vero e proprio diritto processuale: su tale questione però c'è l'impegno comune da parte di tutta la Commissione ad effettuare un approfondimento per contemperare la necessità per il nuovo difensore di disporre del tempo effettivamente necessario per svolgere con serietà il proprio incarico e l'esigenza di evitare usi strumentali della richiesta di termini a difesa (in particolare, si sono posti problemi rispetto ai casi in cui vi è rischio di prescrizione del reato).

Si è ritenuto poi opportuno — di fronte a interpretazioni giurisprudenziali tra loro discordanti — modificare il primo comma dell'articolo 102 del codice di procedura penale prevedendo espressamente che anche il difensore d'ufficio possa, in caso di impedimento, nominare un sostituto.

Altra questione su cui sarà necessario un approfondimento è quella relativa alla retribuzione del difensore d'ufficio: rispetto al testo al nostro esame è stata prospettata l'ipotesi di prevedere che, nei casi in cui l'imputato non vi abbia provveduto, il difensore possa detrarre il

compenso, liquidato dal consiglio dell'ordine, dalla propria dichiarazione dei redditi.

Diversa soluzione, su cui pure sarà necessaria una riflessione — e che forse offrirebbe il non trascurabile vantaggio di non comportare oneri finanziari per lo Stato — prevede un incremento, ad esempio dal 2 al 2,25 per cento, dell'importo del contributo alla cassa di previdenza degli avvocati di cui alla legge n. 576 del 1980. Il gettito potrebbe essere utilizzato per erogare il compenso al difensore d'ufficio, salvo il diritto di rivalsa da parte della cassa di previdenza.

La scelta dipenderà anche dai pareri della Commissione bilancio in quanto, purtroppo, la copertura finanziaria per la difesa d'ufficio e il patrocinio dei non abbienti non è certo adeguata alle effettive necessità.

Rimane fermo il principio che, in ogni caso, lo Stato ha diritto di ripetizione delle somme dovute dall'indagato o dall'imputato, salvo che questo versi nelle condizioni per essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

Farò ora alcune considerazioni conclusive.

Il Parlamento, in questi anni, è stato talvolta accusato — ritengo ingiustamente — di occuparsi soprattutto di garantire il diritto di difesa e di rafforzare le garanzie individuali, solo per imputati e indagati cosiddetti eccellenti.

Una rapida approvazione delle proposte di legge sulla difesa d'ufficio e sul patrocinio dei non abbienti, non permetterebbe a nessuno di sostenere — senza essere immediatamente e oggettivamente smentito — una simile ingiustificata tesi.

Confido, pertanto, che su questo delicato ma fondamentale tema, che è presupposto per un processo equo e per una giustizia realmente uguale per tutti, si possa raggiungere, attraverso un confronto sereno e costruttivo, il più ampio consenso da parte di tutti i gruppi parlamentari e di tutti i deputati, indipendentemente dall'appartenenza ai diversi schieramenti politici.

Solo così sarà, infatti, possibile l'approvazione definitiva in questa legislatura di questo importante provvedimento e il Parlamento potrà dare un significativo segnale al paese, dimostrando concretamente di essere sensibile alla piena attuazione dei principi costituzionali e, in particolare, alla tutela di quei diritti, come il diritto di difesa, che dovrebbero essere inviolabili ed assicurati a tutti, ma che troppo spesso rischiano di rimanere solo sulla carta in quanto non tutelato o tutelato in maniera non adeguata.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIANNA LI CALZI, Sottosegretario di Stato per la giustizia. L'Assemblea è oggi chiamata ad esaminare la riforma dell'istituto della difesa d'ufficio. Da tempo, così come accade per il gratuito patrocinio, sono segnalate dagli operatori e dalla dottrina incongruenze e disfunzioni della disciplina attuale, che richiedono un profondo ed incisivo intervento di riforma. Da tempo il Governo ha avviato un approfondimento della materia nell'ottica di restituire efficacia ad uno strumento processuale cardine.

La modifica dell'articolo 111 della Costituzione impone ormai che si giunga in tempi rapidi all'approvazione di una legge di riforma organica, che tenga conto anche delle possibili connessioni con l'altra fondamentale riforma di cui oggi discuteremo, che è quella del gratuito patrocinio.

Per quanto concerne la difesa d'ufficio, invece, il nodo centrale è certamente quello relativo alla retribuzione del difensore. Sulla base degli approfondimenti effettuati dal Governo, era già stato predisposto uno schema di disegno di legge, tenendo conto anche delle esperienze maturate in altri ordinamenti. Tale ordinamento, che ha per oggetto anche la riforma del gratuito patrocinio, non è potuto approdare ancora all'esame del Parlamento essendo stati registrati problemi di copertura finanziaria. La proposta di legge che oggi proviene dall'oppo-

sizione incontra il favore del Governo che è pronto ad un suo esame. Nel merito, occorre — ad avviso del Governo — approfondire il dibattito sull'opportunità di prevedere l'immediato intervento dello Stato a fronte dell'irreperibilità del beneficiario della difesa d'ufficio; potrebbe essere inoltre inopportuno, costituendo un mero aggravio formale, prevedere l'obbligo per il pubblico ministero di notificare un atto distinto dall'informazione di garanzia recante indicazione delle informazioni sul diritto di difesa; deve essere poi esaminata attentamente la disposizione che concerne l'ampliamento dei termini della difesa, in caso di sostituzione del difensore, di cui ha già parlato il relatore.

Già nel corso dei lavori in Commissione giustizia, è stata unanimemente evidenziata l'importanza di prevedere un termine che non avesse carattere meramente formale per la preparazione della difesa in caso di sostituzione del difensore. Tuttavia, occorre evitare che la nuova formulazione della norma si risolva in un ostacolo allo svolgimento corretto dell'attività processuale.

Pertanto, da parte del Governo vi è piena disponibilità e consenso, nelle linee generali, a questa proposta che è stata presentata dall'opposizione, anche se si ribadisce che vi sono questioni scaturite dal dibattito che devono essere attentamente esaminate e che sono state oggi qui ribadite dal relatore. Il Governo intende manifestare oggi la propria disponibilità a contribuire all'adeguamento completo ed esauritivo della normativa vigente; al riguardo, esso si impegna a formulare, ove necessario, anche propri emendamenti che consentano di canalizzare le soluzioni già studiate in relazione ai singoli aspetti del provvedimento, nella convinzione — lo si ribadisce ancora — che la riforma in esame sia indispensabile per la corretta applicazione del nuovo articolo 111 della Costituzione.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Saponara. Ne ha facoltà.

MICHELE SAPONARA. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli

collegi, naturalmente i deputati del gruppo di Forza Italia voteranno a favore della proposta di legge in esame condividendone appieno la *ratio* ed il contenuto, anche perché tale proposta è stata presentata da un deputato del nostro gruppo, l'onorevole Pecorella, ed è oggi all'esame della Camera perché proprio il nostro gruppo ne ha chiesto l'inserimento all'ordine del giorno nell'ambito della quota assegnata all'opposizione.

Detta proposta di legge è diretta a rendere effettivo il diritto di difesa garantito dall'articolo 24 e, ultimamente, dall'articolo 111 della Costituzione. Il comma dell'articolo 111 citato che ha costituzionalizzato il cosiddetto giusto processo così recita: « Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità (...) ». Orbene, affinché vi sia tale parità è necessario che la difesa, al pari dell'accusa, sia valida, autorevole e quindi effettiva.

Nel nuovo processo accusatorio, in cui la prova si forma nel dibattimento, nel contraddittorio tra le parti, in cui vi è la possibilità, a volte addirittura il dovere, di ricorrere ai riti alternativi (patteggiamento, rito abbreviato, giudizio immediato) ed in cui si deve applicare la recente legge sulle investigazioni difensive, c'è bisogno di un nuovo avvocato preparato, agguerrito, dinamico ed organizzato. Ovviamente, non si può più tollerare l'avvocato d'ufficio che si rimette alla clemenza del giudice senza argomentare affatto e senza conoscere gli atti processuali. Pertanto, il difensore d'ufficio deve essere come quello di fiducia e deve avere la sua stessa dignità; per assurdo, egli deve essere migliore dell'avvocato di fiducia, perché quest'ultimo viene scelto dall'imputato o comunque dall'interessato — e quindi si riversa a suo carico la *culpa in eligendo* — mentre quello d'ufficio viene indicato dall'ufficio procedente che, indirettamente, ne avalla la validità.

È per questo che sin dal primo momento (lo prevede l'articolo 19 del provvedimento in esame, che aggiunge l'articolo 369-*bis* del codice di procedura penale), in cui è necessaria la presenza del

difensore, l'ufficio precedente informa l'indagato, con una comunicazione a parte, dell'obbligatorietà della difesa tecnica, che se non si provvede alla nomina di un difensore di fiducia se ne nomina uno d'ufficio e che quest'ultimo deve essere retribuito. Tale precisazione responsabilizza l'indagato o l'interessato; si può anche nominare un difensore di fiducia, ma a volte si accetta il difensore d'ufficio nell'erronea convinzione che lo stesso non vada retribuito. Molti dicono: ma se io devo pagare il difensore d'ufficio, allora nominavo un difensore di fiducia. Questa è l'obiezione che hanno sempre fatto coloro i quali si sono avvalsi dell'operato del difensore d'ufficio nel momento in cui sono stati richiesti di un compenso sia pur minimo. Tutto ciò responsabilizza comunque il difensore d'ufficio nominato che, sapendo che potrà essere compensato, si impegnerà a svolgere il suo mandato con maggiore diligenza.

Per quanto riguarda il funzionamento in concreto dell'istituto, l'articolo 1 prevede che « I consigli dell'ordine forense di ciascun distretto di corte d'appello (...) predispongono gli elenchi dei difensori che a richiesta dell'autorità giudiziaria o della polizia giudiziaria sono indicati ai fini della nomina » a difensori d'ufficio.

Ma per essere iscritti in questo elenco, secondo la proposta di legge in esame (e questo è il lato migliorativo e innovativo) l'articolo 5 prevede che « è necessario il conseguimento di attestazione di idoneità rilasciata dall'ordine degli avvocati di appartenenza al termine della frequenza di corsi di aggiornamento professionale (...) » oppure rilasciato dagli ordini o dalle camere penali o, dall'unione delle camere penali, oppure che dimostrino — è importante anche questo — « di aver esercitato la professione in sede penale per almeno due anni, mediante la produzione di idonea documentazione ».

Vi è quindi una maggiore presunzione di idoneità, atteso il corso e l'esercizio per due anni del patrocinio penale. Oggi, invece, secondo l'articolo 29, comma 1, delle disposizioni di attuazione, possono

essere nominati difensori d'ufficio coloro che siano iscritti all'albo e che siano idonei e disponibili ad assumere le difese d'ufficio. In questo modo, l'idoneità oggi è data solo dall'iscrizione all'albo; non importa da quanto e se si sia esercitato in penale o solo in civile.

In concreto, quindi, noi abbiamo visto cause anche importanti affidate a giovani procuratori una volta e iscritti anche da poco, perché la difesa d'ufficio era considerata come il « far pratica », il consentire la pratica ai giovani procuratori e ai giovani avvocati. Questi ultimi facevano quello che potevano; però fino a che punto poi facessero l'interesse del cliente, dell'imputato affidato alle loro cure da parte dell'autorità precedente, è tutto da dimostrare!

Quindi, si può constatare subito il miglioramento della situazione garantito dalla proposta di legge in esame! Prima l'idoneità era presunta solo in funzione dell'iscrizione nell'albo ed ora essa è presunta in modo più « vicino » alla realtà dal corso di aggiornamento e dall'esercizio per due anni del patrocinio nel campo penale.

L'articolo 15 prevede la procedura per il recupero dei crediti professionali vantati nei confronti degli indagati: « Il consiglio dell'ordine indica annualmente (...) i nominativi degli avvocati disponibili ad assumere l'incarico relativo al recupero dei crediti professionali (...); nel caso d'insolvenza soccorrono le norme sul gratuito patrocinio ».

L'articolo 16 della proposta di legge in esame disciplina la retribuzione del difensore d'ufficio dell'irreperibile. Quante volte abbiamo difeso gli irreperibili? Quante volte nel passato presentavamo impugnazione per l'irreperibile? Poi non si è potuto più presentare e adesso, a seguito della legge Carotti, si può presentare anche l'impugnazione per l'irreperibile. Ricordo che questo rappresentava un grande onere per l'avvocato, perché addirittura doveva inseguire gli irreperibili pagando i relativi ciceroni quando si

faceva ricorso a queste figure. In ogni caso, questa figura appartiene un po' al passato.

A volte gli avvocati vengono criticati a torto: sono tantissimi quelli che hanno prestato il loro servizio gratuitamente — anche in processi durati per tanti mesi — senza percepire un compenso e senza che nessuno neppure li ringraziasse. Il problema più importante, a mio avviso, è il rapporto tra l'avvocato e il magistrato e soprattutto è la considerazione che il magistrato ha e deve avere del difensore d'ufficio. Oggi capita che ci si rivolga ad un avvocato presente in aula, lo si nomini difensore d'ufficio, non gli si conceda termine, a volte che gli si conceda il termine di un quarto d'ora; il più delle volte — questo è grave, signor Presidente — l'avvocato, preso alla sprovvista e non avendo sufficiente autorità e neppure autorevolezza, non ha nemmeno il coraggio di chiedere il termine. Questo è dunque il discorso di un nuovo avvocato e di una nuova deontologia.

Il termine è un diritto? È chiaro che ciascun diritto poi va esercitato con il rispetto delle norme deontologiche. L'avvocato deve chiedere il termine quando non è in condizione di assolvere al suo mandato senza aver letto le carte o senza aver avuto la possibilità di utilizzare un congruo tempo per leggerle. Poi è chiaro che non deve essere strumentalizzato o prestarsi a violazioni del codice deontologico e soprattutto non deve intralciare la giustizia. Ecco perché il processo giusto, il processo accusatorio è una grande vittoria, però sia i giudici, sia gli avvocati devono cambiare la loro cultura e adeguare la loro cultura alle nuove conquiste.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Simeone. Ne ha facoltà.

ALBERTO SIMEONE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ritengo che fosse davvero indilazionabile l'esigenza di porre mano alla modifica della normativa in materia di difesa d'ufficio. Sono norme troppo datate che ormai non riescono più a conciliarsi con tutte le modifiche che

negli ultimi tempi, anche estremamente recenti, si sono verificate nel nostro ordinamento, proprio per rendere effettivo e non residuale — come diceva il relatore, onorevole Pisapia — l'esercizio del diritto di difesa d'ufficio.

Si è parlato tanto in questi ultimi tempi, a volte anche con toni fin troppo trionfalistici, del nuovo processo penale. Abbiamo votato l'articolo 111 e lo abbiamo osannato oltre ogni immaginazione, ma abbiamo dimenticato che nel nostro sistema non è garantita nella maniera più assoluta la presenza paritaria dell'accusa e della difesa. Sempre, come accadeva un tempo, vi sono cittadini di serie A e di serie B che trovano la loro consacrazione negativa e deleteria per i principi della giustizia con la lettera maiuscola proprio nel nostro codice dove la difesa e l'accusa non trovano sostanziale dignità. Spesso vi è una presenza solo formale della difesa d'ufficio e questo determina veramente una situazione di somma ingiustizia. Da ciò deriva la necessità di prevedere, in piena assonanza con la concezione della libertà di difesa, la possibilità di scelta del difensore per rendere veramente oggettivo per tutti i cittadini il diritto ad una libera, e nel contempo qualificata, difesa.

Quando la difesa non viene realizzata nella maniera più piena e compiuta, peraltro, violiamo i principi dettati dalla nostra Carta costituzionale. Tutto ciò passa necessariamente attraverso l'aumento dei limiti di reddito che consentono l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, come meglio vedremo nell'altro provvedimento iscritto al successivo punto dell'ordine del giorno di oggi. Occorre in sostanza riconoscere alla difesa d'ufficio pari dignità rispetto alla difesa di fiducia, mentre, così come oggi è strutturato l'istituto, non si può che constatare che esso non garantisce l'efficienza della difesa: non dimentichiamo, infatti, specie chi frequenta quotidianamente le aule giudiziarie, ciò che in esse si verifica normalmente.

Spesso, il difensore d'ufficio non conosce nemmeno il capo d'imputazione o, preso da altri problemi relativi a diversi

processi che lo vedono impegnato, non riesce nemmeno a focalizzare la difesa cui è chiamato. Sovente accade che arrivi addirittura a rappresentare ragioni diverse da quelle che dovrebbe rappresentare, letteralmente « sospeso » rispetto ad una difesa che in quel momento va ad inventare, oppure che giunga a conclusioni che hanno portato a scrivere anche pagine straordinarie di letteratura giuridica comica, pur nel rimettersi alla giustizia. Ricordo, in particolare, un film con Totò come protagonista che davvero metteva il dito nella piaga, rispetto alla giustizia affidata ad un difensore d'ufficio. Mi auguro che, attraverso la rivisitazione completa dell'istituto, si possa evitare d'incorrere negli errori che, appunto, hanno permesso la nascita di questa letteratura, che si va poi a sostanziare in una comicità davvero tragica. Succede infatti che, per il malcapitato imputato oppure indagato nelle prime mosse del processo, vi sia prima la beffa e poi il danno e che per la giustizia vi sia davvero l'offesa più grande. Proprio questo dobbiamo evitare: che l'offesa alla giustizia sia perpetrata ulteriormente.

Il provvedimento al nostro esame non è che sia il migliore possibile, anzi è largamente migliorabile ed io mi auguro che gli interventi emendativi potranno rendere l'istituto assolutamente consono alle mutate condizioni di vita giuridica. In tale ambito, si dovrà certamente esaltare senza mezzi termini la difesa, intesa nell'accezione più ampia, eliminando le disuguaglianze socio-economico-culturali che spesso hanno vanificato ed offeso un altro principio che trova riconoscimento costituzionale nel nostro ordinamento giuridico ed ha la sua espressione estremamente chiara all'articolo 3 della nostra Carta costituzionale: tutti sono uguali di fronte alla legge.

Allora, se questo accade, se quanto da me lamentato si verifica oggettivamente troppo spesso nel nostro ordinamento e nella nostra vita giudiziaria, manifestandosi nelle aule giudiziarie ogni giorno, aggiungerei, con frequenza fin troppo ossessiva, è davvero giunto il momento

perché, al di là delle posizioni e delle appartenenze partitiche o ideologiche, il provvedimento in esame venga approvato pur se, lo ribadisco, con interventi emendativi che possano dare definitiva dignità ad un istituto che mai è riuscito ad esprimere al meglio le potenzialità che pure in esso erano presenti. L'occasione è veramente troppo ghiotta perché noi ce la lasciamo scappare e i termini sono abbastanza ampi perché il provvedimento possa diventare legge dello Stato.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Copercini. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI COPERCINI. Signor Presidente, colleghi, signor sottosegretario, non mi dilungherò sul provvedimento in esame, risparmiando il fiato per intervenire sul successivo punto all'ordine del giorno, il provvedimento recante norme sul gratuito patrocinio che, in sostanza, riguarda la stessa tematica e affronta le medesime necessità.

I colleghi che mi hanno preceduto hanno fatto affermazioni molto esaustive sulla situazione attuale, ma vorrei sottolineare alcuni paradossi che, appunto, sono già emersi, inquadrandoli anche da un altro punto di vista.

Nel momento in cui le Camere, all'unanimità, hanno approvato la modifica dell'articolo 111 della Costituzione, non si sono accorte di ciò che effettivamente avveniva nel mondo giudiziario e nell'intero consesso civile, costituito da tutti i cittadini che hanno a che fare con la giustizia. La suddetta modifica di pensiero è forse passata a cuor leggero, ma ricordo che ha comportato grandi lavori nelle Commissioni parlamentari e in tutti gli istituti giuridici del paese. L'obbligo della formazione della prova in dibattimento, le condizioni di parità tra pubblica accusa e difesa, la possibilità di investigazioni difensive, complessivamente il fatto di aver portato a compimento — o, meglio, di avere cercato di farlo, perché il nostro gruppo ritiene che la riforma sia ancora incompiuta — la trasformazione del rito sostanziale in rito accusatorio, così come

si era tentato di fare nel 1989, tutto ciò significa che siamo nelle condizioni di ricadere nelle difese di ufficio in ogni comparto. La riforma non era riuscita nel suddetto intento, mentre la modifica della Costituzione sembra aver creato tali condizioni.

Il provvedimento riguardante il gratuito patrocinio e quello in esame non sono stati messi all'ordine del giorno in quanto presentati dall'opposizione, ma per conseguenza logica a seguito dell'approvazione della modifica dell'articolo 111 della Costituzione. I due provvedimenti, quindi, fanno parte di un complesso logico il cui mancato completamento, vanificherebbe l'attuazione del dettato costituzionale a suo tempo approvato.

Si capisce anche che ci si dica che, pur essendo stato presentato dall'opposizione, il provvedimento è stato comunque preso in considerazione; ma non è così: si tratta, come dicevo, di una conseguenza logica.

È necessario, inoltre, procedere con estrema celerità perché altrimenti si rischia di accentuare le disfunzioni come quella del ridicolo difensore d'ufficio che si rimette alla clemenza della corte sotto il potere di un pubblico ministero che è sempre più impostato in un rito inquisitorio duro a morire. Tra l'altro, proprio nelle sedi citate, spesso si assiste ad un modo di procedere che, secondo una metodologia per trafilare il ferro, viene definito « passo del pellegrino »: un passo in avanti e due indietro. Forse qualcuno in quest'aula non conosce questo metodo, ma esso prevede che si facciano un passo avanti e due indietro proprio per migliorare la qualità. In questo caso si fa un passo avanti in senso accusatorio e due indietro in senso inquisitorio, girando attorno all'ostacolo senza avere il coraggio di saltare dall'altra parte.

Vi sono anche sentenze di censura da parte della Corte europea sul difetto della nostra legislazione. Per quanto riguarda gli elenchi degli avvocati e le retribuzioni dei difensori, si tratta di aspetti tecnici che i colleghi avvocati hanno evidenziato

benissimo e che potranno essere affrontati nel corso di un dibattito tecnico in Commissione.

In conclusione, mi dispiace che questi provvedimenti arrivino in aula per la discussione generale essendo stati solo abbozzati. Si dice che il testo base su cui lavorare è quello di un certo deputato piuttosto che di un altro, mentre tutto il lavoro di scrematura, di finitura e di messa a punto deve ancora essere fatto. Pertanto, la discussione generale, per certi versi, è completamente inutile se si vuole affrontare davvero il nocciolo del problema per risolverlo.

Cercheremo di farlo lo stesso, con buona volontà (*Applausi dei deputati dei gruppi della Lega nord Padania, di Forza Italia e di Alleanza nazionale*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

(Replica del relatore - A.C. 5476)

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore.

GIULIANO PISAPIA, *Relatore*. Signor Presidente, mi sembra che sia stato manifestato un largo consenso di massima sia da parte del rappresentante del Governo sia da parte dei colleghi.

Tutti hanno espresso la volontà di procedere con urgenza nell'esame di questo provvedimento e di fare di tutto perché esso sia approvato in questa legislatura. Mi riservo, quindi, di intervenire nel corso dell'esame degli emendamenti.

Condivido in parte ciò che ha detto l'onorevole Copercini e vorrei rispondere ai suoi rilievi. Egli ha posto dei problemi reali, soprattutto in relazione all'articolo 111 della Costituzione. In risposta all'onorevole Copercini vorrei sottolineare che i principi costituzionali debbono sempre essere attuati e ve ne sono alcuni che ancora non sono stati attuati dopo oltre cinquant'anni. Credo che con questo provvedimento si riesca a colmare una lacuna

sia rispetto alla piena attuazione dell'articolo 24 della Costituzione sia, in parte, rispetto all'attuazione dell'articolo 111 della Costituzione, su cui evidentemente bisogna intervenire in tempi brevi affinché sia rispettato anche il fondamentale principio della durata ragionevole dei processi.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il sottosegretario di Stato per la giustizia.

MARIANNA LI CALZI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, rinuncio alla replica.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Pecorella: Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante norme sul gratuito patrocinio (5477); e delle abbinata proposte di legge: Veltroni ed altri; Pisapia (6054-7421) (ore 16,25).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa del deputato Pecorella: Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante norme sul gratuito patrocinio; e delle abbinata proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Veltroni ed altri; Pisapia.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 5477)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 10 minuti (con il limite massimo di 16 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 43 minuti;

Forza Italia: 39 minuti;

Alleanza nazionale: 38 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 35 minuti;

Lega nord Padania: 34 minuti;

UDEUR: 32 minuti;

Comunista: 32 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 32 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Rifondazione comunista-progressisti: 10 minuti; Verdi: 9 minuti; CCD: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 6 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Patto Segni-Riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali — A.C. 5477)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Saponara, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

MICHELE SAPONARA, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, la proposta di legge in esame, inserita nel calendario dell'Assemblea su richiesta del gruppo di Forza Italia, ha per oggetto la materia del gratuito patrocinio, il cui fondamento costituzionale è da rinvenire nell'articolo

24 della Costituzione, che al terzo comma prevede che siano assicurate ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

Il principio sancito da tale disposizione rappresenta un corollario del principio costituzionale di più vasta portata espresso sempre dall'articolo 24, secondo il quale lo Stato ha un vero e proprio obbligo di garantire realmente ed effettivamente a tutti l'esercizio del diritto di difesa.

Quest'ultimo principio, tuttavia, non è altro che un'esplicazione del principio di uguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3 della Costituzione, in base al quale lo Stato ha l'obbligo di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

È opportuno ricordare che, a seguito della riforma costituzionale che ha introdotto nell'ordinamento il principio del giusto processo e dell'approvazione della legge sulle indagini difensive, l'esigenza di assicurare ai non abbienti una difesa adeguata alla nuova complessità del processo penale si pone come uno degli obiettivi prioritari che il Parlamento deve perseguire affinché sia garantito ai cittadini, e non solo a quelli che possono permettersi un avvocato all'altezza dei nuovi compiti, un processo equo.

L'effettività del diritto alla difesa non è un obiettivo esclusivo del nostro ordinamento, trovando riconoscimento internazionale nel Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici firmato a New York il 19 dicembre 1966, reso esecutivo dallo Stato italiano con legge 25 ottobre 1977, n. 881, e nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Roma il 4 novembre 1950 e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848.

L'articolo 14, comma 3, lettera *d*), del Patto di New York riconosce infatti il diritto di « ogni persona accusata di un reato (...) ad avere l'assistenza di un difensore di sua fiducia; se essa è priva di

difensore, ad essere informata del suo diritto di averlo e, ogni volta che l'interesse della giustizia lo esiga, a vedersi attribuito d'ufficio un difensore senza oneri, se essa non ha i mezzi per pagarlo ». La Convenzione di Roma, all'articolo 6, comma 3, lettera *c*), riconosce a ciascun accusato il diritto « se non ha i mezzi per remunerare un difensore, di essere assistito gratuitamente da un difensore d'ufficio ».

La disciplina della difesa legale dei cittadini non abbienti è contenuta nell'articolo 98 del codice di procedura penale e nella legge 30 luglio 1990 n. 217, mentre il gratuito patrocinio è tuttora regolato dal regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282. Tale decreto stabilisce il principio per il quale il patrocinio gratuito è un ufficio onorifico ed obbligatorio degli avvocati. L'istituto è riservato ai cittadini che si trovino in stato di povertà ed è correlato alla probabilità dell'esito favorevole della causa. La normativa ha trovato limitata applicazione ed è stata più volte censurata da sentenze della Corte Costituzionale. L'esigenza di pervenire ad una riforma complessiva del sistema è stata sottolineata anche dal problema dei crescenti costi della difesa processuale e della correlativa potenziale discriminazione a carico dei cittadini che, pur senza versare in condizioni di povertà, risultino comunque privi di mezzi economici adeguati a sostenere tali costi.

L'articolo 98 del codice di procedura penale stabilisce che l'imputato, il danneggiato che intende costituirsi parte civile e il responsabile civile possono chiedere di essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato. La relativa disciplina è ora dettata dalla legge 30 luglio 1990, n. 217, che peraltro non ha interamente sostituito la normativa dettata dal regio decreto n. 3282. La legge ha introdotto il patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti penali, mentre il regio decreto riguardava soltanto i procedimenti civili. Il patrocinio è altresì assicurato nei procedimenti civili relativamente all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno e le restituzioni derivanti da reato, sempre che le ragioni

del non abbiente risultino non manifestamente infondate. Il limite massimo di reddito annuo previsto per l'accesso all'istituto è attualmente fissato in lire 10 milioni 890 mila (decreto del Ministero della giustizia del 28 ottobre 1995).

La richiesta di ammissione al gratuito patrocinio è presentata al giudice davanti al quale pende il procedimento, che decide con decreto motivato impugnabile entro venti giorni dall'avviso di deposito: è evidente come tale limite debba essere innalzato (come prevede, peraltro, la proposta in esame).

L'articolo 18 della proposta di legge prevede una relazione biennale del ministro della giustizia al Parlamento sull'attuazione della nuova normativa. Secondo i dati contenuti nella relazione presentata il 9 aprile 1999, riferita al periodo 1996-1998, il numero delle persone concretamente interessate dalla difesa a spese dello Stato è cresciuto considerevolmente nel corso degli anni: da 2.863 nel 1991 a 27.503 nel 1997.

La funzionalità della normativa è apparsa, comunque, inadeguata rispetto all'obiettivo che si era dato il legislatore. In primo luogo, va rilevato che larga parte (circa il 50 per cento dei soggetti ammessi alla difesa) risultano minorenni per i quali la nomina del difensore è automatica, mentre per gli altri cittadini la procedura disegnata dalla legge n. 217 del 1990 appare, invece, piuttosto complessa.

Inoltre, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime alcune delle norme contenute nella legge, tra le quali rileva soprattutto quella concernente l'autocertificazione del reddito dei cittadini stranieri (sentenza n. 219 del 1995). Si è in tal modo ridotto in misura consistente l'accesso di tali cittadini all'istituto, proprio in coincidenza con una fase di notevole incremento della presenza di stranieri in Italia.

Il problema principale appare comunque collegato al limite di reddito al di sotto del quale sorge il diritto al patrocinio gratuito; è un limite che, pure a seguito dell'aggiornamento di cui al citato decreto ministeriale del 1995, determina

l'esclusione dal beneficio di soggetti che si trovano chiaramente nell'impossibilità di retribuire un difensore di fiducia.

La proposta di legge in esame cerca, pertanto, di porre un rimedio al fallimento della legge n. 217 del 1990 e, quindi, di dare attuazione al principio dell'effettività del diritto di difesa. Nonostante l'importanza della materia ed il suo riconoscimento a livello internazionale, oltre che da parte della Costituzione, si registra nel nostro paese un ritardo non più ammissibile in ordine alla tutela ed al riconoscimento effettivo del diritto delle persone alla difesa in giudizio, con riferimento agli oneri economici che l'esercizio di tale diritto comporta. I costi del processo, infatti, possono limitare (fino a negarlo) il corretto esercizio del diritto di difesa. Dai dati sull'applicazione della legge risulta che le persone interessate al patrocinio, nel 1991, erano 2.863, mentre nel 1997 sono diventate 27.503. Per quanto riguarda l'esito delle istanze di ammissione al gratuito patrocinio, quelle accolte sono state 57.093 dal 1991 al 1998, pari al 68,39 per cento delle istanze presentate (83.484).

La proposta in esame modifica la legge n. 217 del 1990 senza stravolgere l'ottica privatistica del sistema del gratuito patrocinio, che è organizzato secondo moduli privatistici di assistenza legale, collegati al finanziamento a carico dello Stato, per le controversie il cui onere incida in modo notevole sul reddito delle persone.

In base ad una seconda opzione il patrocinio gratuito a carico dello Stato dovrebbe essere assicurato da uffici pubblici di difesa giudiziaria, ovvero extragiudiziaria. Ritengo, infatti, che la proposta di modificare l'attuale assetto del patrocinio gratuito a carico dello Stato attraverso la creazione di uffici di pubblica difesa non possa essere accettata. Una tale soluzione comporterebbe un totale sconvolgimento dei ruoli processuali con la creazione di una figura (quella dell'avvocato pubblico dipendente) che avrebbe il compito di difendere la persona contro cui lo stesso Stato ha deciso di procedere penalmente. Ciò contrasta con la conce-

zione stessa della libertà di difesa, della scelta del difensore e, soprattutto, verrebbe a costituire una notevole limitazione delle garanzie della persona soggetta a procedimento penale.

Al contrario, appare opportuno riconoscere la possibilità di scelta del difensore privato, al fine di rendere effettivo per tutti i cittadini il diritto ad una libera e qualificata difesa. Come si è già detto, occorre aumentare il limite di reddito che consente l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, in quanto la fascia dei cittadini che possono attualmente usufruirne è troppo ristretta. Sono inoltre necessari interventi volti a semplificare la possibilità di accesso al patrocinio, garantendo l'effettivo diritto di difesa anche attraverso la previsione della possibilità di avvalersi della presenza di consulenti tecnici e di un investigatore.

Quale relatore, mi corre l'obbligo di ricordare che l'esame in Commissione è stato alquanto compresso dai lavori dell'Assemblea, per cui, una volta adottato come testo base quello presentato dall'opposizione, non si è potuto procedere ad un esame sufficientemente approfondito del suo contenuto, in quanto altrimenti non sarebbe stato possibile rispettare l'obbligo di riferire all'Assemblea entro i termini regolamentari. Si è rinviato pertanto al Comitato dei nove il compito di approntare eventuali modifiche che i gruppi, con spirito collaborativo, riteranno opportune. Alcune modifiche alla disciplina sono state nel frattempo introdotte dal Senato, giovedì scorso, in occasione dell'esame della legge finanziaria. Tali modifiche, in realtà, non toccano i punti qualificanti della proposta Pecorella, ma attengono proprio ad una delle questioni che erano state demandate al Comitato dei nove: mi riferisco al problema di escludere dal patrocinio legale i boss mafiosi, che risultano, con attestazioni di comodo, essere nullatenenti. Tale obiettivo si realizzerebbe privilegiando il ruolo del pubblico ministero, della DIA e della DNA nella procedura di concessione del beneficio.

La proposta a firma dell'onorevole Pecorella prevede all'articolo 1 l'esplicita menzione, nell'elencazione dei soggetti ammessi al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 217 del 1990, anche dell'indagato e del condannato. Nella normativa in vigore, infatti, si parla soltanto dell'imputato, che però diviene tale dopo la richiesta di rinvio a giudizio, laddove in tutta la parte precedente il soggetto che fino a quel momento è soltanto indagato, rimarrebbe scoperto dalla difesa gratuita, e così il condannato, per quanto riguarda tutte le questioni successive alla sentenza definitiva, come l'ammissione ai benefici della legge Gozzini ed agli altri benefici di legge.

L'articolo 2 propone di sopprimere la specificazione contenuta nell'articolo 1, comma 4, della stessa legge n. 217, secondo la quale il soggetto ammesso al patrocinio per procedimenti civili relativi a richieste di risarcimento del danno o a restituzioni derivanti da reato, qualora risulti totalmente vittorioso nel primo grado di giudizio, ha diritto all'ammissione al patrocinio anche nei gradi successivi. È evidente che, qualora risulti che le ragioni della parte ammessa al patrocinio sono fondate, lo Stato debba garantire la difesa in tutti i gradi del giudizio.

L'articolo 3 abroga la disposizione di cui all'articolo 1, comma 7, della legge n. 217.

L'articolo 4 amplia l'ambito di applicazione della stessa legge n. 217 anche alle contravvenzioni, in quanto risulta arbitraria l'attuale esclusione. Ci sono infatti contravvenzioni che hanno effetti molto importanti e pregiudizievoli, per cui non si vede perché non debba essere garantito il patrocinio gratuito, quindi una difesa effettiva, anche in questi casi.

L'articolo 5 prevede l'elevazione del limite di reddito annuo per l'accesso al patrocinio a 18 milioni di lire.

L'articolo 6, al fine di garantire un'efficace difesa, introduce la possibilità per gli interessati di avvalersi di soggetti che svolgono investigazioni ai sensi dell'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del