

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MERCOLEDÌ 12 MARZO 1969

(11^a seduta, in sede redigente)

Presidenza del Vice Presidente ZUCCALA'

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

Seguito della discussione e rinvio:

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

PRESIDENTE	Pag. 173, 177, 178, 180, 183, 184
AMADEI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	182
BARDI	178
COPPOLA	177, 180, 181
FENOALTEA, <i>relatore</i>	173, 177, 182
FILETTI	181
FINIZZI	177
FOLLIERI	181
LUGNANO	178, 182
MANNIRONI	182
MARIS	177, 178
PETRONE	180, 181
TOMASSINI	179, 180
TROPEANO	179, 183

noaltea, Filetti, Finizzi, Follieri, Lugnano, Mannironi, Maris, Petrone, Salari, Tedesco Giglia, Tomassini, Tropeano, Valsecchi Pasquale e Zuccalà.

Interviene il Sottosegretario di Stato per la giustizia Amadei.

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

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Istituzione del patrocinio statale per i non abbienti » (323)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione, in sede redigente, del disegno di legge: « Istituzione del patrocinio statale per i non abbienti ».

FENOALTEA, *relatore.* Signor Presidente, ella ebbe a incaricarmi di riferire sul disegno di legge nella immediata prossimità della seduta, data l'assenza del relatore designato. Accettai doverosamente l'in-

La seduta ha inizio alle ore 10,35.

Sono presenti i senatori: Bardi, Colella, Coppola, De Matteis, Falcucci Franca, Fe-

carico, pur dovendo confessare ora che, preso com'ero dai lavori per la riforma del Regolamento, non avevo avuto il tempo di approfondire l'esame del provvedimento stesso. Mi limitai quindi, come la Commissione ricorderà, a esporre poche e succinte considerazioni, soltanto per introdurre la discussione. Ho successivamente avuto modo di ascoltare la discussione generale, che è stata particolarmente ampia, elevata e costruttiva, ciò che è indubbio motivo di compiacimento per la Commissione.

Nel corso della discussione è emersa da più parti l'esigenza, più che di migliorare il sistema attuale, di crearne uno nuovo. Personalmente condivido in pieno tale punto di vista, che trova giustificazione nei testi costituzionali. A questo proposito è indispensabile, a mio avviso, verificare quale sia stata la volontà del costituente.

Il tema non fu affrontato durante la preparazione del testo costituzionale, e infatti l'articolo 19 del progetto — che corrisponde all'attuale articolo 24 — non reca l'alinea relativo alla difesa dei non abbienti; alinea che venne inserito in sede di discussione in Aula, precisamente nella seduta del 26 novembre 1957, con un emendamento di cui riferirò successivamente. Prima desidero osservare che a chi per la prima volta legge l'articolo 24, e in particolare l'alinea che ci interessa vien fatto di domandarsi perchè il Costituente non abbia usato in quella occasione il linguaggio che è usuale nel testo della Costituzione; perchè cioè non abbia detto, con norma immediatamente precettiva: « i non abbienti sono esenti dalle spese di giustizia »; oppure, con norma programmatica: « la legge dispone perchè i non abbienti abbiano la garanzia, eccetera, eccetera, » cioè con rinvio al legislatore ordinario.

Come è noto, l'alinea dice invece: « Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione ». Il lettore, oltre al quesito suddetto, non può fare a meno di porsi un altro, quale sia cioè il significato della parola « istituti »: ha inteso il Costituente parlare di istituti in senso giuridico o in senso materiale? Anche il gratuito pa-

trocinio, infatti, è un istituto, che non avrebbe richiesto particolari modalità di espressione.

A mio avviso, il quesito è risolto dal testo dell'emendamento che dette luogo all'alinea oggi esistente, il quale così recita: « La Repubblica assicura, mediante appositi istituzioni, la difesa dei non abbienti in ogni grado di giurisdizione ». E infatti, in un momento successivo, ad opera del Comitato di redazione, il termine « istituzioni » si è trasformato in « istituti ». Tale Comitato, non avendo presente l'andamento della discussione, ha probabilmente creduto con ciò di fare cosa buona, presumendo che si volesse parlare di istituti in senso giuridico. Io sono convinto invece che il Costituente abbia inteso parlare di istituzioni in senso materiale.

Rilevo questo non per amore di formalismo, ma perchè, a mio avviso, la dizione originaria, approvata dai Costituenti, segna lo spartiacque tra il sistema vigente allora (e vigente oggi) e il sistema che dovrebbe prenderne il posto. Mi chiedo anche se tutto questo abbia una giustificazione, ossia se il Costituente, esprimendosi come si è espresso, aveva in mente un qualcosa di fondamentalmente diverso dal sistema attuale. Io rispondo in senso affermativo. Sappiamo tutti infatti che la legge 30 dicembre 1923, n. 3282, tuttora vigente, è una legge esclusivamente di carattere fiscale, con la quale il legislatore dell'epoca — o meglio lo Stato dell'epoca — si liberò dall'onere della difesa dei poveri, allora accollato all'Erario, scaricandolo sulle spalle della categoria forense. La Costituzione invece, ben lungi dallo essere una legge fiscale, ha dato vita a un sistema largamente assistenziale, diretto in numerose sue disposizioni alla tutela degli economicamente deboli, alla protezione del cittadino che la sorte ha posto in condizioni di inferiorità rispetto agli altri. Così stando le cose, ed essendo la giurisdizione funzione primordiale dello Stato, in tesi tutti dovrebbero potervi avere libero accesso; in ipotesi, poichè ciò non è purtroppo praticamente possibile, occorre almeno sussumere le norme sulla difesa dei non abbienti sotto

il criterio largamente assistenziale — se così posso esprimermi — che è stato accolto dalla Costituente e che risponde senza dubbio al suo spirito.

Ricordo che anche prima della Costituente, quando lo Stato ha voluto garantire il cittadino dai rischi della invalidità, della disoccupazione, della vecchiaia, ha creato l'Istituto nazionale di previdenza sociale; quando ha voluto proteggere il cittadino dal rischio di malattia, ha creato l'Istituto nazionale assistenza malattie, e via di seguito. Quindi, concettualmente, non ripugna l'idea della creazione di un Istituto nazionale di assistenza legale, perchè rientrerebbe nel sistema. È evidente che se ci si inoltrasse su questa strada, si potrebbe temere di creare una struttura burocratica; ma io penso che con un po' di fantasia e di buona volontà si potrebbe adempiere al dettato costituzionale raggiungendo senza forme pesanti quello che, a mio avviso, è lo scopo fondamentale della Costituzione. Cioè non si chiede tanto che lo Stato assuma su di sé la spesa della difesa del non abbiente, quanto si chiede che lo Stato assuma su di sé la difesa del non abbiente, la sua tutela in sede legale; e questo può farsi solo mediante uomini che siano in rapporto funzionale con lo Stato. Quindi — ripeto — noi chiediamo che sia lo Stato ad affrontare non soltanto le spese, ma la cura della difesa dei non abbienti.

Ora, signor Presidente, noi abbiamo di fronte un testo che per comune consenso non ha soddisfatto la Commissione; ci troviamo anche di fronte a tre serie di emendamenti: gli emendamenti Tropeano ed altri, gli emendamenti Zuccalà ed altri e gli emendamenti del Governo, i quali ultimi migliorano notevolmente il testo del primitivo. A mio avviso, però, lo scopo che si propone la Costituzione non si raggiunge mediante emendamenti al testo che ci sta dinanzi, e cercherò di darne un'idea esponendo molto brevemente come si esprimono i vari emendamenti proposti rispetto a tre punti fondamentali del sistema: l'ammissione alla difesa gratuita, la materia del contendere, l'esercizio della difesa.

Ammissione alla difesa gratuita: gli emendamenti Tropeano ed altri ammettono automaticamente alla difesa gratuita coloro che godono di un reddito inferiore a 1.500.000 lire annue, in base ad una dichiarazione resa sotto la propria responsabilità e con la successiva comunicazione delle generalità del richiedente all'Intendenza di finanza, la quale dovrebbe esercitare il controllo opportuno. Mi limito ad osservare che questo sistema è insidiato dal pericolo delle lungaggini burocratiche dell'Intendenza e dal conseguente pericolo che il giudice procrastini la sua decisione in attesa che l'Intendenza comunichi il suo parere.

Gli emendamenti Zuccalà ed altri rimettono alla Commissione prevista dal disegno di legge in esame l'accertamento delle condizioni di non abbienza. Io rilevo che la Commissione non ha istituzionalmente i mezzi, così come è prefigurata nel testo che ci sta di fronte, per effettuare questo accertamento, per cui si ridurrà fatalmente o a fare quanto prevedono gli emendamenti Tropeano ed altri, cioè a chiedere l'intervento dell'Intendenza di finanza, con le conseguenze che ho ora esposto, oppure a convocare il richiedente perchè provi la sua non abbienza. In questo secondo caso ricadremmo nel sistema attuale.

Gli emendamenti proposti dal Governo sono senza dubbio i migliori, perchè ammettono alla difesa gratuita colui che non è iscritto nei ruoli della imposta complementare, senonchè la fiducia che meritano le certificazioni fiscali è molto relativa. Non voglio dire che con questi sistemi si premiano gli evasori, ma in un Paese come l'Italia sappiamo benissimo che mentre il ragioniere Felice Riva molto probabilmente risulta nullatenente, viceversa il poveretto che possiede un fazzoletto di terra e che soffre la fame (io feci l'esempio dei coltivatori diretti), per il solo fatto di possedere qualcosa risulta abbiente. Quindi, non mi pare che il sistema della certificazione fiscale sia il migliore.

Allora io dico: perchè non creare categorie di cittadini i quali, in base al loro *status*, siano *de iure* ammessi alla difesa

gratuita, sempre intendendosi che la parte non abbiente è soggetta al controllo della controparte? Se si dicesse, per esempio, che gli iscritti all'elenco dei poveri, i pensionati della Previdenza sociale, i dipendenti statali al di sotto di un certo grado, i dipendenti da privati che svolgono mansioni manuali, e via di seguito, sono ammessi *de iure* alla difesa gratuita, restringeremmo l'area della certificazione fiscale, renderemmo più facile e organica, meno affidata al caso che può essere ingiusto, la concessione della difesa gratuita.

Sulla materia del contendere gli emendamenti Tropeano ed altri non prevedono alcun controllo. Ora io temo che in questo modo, cioè eliminando ogni controllo, si riproduca, capovolta, la situazione di disparità oggi esistente, perchè si metterebbe il non abbiente in condizione di evidente favore rispetto all'abbiente il quale potrebbe attendersi qualunque sorta di aggressione giudiziaria. Ci potrà essere il non abbiente che si presenta a rivendicare la proprietà del Colosseo e avrebbe ingresso al giudizio. Un controllo mi pare che risponda anche ad esigenze logiche.

Gli emendamenti dei senatori Zuccalà ed altri prevedono che il giudizio sulla materia del contendere non vada oltre la pretestuosità della lite, quelli del Governo che non vada oltre la non manifesta infondatezza. Fra le tre soluzioni preferirei quest'ultima; tra l'altro essa risponde alle norme della Corte di giustizia della Comunità europea ed a quelle del *Codex iuris canonici*. Presenta tuttavia il difetto, per me grave, del permanere della commissione, la quale a poco a poco sta perdendo ogni ragion d'essere. Una volta accettato il criterio di rendere giudice della non manifesta infondatezza lo stesso giudice della lite, non vedo infatti quali compiti tale commissione potrebbe avere. Essa comunque è composta, così come previsto, anche da magistrati che possono diventare giudici della controversia, mentre la dottrina unanimemente fa voti perchè essi non vengano assegnati a funzioni amministrative.

A rigore, in un sistema diversamente strutturato, il controllo dovrebbe poter essere esercitato dallo stesso avvocato officiato per la causa. Ognuno di noi, ognuno di voi, onorevoli colleghi che esercitate la professione forense, se riceve la visita di un tale che intende rivendicare la proprietà del Colosseo, o che, fuori dell'assurdo, vuole intentare liti infondate o ingiuste, è evidente che lo dissuade, come ognuno di noi ha sempre fatto e, se esercita tuttora l'avvocatura, continua a fare per elementari ragioni deontologiche. Controllo, quindi, esercitato dall'avvocato legato istituzionalmente allo Stato.

Esercizio della difesa. Secondo gli emendamenti Tropeano e altri, il non abbiente può liberamente scegliere fra tutti gli avvocati iscritti nell'Albo, i quali hanno l'obbligo di accettare il mandato, salvo l'esonero per giustificati motivi; secondo gli emendamenti Zuccalà, il sistema è uguale, fatta salva la rinuncia del designato; secondo gli emendamenti del Governo, infine, la libera scelta viene esercitata nei limiti di un quarto degli iscritti all'Albo, con sistema di rotazione, e sempre fatto salvo l'esonero per giustificati motivi.

Onorevoli colleghi, a mio sommo avviso esiste una contraddittorietà insanabile tra la libera scelta e l'obbligatorietà del mandato: infatti, se al non abbiente l'avvocato non costa nulla, evidentemente egli sceglie il migliore sceglie Carnelutti (nominò un defunto per non fare graduatorie di celebrità fra i viventi!), e mi domando chi possa impedirgli di fare tale scelta. E Carnelutti ha l'obbligo di accettare. Egli però, assediato da cause di sfratto per morosità o di cambiale non pagate, troverà inevitabilmente — guardiamo in faccia la realtà! — qualche giustificato motivo per essere esonerato: e farà bene, perchè un Carnelutti oppresso dalla mattina alla sera da cause di sfratto rappresenterebbe un ingegno perduto per la scienza giuridica. E, una volta esonerato Carnelutti, occorre vedere quali avvocati accetteranno di essere pagati dallo Stato, che (non dobbiamo dimenticarlo) è considerato il peggior pagatore che esista. Vi sono imprese industriali che falliscono in stato di credito verso lo Stato.

F I N I Z Z I . Il novanta per cento.

F E N O A L T E A , *relatore*. Oltre questi tre punti nodali, vi è poi la questione della consulenza legale, consulenza che, se non nella lettera, è certamente nello spirito della Costituzione. In proposito gli emendamenti tacciono, eccettuato quello dei senatori Tropeano ed altri, il quale la prevede all'articolo 38, negandola però all'articolo 1, dove si parla di controversie. Ma la consulenza, evidentemente, non è una controversia.

Gli emendamenti, insomma, a mio sommo avviso tendono a migliorare (e in qualche parte notevolmente) il sistema attuale, ma non a crearne uno nuovo; ove lo tentino, creano situazioni difficilmente attuabili. La sola reale novità propostaci consiste nell'assunzione delle spese a carico dell'Era-rio, però con gli inconvenienti lamentati.

Temo quindi che il meccanismo al nostro esame tenderà fatalmente a riprodurre, per via di successive degenerazioni, il sistema attuale, con tutti i suoi gravissimi difetti. A questo punto, signor Presidente, poichè sono contrario, per le ragioni esposte, al testo originario ed a tutti gli emendamenti, mi sento particolarmente a mio agio nel ricordare che è prassi mai smentita del Senato di non spogliare il relatore designato a causa di una sua occasionale assenza. Quando venni incaricato di riferire sul disegno di legge, ritenni che il senatore Bardi avesse annunciato una sua assenza di uno o due mesi, ciò che ne avrebbe reso indispensabile la sostituzione.

Ma il relatore non deve essere privato del suo incarico per una sola assenza dovuta magari al caso. Per questo io mi sento in dovere di dire che, per la sua presenza qui, egli è perfettamente in grado di riassumere definitivamente il suo mandato.

P R E S I D E N T E . La relazione del collega Fenoaltea, apprezzabilissima, mi pare abbia chiarito il suo personale orientamento verso un *optimum* che però — debbo rilevarlo con schiettezza — non credo sarà facilmente raggiungibile nè in questa sede

nè, penso, in questa legislatura. Faccio queste brevi considerazioni anche per orientare un po' il dibattito che dovrà seguire.

L'ideale sarebbe certamente l'*optimum* segnalato dal collega, ma io credo che il disegno di legge in esame, in un testo che potrebbe essere migliorato attraverso l'apporto di tutta la Commissione, possa rispondere all'esigenza di venire incontro alle attese che ci sono nel Paese anche in merito a questo problema, certo non il più rilevante nella crisi della giustizia, ma di importanza notevole. Apprezzo tuttavia la franchezza del senatore Fenoaltea.

M A R I S . Prendo la parola per una mozione d'ordine. Qui si tratta di una questione di principio che va affrontata una volta per sempre: non ritengo opportuno che il Presidente ad ogni esposizione replichi a titolo personale! Il Presidente apre la discussione e poi la riassume. Dire che l'*optimum* non è raggiungibile è una presa di posizione precisa da parte della Presidenza!

C O P P O L A . Ha parlato il relatore, non un qualsiasi membro della Commissione!

P R E S I D E N T E . Qui non si tratta di aprire la discussione. Volevo arrivare alla conclusione della sostituzione del relatore.

Perchè si era arrivati alla sostituzione del relatore? Il collega Bardi era ammalato e poichè il disegno di legge si doveva continuare a discutere in questa sede avevo pregato il senatore Fenoaltea di sostituirlo. Che la sostituzione dovesse essere temporanea o definitiva non se n'era discusso affatto. Il senatore Fenoaltea adesso avanza una proposta. Se non ci sono osservazioni in senso contrario, penso che possiamo chiedere al collega Bardi di riprendere l'opera di relatore.

M A R I S . Osservo che non siamo stati mai interpellati quando si è trattato di affidare l'incarico di relatore ad un collega; non vedo perchè dovremmo esserlo adesso. Dobbiamo essere interpellati, invece, circa il me-

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)11^a SEDUTA (12 marzo 1969)

rito della discussione. Noi non desideriamo che il Presidente anticipi alcuna soluzione e nemmeno il suo pensiero. Si tratta di una procedura irregolare introdotta per primo dal Presidente Cassiani! Per quanto riguarda invece la designazione, se il nuovo sistema è discuterne, discutiamone.

P R E S I D E N T E . Questo rilievo in assenza del Presidente mi pare quanto meno poco delicato. Abbiamo sempre concordato un certo ordine di lavoro!

M A R I S . Mi riprometto di ripeterlo in presenza del senatore Cassiani. Lo faccio comunque ora, in sua presenza, in ordine ad un identico comportamento e riferendomi a quello che lei diceva poco fa.

P R E S I D E N T E . Credo che al Presidente sia consentito fare una premessa!

M A R I S . Nossignore! È una grossa questione di fondo. Il Presidente non può — lo ripeto — dopo ogni intervento esprimere il proprio pensiero, contrapporre il suo giudizio a quello del relatore. Apra la discussione e poi, eventualmente, la riassumerà.

P R E S I D E N T E . Il problema è questo: sostituire al collega Fenoaltea il collega Bardi. Lei, senatore Bardi, accetta l'incarico?

B A R D I . Io sono estremamente imbarazzato. La sensibilità del collega Fenoaltea è apprezzabilissima, ma ho l'impressione che la sua rinuncia derivi da un'altra ragione e vorrei un po' approfondire quest'altra ragione.

Il punto è questo. Io sono nuovo a queste cose e non so se il relatore debba necessariamente condividere il disegno di legge sul quale deve riferire. Se è questo il principio, allora dovrei dichiarare subito che anch'io ho ampie riserve in merito al provvedimento e sarei costretto anche io a rinunciare all'incarico.

P R E S I D E N T E . Il relatore deve soltanto, penso, aiutare con la sua illustra-

zione la Commissione a svolgere il proprio lavoro per mandare in porto o respingere il disegno di legge.

L U G N A N O . Ma se c'è un'incompatibilità assoluta tra il pensiero del relatore e il disegno di legge?

B A R D I . Io volevo soltanto sciogliere questo nodo pregiudiziale, Presidente.

P R E S I D E N T E . Se non vi sono le stesse riserve di fondo che hanno indotto il collega Fenoaltea a rinunciare all'incarico, penso che lei possa di nuovo accettare il mandato di relatore.

B A R D I . Mi rimetto a lei, Presidente.

P R E S I D E N T E . Allora, se non si fanno altre osservazioni, il mandato di relatore sul disegno di legge in esame è di nuovo affidato al senatore Bardi.

Adesso dobbiamo prendere una decisione. Abbiamo ascoltato un'introduzione del senatore Fenoaltea sul coordinamento dei vari emendamenti. Vogliamo passare all'esame dei singoli articoli o proseguiamo nella discussione generale? O vogliamo addirittura non passare all'esame degli articoli del disegno di legge? Questi sono i quesiti che pongo alla Commissione.

M A R I S . Quella che abbiamo ascoltato è la prima, vera relazione, perchè la prima volta il collega Fenoaltea è stato costretto ad esprimere alcune considerazioni, senza riuscire, poi, ad approfondire i vari aspetti. Ora, di fronte a questa relazione, che è espressione non solo di diligenza, ma di una appassionata capacità di andare in fondo alle cose, anche i presentatori di emendamenti intesi a modificare alla radice la situazione sono gravemente perplessi, tanto che il loro primo impulso sarebbe di dire: non passiamo all'esame degli articoli, perchè il provvedimento, così come ci si presenta, è da rigettare *in toto*.

A questo punto formulerei semmai una proposta subordinata: non creiamo a tutti i costi una situazione difficile, ma rinviemo

questa discussione. La relazione del senatore Fenoaltea merita una meditazione da parte di tutti e penso anche dello stesso proponente del disegno di legge.

T O M A S S I N I . Dopo la relazione del senatore Fenoaltea si è aperto un problema a mio parere molto importante, direi anzi pregiudiziale, cioè quello della interpretazione dell'articolo 24 della Costituzione: qual è il significato di « istituto »? Per istituto deve intendersi istituto giuridico o istituzione?

Come tutti ben comprendiamo, a seconda della interpretazione che daremo alla parola « istituto », dovremo formulare un certo tipo di disegno di legge. A mio parere, però, non possiamo rimandare non dico l'approvazione di questo disegno di legge, ma l'elaborazione di una legge che ammetta alla difesa gratuita i non abbienti. È un precetto costituzionale? Lasciamo stare se è precettivo o programmatico; è, comunque, un imperativo costituzionale, la cui applicazione da molto tempo abbiamo reclamato in sede di discussione del bilancio e in altre occasioni. Oggi che il problema è aperto, non dobbiamo rimandarne la soluzione alle calende greche.

La mia proposta, pertanto, è questa: poiché il disegno di legge, così come è formulato, è insoddisfacente, nominiamo una Commissione ristretta che elabori un nuovo testo, cercando di coordinare in esso tutte le esigenze e lo presenti poi alla Commissione la quale lo esaminerà, lo discuterà, ed eventualmente lo approverà. Se oggi, infatti, rimandiamo questa discussione, passerà ancora del tempo e la difesa gratuita ai non abbienti non sarà mai assicurata. Quindi, propongo di procedere così come già si è fatto per altri disegni di legge.

T R O P E A N O . Anzitutto vorrei fare un'osservazione di carattere metodologico. Questa mattina ci siamo trovati di fronte a questa situazione: il senatore Fenoaltea, dopo aver fatto la sua esposizione — giustamente il senatore Maris ha detto « la sua relazione », perchè in effetti questa è la prima relazione che ascoltiamo, almeno nel senso della completezza — ha rinunciato all'incarico

di relatore. Si è subito detto che l'incarico ritornava al relatore primieramente designato, il senatore Bardi, il quale fino a questo momento, però, non ha espresso mai, come relatore, il suo pensiero sul disegno di legge in discussione. Ora, io ritengo assurdo pretendere che il dibattito in Commissione possa svilupparsi su una relazione o su una serie di osservazioni mosse dal collega Fenoaltea, il quale ha rinunciato al proprio mandato di relatore. E evidente che la discussione deve effettuarsi sulla relazione del relatore incaricato. Quindi, è stata avviata una discussione generale, ma ora c'è il fatto nuovo e cioè che è venuto meno il relatore e che assume questo incarico un altro collega il quale deve esporre, a sua volta, le proprie opinioni, le proprie idee sul disegno di legge, perchè è sulla sua relazione che essenzialmente dovrà svilupparsi il dibattito in Commissione.

Tra l'altro, il senatore Bardi con molta esitanza non dico che ha accettato l'incarico, ma si è rimesso alla Presidenza ed ha fatto capire che anche in lui ci sono delle perplessità sul merito del disegno di legge. Ora, queste perplessità debbono essere manifestate alla Commissione perchè possa avviarsi un discorso organico. Pertanto ritengo che dovremo dare tempo al senatore Bardi di esporre le proprie idee in merito al provvedimento.

Dico subito che non sono dell'avviso del Presidente di decidere il non passaggio agli articoli. Il problema non si pone; almeno non si pone oggi. Credo che tutti noi siamo intenzionati a pervenire comunque all'approvazione di un provvedimento a favore dei non abbienti: nessuno di noi — almeno credo — vuole sabotare il provvedimento e fare in modo che non si parli più di questo problema. Al punto in cui siamo, ognuno di noi si sente obbligato a promuovere una iniziativa perchè il problema sia sottoposto all'attenzione del Senato.

Questa osservazione di carattere metodologico mi porta a concludere che allo stato dei fatti dovremmo aggiornare i lavori per ascoltare la relazione del senatore Bardi e poi riprendere la discussione.

Evidentemente, alla ripresa della discussione generale, terremo conto anche dei giudizi espressi questa mattina dal senatore Fenoaltea, perchè ci possono essere alcuni, tra i componenti di questa Commissione, i quali intendono assumere una posizione ben diversa da quella del senatore Fenoaltea, pur apprezzando lo sforzo di ricerca da lui compiuto nel rifarsi addirittura ai lavori preparatori all'emendamento apprestato circa la interpretazione dell'articolo 24 della Costituzione e la sottigliezza delle sue argomentazioni.

Noi teniamo conto della formulazione della norma costituzionale così come è oggi; cioè, non possiamo rifarci a quell'emendamento, che comunque non è stato poi recepito nella Costituzione repubblicana, ma dobbiamo tenere presente il testo dell'articolo 24 e cercare di interpretarlo giustamente per vedere quali conseguenze dobbiamo trarre dalla sua formulazione. Questa, comunque, sarà materia che esamineremo nel corso della discussione generale, che a questo punto dovrà riaprirsi, perchè la proposta del senatore Tomassini è apprezzabile sotto certi aspetti, ma non può essere adottata in questo momento in cui sono posti in dubbio i principi informatori del disegno di legge. Può darsi che successivamente, tutti d'accordo, perverremo a questa soluzione, cioè a promuovere la costituzione di un Comitato ristretto, ma è un problema che si porrà soltanto quando la Commissione avrà predeterminato i caratteri informatori di questo disegno di legge.

P E T R O N E . Vorrei fare anzitutto un rilievo di carattere generale.

Noi ci troviamo di fronte ad un insieme di iniziative che mirano a modificare una determinata situazione. Ora, io posso anche capire che, per una serie di fatti, (e qui la serie è molto lunga, perchè sono passati ormai ventidue anni) certi precetti costituzionali non siano stati affrontati dal Parlamento attraverso i necessari provvedimenti legislativi. Però, nel momento in cui si vuole ottemperare all'obbligo di applicare un precetto costituzionale e si affronta un proble-

ma riguardante l'applicazione del precetto medesimo, questo problema lo si deve affrontare nella sua interezza. Procedere per tappe, a spizzico, mi sembra un metodo da respingere in via di principio. Vogliamo che la difesa ai non abbienti assuma finalmente un carattere anche sociale, avviandosi così verso un concetto della giustizia intesa come uno dei compiti preminenti di uno Stato moderno? Allora affrontiamo il problema in maniera completa, esauriente, e non disponiamo delle norme con la solita riserva che nel futuro (se un futuro ci sarà e quando ci sarà) si affronteranno altri aspetti del problema stesso.

Fatto questo rilievo di carattere generale, c'è la questione dell'interpretazione dell'articolo 24 della Costituzione.

C O P P O L A . Allora entriamo nel merito?

P E T R O N E . Esiste questo problema fondamentale: stabilire qual è la portata dell'articolo 24 della Costituzione. Se questo articolo va interpretato nel senso che ci è stato prospettato dal senatore Fenoaltea, cioè secondo lo spirito dell'emendamento approvato all'unanimità dall'Assemblea costituente (anche se poi tradotto in espressioni diverse, forse per errore materiale, non sappiamo bene perchè), che è quello della istituzione della difesa del non abbiente, chi deve dare questa interpretazione? Secondo me, poichè siamo in sede parlamentare, per poter arrivare ad una conclusione di questo tipo occorre un atto preliminare: chiedere il parere della Commissione competente; non possiamo prescindere da quel parere.

T O M A S S I N I . Ma non si tratta di una legge costituzionale.

P R E S I D E N T E . Limitiamo il dibattito alle proposte concrete. C'è la proposta del senatore Maris di rinviare la discussione e vi è la proposta del senatore Tomassini di costituire una sottocommissione, probabilmente subordinata all'ulteriore discussione della proposta di rinvio.

2ª COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)

11ª SEDUTA (12 marzo 1969)

P E T R O N E . Innanzitutto abbiamo la esigenza di ascoltare la relazione del senatore Bardi, perchè quella del senatore Fenoaltea è nettamente contraria al disegno di legge; egli ha declinato il suo incarico per questa ragione. In secondo luogo, io ritengo che non possiamo prescindere dal parere della 1ª Commissione, perchè ogni provvedimento che può avere comunque attinenza con l'interpretazione di una norma costituzionale richiede necessariamente, a norma di Regolamento, il parere della Commissione competente.

F I L E T T I . Vorrei fare una breve osservazione.

Ognuno di noi ha preso le mosse dall'articolo 24 della Costituzione, là dove vi è la espressione: « assicurare i mezzi con appositi istituti ». Io rilevo che si usa il plurale e non il singolare: « con apposito istituto ». Quindi penso che se anche si fosse usata la parola: « istituzioni » al posto di « istituti », la conseguenza sarebbe stata identica. Non si è voluto infatti chiaramente far riferimento a quello che era l'antico istituto del 1859, cioè l'istituto dell'avvocatura dei poveri. Quando si parla di istituti o di istituzioni ci si vuole riferire ad un complesso di elementi che debbono tendere tutti ad un unico scopo: assicurare ai non abbienti la difesa, sia attiva sia passiva. Non si può, quindi, a me pare, partire da una premessa che fu consolidata in dottrina, per esempio dal Mattiolo e dal Lessona, i quali espressero il parere di voler ricostituire il sistema dell'avvocatura dei poveri, dato che, secondo la norma costituzionale, non si vuole ricostituire questo sistema, bensì si vogliono trovare i mezzi per assicurare al non abbiente la difesa.

Ora, una relazione già è stata fatta; mi pare che il collega Bardi abbia fatto comprendere che si rimette alle osservazioni e alle conclusioni del senatore Fenoaltea.

C O P P O L A . Ma non ha detto questo!

F I L E T T I . Se così stanno le cose, credo che anche oggi stesso si potrebbe co-

stituire la sottocommissione la quale preparerà un testo che potrà essere valutato dal relatore e successivamente sottoposto all'esame della Commissione.

F O L L I E R I . A proposito della riflessione che è suggerita dall'intervento del senatore Fenoaltea e dalle osservazioni critiche degli altri colleghi, vorrei ricordare alla Commissione l'esistenza di una sentenza della Corte costituzionale, esattamente la sentenza n. 134 del 22 dicembre 1964, la quale ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'attuale istituto di gratuito patrocinio su cui in sostanza si basa il disegno di legge proposto dal Governo. L'esposizione del collega Fenoaltea è indubbiamente dotta e apprezzabilissima come contributo personale all'interpretazione dell'articolo 24 della Costituzione. Ma vi è un'interpretazione alla quale noi, come parlamentari e cittadini, dobbiamo sottostare, perchè essa fa testo per tutti ed in tutti i casi.

Questo progetto, quindi, è sorto sempre su indicazione della Corte costituzionale. La sentenza afferma, infatti, che *de lege ferenda* e da un punto di vista di politica legislativa può anche auspicarsi una diversa e migliore disciplina della difesa dei non abbienti e che... potrebbe essere opportunamente creato un sistema che assicurasse in ogni caso un compenso al difensore d'ufficio. La preoccupazione, in definitiva, della Corte costituzionale, espressa nella sentenza del dicembre 1964, era semplicemente quella di assicurare una retribuzione per la prestazione professionale. A me sembra, pertanto, che l'ambito nel quale ci muoviamo con il presente disegno di legge sia un ambito squisitamente e correttamente costituzionale; che la citata sentenza non postuli la necessità di adire la prima Commissione per avere un parere sulla costituzionalità del provvedimento e che la nostra interpretazione non possa prescindere da quella già espressa dalla Corte costituzionale.

Ho voluto citare quella sentenza perchè il relatore, studiandola a fondo, possa esprimere un parere motivato in ordine alla co-

stituzionalità del disegno di legge con riferimento all'articolo 24 della Costituzione.

LUGNANO. Il collega Petrone, però, sollevava una questione diversa!

FENOALTEA, *relatore*. Non vorrei che la Commissione avesse l'impressione di una « impuntatura » — mi si perdoni il termine — da parte mia circa i lavori della Costituente, cioè di avere rivolto tutto il mio pensiero al significato letterale dell'emendamento approvato allora in Assemblea e alle modificazioni apportate dal Comitato di redazione, capovolgendo così la mia posizione. Mi sono convinto, dopo matura riflessione — e se sono in errore si accusi la mia pochezza — che senza la creazione di una qualche istituzione il problema non si risolve; e la prova di ciò l'ho cercata e, ritengo, trovata nei lavori della Costituente. Qualsiasi altro sistema, anche migliorativo rispetto a quello attuale, nasce male. Questa è la mia opinione e, pertanto, non sarebbe intellettualmente onesto da parte mia mantenere il mandato di relatore.

Confesso che non mi sarebbe costato nulla proporre, in veste di relatore, il non passaggio all'esame degli articoli; non l'ho fatto, il che vuol dire: onorevoli colleghi, vedete voi, può darsi che anche da questo progetto venga fuori qualcosa di buono, ma non potete pretendere che sia io a difendere un'impostazione che non condivido. Ammetto che su questa mia decisione ha influito anche un senso di riguardo verso il collega Bardi, il quale era rimasto privato, senza che lo volesse, dell'incarico di relatore.

MANNIRONI. Signor Presidente, mi sembra che la discussione sia ormai abbastanza matura per arrivare ad una certa conclusione. Mi trovo d'accordo con alcune proposte già fatte dai colleghi Tropeano, Fenoaltea, Petrone e Follieri, nel senso che sono anch'io del parere che la discussione debba essere rinviata in attesa che il nuovo relatore riveda tutta la materia e ci esponga il suo punto di vista. Egli ce ne ha fatto cen-

no oggi in maniera fugace, asserendo di essere in linea di massima del parere già espresso dal collega Fenoaltea; ma è giusto e doveroso dargli la possibilità di svolgere la relazione.

Questo rinvio servirà a tutti per ripensare sull'argomento, anche dopo l'importante dichiarazione che ha fatto il collega Follieri, il quale ci ha ricordato l'esistenza di una sentenza della Corte costituzionale di cui noi dobbiamo inevitabilmente tener conto. Il senatore Petrone ha anche accennato alla necessità, o quanto meno all'opportunità di rimettere il disegno di legge al parere della 1^a Commissione; io credo che questo sia giusto, ma dovrà esser fatto quando avremo formulato un testo, perchè oggi non saprei su che cosa la 1^a Commissione dovrebbe esprimere il suo parere.

Ritengo, pertanto, che con tranquilla coscienza possiamo rinviare il seguito dell'esame del disegno di legge, per ascoltare la relazione del senatore Bardi e per tutte le conseguenze che deriveranno dalla nuova impostazione del problema. Non sono del parere che possiamo liberarci di questa materia alla leggera; siamo di fronte ad un disegno di legge che costituisce un adempimento costituzionale e, anche se il cammino sarà faticoso, dobbiamo arrivare fino in fondo. Il Governo ha preso l'iniziativa di questo adempimento costituzionale e pertanto anche noi dobbiamo seguirlo per giungere ad una conclusione. Sarà un testo completamente modificato quello che approveremo. Pazienza, avremo comunque dato prova della nostra sensibilità e del nostro senso di responsabilità costituzionale, giuridica e politica, quando avremo studiato a fondo il problema e saremo giunti ad una conclusione.

MADDEI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo, per lo meno chi lo rappresenta in questo momento, è stato sempre del parere di ascoltare e seguire possibilmente i suggerimenti della Commissione. Debbo notare, però, alcuni aspetti particolari, che sono emersi oggi per la prima volta.

Quando iniziammo l'esame di questo disegno di legge, il relatore dichiarò che era im-preparato a svolgere una relazione vera e propria, in quanto l'incarico gli era stato affidato in quel momento. Ricordo, tuttavia, perfettamente, — e credo che questo sia stato verbalizzato — che egli si preoccupò di mettere in evidenza il fatto che questo disegno di legge era un'eredità che l'attuale Governo aveva ricevuto da quello precedente e che lo stesso rappresentante del Governo non era entusiasta del provvedimento; tanto è vero che il relatore domandò se l'attuale Governo era disposto ad esaminare con una visione larga il problema, ad accettare suggerimenti, ad assumere insomma una posizione che non fosse di rigida difesa del disegno di legge, così com'era stato presentato, ed io risposi affermativamente. Ora, però, il problema si sposta, perchè le osservazioni fatte allora dal senatore Fenoaltea sono state oggi superate da una considerazione di fondo che egli ha formulato. Se l'altra volta, infatti, il senatore Fenoaltea chiese al Governo se era disposto a recepire suggerimenti che potevano anche sconvolgere l'impostazione originaria del disegno di legge, era evidente che egli non aveva ancora esaminato il problema che oggi, invece, ha sottoposto alla nostra attenzione e cioè se il presente disegno di legge, sia pure modificato, risponde al progetto della Costituzione.

Io sono dello stesso parere espresso da alcuni senatori: oggi bisogna tener presente la Costituzione così com'è formulata; e se la formulazione dell'articolo 24 è quella, vuol dire che i costituenti — tra i quali eravamo presenti Mannironi ed io — allora ritennero che la parola « istituto » fosse più comprensiva e più chiara del termine « istituzione ».

Oggi il senatore Fenoaltea, che ha dimostrato una serietà intellettuale di cui tutti prendiamo atto, ha fatto questa considerazione: qualsiasi testo legislativo venga presentato all'esame della Commissione, qualsiasi elaborazione possa farne la stessa Commissione, non risponde al dettato costituzionale. Siccome il mio pensiero è questo, egli ha detto, non posso seguire altre imposta-

zioni, sia pure apprezzabili, perchè secondo me si parte male.

Io penso che nella mente dei proponenti di questo disegno di legge fosse presente la sentenza della Corte costituzionale, e vorrei richiamare l'attenzione degli onorevoli senatori sul fatto che il Governo precedente si era in fondo preoccupato di dare un avvio all'attuazione del principio stabilito dall'articolo 24 della Costituzione. Non escludo che questo avvio non sia stato perfettamente soddisfacente; infatti, abbiamo cercato di migliorarlo presentando emendamenti e recependo emendamenti presentati dall'opposizione. Ma se oggi decidessimo di rinviare per guadagnare tempo e poi non farne nulla, mi sembra che questo atteggiamento non sarebbe meritevole di una benevola considerazione da parte dell'opinione pubblica, la quale attende che si faccia qualcosa a questo proposito. Io penso che con questo disegno di legge, così come potrà essere modificato nel corso della discussione, si dia veramente attuazione al principio costituzionale. Bisogna rimettersi al parere della 1^a Commissione? Penso che un esame della suddetta Commissione non sia opportuno proprio per quella sentenza della Corte costituzionale a cui ha fatto riferimento il senatore Follieri.

Al Governo interessa attuare un principio stabilito dall'articolo 24 della Costituzione. Cerchiamo, quindi, di dare a questa attuazione la forma migliore, più aderente al dettato costituzionale, ma andiamo avanti. Questo è un problema serio, che riguarda una massa di cittadini che non sono in grado di affrontare le spese per una causa o per qualsiasi controversia di carattere giudiziario; per cui, interrompendo il cammino del presente disegno di legge, non faremmo una cosa apprezzabile nè ubbidiremmo al principio della stessa Costituzione.

P R E S I D E N T E . Mi sembra che dopo la dichiarazione del Governo e con l'accordo unanime della Commissione possiamo rinviare il seguito dell'esame del disegno di legge.

T R O P E A N O . Spero che non si tratti di un rinvio alle calende greche!

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)11^a SEDUTA (12 marzo 1969)

P R E S I D E N T E . Dipenderà dal relatore. Sentiremo la nuova relazione e poi decideremo se proseguire nella discussione generale o passare all'esame degli articoli.

Resta inteso, allora, che la Commissione affida nuovamente al senatore Bardi il mandato di relatore sul disegno di legge. Se non si fanno osservazioni, il seguito della discus-

sione del disegno di legge stesso è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 12.

UFFICIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ENRICO ALFONSI