

Illustrissimo Sig. Ministro della Giustizia

DOCUMENTO PROGRAMMATICO

*Difesa d'ufficio – Patrocinio a spese dello Stato*

In data 15 maggio 2014 si sono riuniti intorno al tavolo convocato dal Sig. Ministro, i sigg:

dott.ssa Carla Garlatti (*Ufficio legislativo Ministero Giustizia*)

dott. Attilio Mari (*Ufficio legislativo Ministero Giustizia*)

dott. Stefano Miraglia (*Ufficio 1° - Spese di giustizia del Ministero della Giustizia*)

dott. Carlo Villani (*Ufficio 1° - Spese di giustizia del Ministero della Giustizia*)

Avv. Nicola Cirillo (CNF)

Avv. Roberto Uzzau (Cassaforense)

Avv. Maria Grazia Bosco (OUA)

Avv. Vincenzo Luly (OUA)

Avv. Carmela Parziale (UCPI)

Avv. Paola Lovati (UNCM)

Avv. Luisella Fanni (AIAF)

Avv. Michele Vaira (AIGA)

All'esito dell'incontro, e alla luce del dibattito intercorso, dell'analisi dei documenti prodotti dalle Istituzioni e Associazioni Forensi e del successivo scambio epistolare tra i rappresentanti dell'Avvocatura, i sottoscritti si permettono di suggerire le seguenti linee di intervento in materia di difesa di ufficio e patrocinio a spese dello Stato.

DIFESA D'UFFICIO

**1. Sui requisiti di iscrizione negli elenchi dei difensori di ufficio**

I requisiti previsti alternativamente dallo schema di d.lgs. predisposto dal Ministero il 18 marzo 2014, appaiono condivisibili, favorendo l'accesso della giovane avvocatura e garantendo la preparazione del difensore di ufficio e l'effettività della difesa.

Si ritiene, comunque, opportuno prevedere, nell'ipotesi di accesso contemplata al punto a), l'integrazione della norma con la previsione della necessità dello svolgimento di un periodo di effettiva pratica forense in ambito penale, precedente o successivo alla frequentazione del corso, presso lo studio di un professionista già iscritto nelle liste dei difensori di ufficio,

ovvero che abbia conseguito la qualifica di specialista in materia penale, o comunque sia dotato di comprovata esperienza in materia penale.

*Riferimenti normativi*

- art. 1-bis decreto legislativo schema del 18 marzo 2014

## **2. Sulla competenza a comunicare i nominativi dei difensori di ufficio all'A.G. e alla P.G.**

La modifica dell'art. 97, 4° comma prevista dall'art. 3 del decreto legislativo schema del 18 marzo 2014, è evidentemente finalizzata a risolvere il problema della reperibilità di un difensore di ufficio per la celebrazione dei processi, laddove manchi il difensore di fiducia o quello d'ufficio originariamente nominato.

La soluzione prospettata, ossia di trasferire l'onere della comunicazione dei nominativi dall'Ufficio Centralizzato (*call-center* nazionale) ai Consigli dell'Ordine circondariali, se da un lato astrattamente idonea a evitare la nomina di un sostituto "occasionale", certamente renderebbe alquanto difficile (se non impossibile) la comunicazione dei nominativi all'A.G. o alla P.G. fuori dagli orari di ufficio.

L'attuale sistema centralizzato va preservato perché garantisce l'adeguata turnazione e la trasparenza nei criteri di scelta dei difensori di ufficio.

*Riferimenti normativi*

- art. 3 decreto legislativo schema del 18 marzo 2014
- art. 97, 2° comma c.p.p.

## **3. Sulla sostituzione processuale e sulla concessione del termine per la difesa**

Argomento strettamente collegato a quello del paragrafo precedente è quello della sostituzione del difensore assente.

Appare certamente condivisibile la previsione dell'art. 3 del decreto legislativo schema del 18 marzo 2014, laddove prevede che il sostituto debba necessariamente essere iscritto nell'elenco di cui al comma 2 dell'art. 97 c.p.p.

Tale previsione, finalizzata con evidenza a garantire effettività della difesa, rischia di essere del tutto inefficace se non accompagnata da una conseguente modifica dell'art. 108 c.p.p.: un difensore di riconosciute capacità professionali (garantite dall'iscrizione nell'elenco della difesa di ufficio) che non conosca adeguatamente le carte processuali non è in grado di esercitare alcuna utile difesa.

È necessario, pertanto, modificare l'art. 108 c.p.p., prevedendo espressamente (in linea con la giurisprudenza costituzionale e con la più garantista giurisprudenza di legittimità) la concessione di un termine a difesa, quantomeno *ad horas*, per il difensore nominato ai sensi dell'art. 97, 4° comma.

Al fine di porre fine al dilagante fenomeno dell'assenteismo dei difensori di ufficio, si ritiene altresì opportuno prevedere l'obbligatorietà della segnalazione all'Ordine territoriale, da parte del magistrato procedente, dell'assenza ingiustificata del difensore ed alla definitiva sostituzione con altro difensore d'ufficio nominato ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 97, c.p.p.

Tale modifica porrebbe un freno all'inaccettabile "frazionamento" della difesa, sanzionato dalla CEDU con sentenza del 27 aprile 2006 (Sannino).

Infine, l'ultima parte dell'art. 3 del decreto legislativo schema del 18 marzo 2014, relativo alla modifica del comma 97, comma 5 c.p.p. contiene un errore sistematico che va opportunamente corretto.

Il comma 5 dell'art. 97, a differenza del comma 4, che prevede situazioni incidentali di mancata comparizione, fa riferimento ai casi che determinano una nomina *ex novo* di altro difensore d'ufficio. Alla luce di tali considerazioni si deve:

- Eliminare il riferimento al "legittimo impedimento", che va invece inserito nelle ipotesi di cui al comma 4 dell'art. 97, c.p.p. in quanto ipotesi di sostituzione provvisoria;
- Inserire tra le ipotesi di cui al comma 5 l' "abbandono di difesa", erroneamente presente nel comma 4 – l'abbandono di difesa non può che determinare una nuova nomina, in quanto è davvero illogico pretendere di sostituire "provvisoriamente" un difensore che ha abbandonato la difesa e che, pertanto, non comparirà più;
- Specificare che l'autorità procedente deve designare altro difensore (*ex novo*), nominato ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 97, c.p.p. e non già ai sensi del comma 4, proprio in quanto la norma disciplina le ipotesi eccezionali di sostituzione definitiva del difensore originariamente designato.

#### *Riferimenti normativi*

- art. 3 decreto legislativo schema del 18 marzo 2014
  - art. 97, 4° comma c.p.p.
  - art. 97, 5° comma c.p.p.
    - art. 108 c.p.p.

#### **4. Sull'elezione di domicilio dell'indagato o imputato**

Al fine di eliminare o almeno limitare il fenomeno della cd "falsa reperibilità" è necessario prevedere che l'elezione di domicilio effettuata presso il difensore di ufficio abbia effetto solo a seguito di espressa accettazione di quest'ultimo.

*Riferimenti normativi*

- art. 161 c.p.p.

#### **5. Sulla difesa di ufficio nei procedimenti civili minorili**

Al fine di rendere effettiva la previsione contenuta nella legge 149/2001, appare necessario disporre che sia emanata la necessaria Disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili.

*Riferimenti normativi*

- Legge 28 marzo 2001, n. 149

#### **6. Sulla procedura di liquidazione dei compensi del difensore di ufficio**

L'attuale procedura di liquidazione dei compensi dell'attività dei difensori di ufficio, nel caso in cui la parte assistita non provveda spontaneamente alla sua retribuzione, si rivela alquanto macchinosa e defatigante, sia per i professionisti che per il sistema giudiziario nel suo complesso.

All'esito dell'attività prestata, all'esito di ogni grado di giudizio, il difensore di ufficio che intenda chiedere la liquidazione dei propri compensi da parte del giudice procedente, deve dimostrare di aver inutilmente esperito azione giudiziaria finalizzata al recupero coatto del credito nei confronti dell'assistito.

Il professionista, pertanto, deve:

- chiedere ed ottenere copia dei verbali di udienza, della sentenza e di ogni documento necessario a dimostrare l'attività svolta
- ottenere il parere di congruità dal Consiglio dell'Ordine
- adire il Giudice in sede civile, al fine di ottenere un titolo esecutivo per intimare il pagamento all'assistito
- attivare una procedura esecutiva mobiliare e/o immobiliare
- presentare istanza al giudice della causa in cui ha svolto attività di difesa d'ufficio, finalizzata alla liquidazione del compenso

In particolare, nei primi tre passaggi di questa macchinosa procedura, è necessario l'intervento:

- del personale di cancelleria (al fine di ottenere copia della documentazione processuale)
- dell'Ordine degli Avvocati (per il parere di congruità)
- del giudice civile (al fine di ottenere il titolo esecutivo, con la determinazione del compenso).

La giurisprudenza prevalente, inoltre, non riconosce il diritto alla liquidazione dei compensi per l'attività (necessaria per legge) di recupero del credito: in pratica, il difensore d'ufficio è costretto a svolgere gratuitamente attività che in certi casi è più complessa rispetto alla stessa difesa di ufficio.

Infine, e paradossalmente, si sono verificati casi in cui il provvedimento di liquidazione dei compensi, emesso dal giudice penale procedente, divergesse per difetto da quanto ritenuto congruo dal Consiglio dell'Ordine e liquidato dal Giudice civile

Una semplice modifica dell'art. 116 TU spese di giustizia consentirebbe di saltare i primi tre passaggi (copia degli atti ed emissione del provvedimento monitorio da parte del giudice civile), impedendo altresì il verificarsi di incongruenze sul *quantum*:

comma 1:

“L'onorario e le spese spettanti al difensore di ufficio sono liquidati dal magistrato, nella misura prevista dall'articolo 82.

Al termine di ogni grado di giudizio, il difensore di ufficio, in sede di conclusioni previste dall'art. 523 c.p.p., deposita al giudice nota specifica per l'attività svolta.

Il giudice ha l'obbligo di provvedere alla determinazione dei compensi spettanti al difensore di ufficio, con decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo, sulla richiesta di liquidazione dei compensi, contestualmente alla lettura del dispositivo.

Quando l'attività di recupero del credito nei confronti dell'assistito, anche a seguito di procedure esecutive, si rivela infruttuosa, il difensore di ufficio può chiedere al Giudice, allegando la sola documentazione relativa alla procedura esecutiva, il pagamento delle proprie spettanze da parte dello Stato.

Il Giudice provvede entro e non oltre sette giorni dal deposito dell'istanza.”

*Riferimenti normativi*

- art. 116 TU spese di giustizia
- art. 82 TU spese di giustizia

## PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

### 7. Sul patrocinio a spese dello Stato in fase precontenziosa

È necessario estendere l'applicabilità del patrocinio a spese dello Stato alla consulenza e assistenza legale nella fase precontenziosa al fine di giungere a una soluzione prima di intentare un'azione legale o comunque a una concorde soluzione giudiziale

*Riferimenti normativi*

- art. 74 TU spese di giustizia

### 8. Sui requisiti di ammissione al beneficio

È necessario aumentare in modo significativo il limite di reddito previsto dall'art. 76 TU spese di giustizia, dal momento che l'adeguamento ai parametri ISTAT, nel corso degli anni, non è stato in grado di fotografare la drastica riduzione della capacità d'acquisto delle famiglie.

Si propone, pertanto, un innalzamento della soglia-base ad euro 15.000 (quindicimila) e dell'aumento, previsto dall'art. 92, ad euro 2.000 (duemila).

È opportuna, altresì, la modifica dell'art. 77 nella parte in cui non prevede l'adeguamento automatico anche della somma prevista dall'art. 92, che eleva i limiti di reddito in base alla composizione del nucleo familiare ai fini dell'ammissione, nei soli procedimenti penali.

È opportuno, altresì, ripristinare la normativa in materia di determinazione dei compensi previgente alla Legge di stabilità 2014, eliminando la decurtazione di un terzo degli importi delle liquidazioni.

*Riferimenti normativi*

- art. 76 TU spese di giustizia
- art. 77 TU spese di giustizia
- Legge 27.12.2013 n° 147

### 9. Modulo uniforme per ammissione al patrocinio a spese dello Stato

È necessario, infine, che sia specificato in modo chiaro e preciso quali voci del reddito concorrano a determinare il "cd. reddito imponibile" e quali condizioni patrimoniali possano essere prese in considerazione ai fini della valutazione dell'ammissibilità della richiesta.

A tal fine, può certamente risultare utile l'adozione di un modello unificato di richiesta di ammissione al patrocinio, mutuato dalla normativa Direttiva 2002-8-EC 27 gennaio 2013 (cfr. allegato n. 4.2 al verbale del 15 maggio 2014).

## 10. Sulla revoca del beneficio - controlli

L'ammissione al beneficio del patrocinio di persone che non possiedono i requisiti previsti dalla legge, o che dissimulano i redditi reali è certamente un fenomeno da contrastare profondamente.

I controlli svolti dall'Agenzia delle Entrate e dalla Guardia di Finanza, finalizzati alla verifica delle sussistenze e della permanenza dei requisiti però, spesso vengono eseguiti molto tempo dopo la fase dell'ammissione, spesso addirittura dopo che il procedimento penale è già terminato.

Per tale motivo, può capitare che un difensore, dopo aver fatto affidamento, in totale buona fede, sulla sussistenza effettiva dei requisiti e sulla veridicità di quanto affermato dal cliente, e sull'impegno da questi assunto di comunicare eventuali variazioni dei requisiti patrimoniali legittimanti il beneficio, subisca gli effetti della revoca dell'ammissione (che attualmente ha effetti *ex tunc*), perdendo il diritto alla liquidazione del compenso per l'attività svolta fino a quel momento.

È necessario, pertanto:

- introdurre un termine perentorio per la verifica, da parte dei competenti Uffici, della sussistenza delle condizioni legittimanti l'ammissione;
- prevedere che il difensore della parte ammessa al beneficio, successivamente revocato, possa ottenere dallo Stato le somme per l'attività svolta fino al provvedimento di revoca, qualora dimostri di aver esperito inutilmente attività finalizzata al recupero coatto del credito nei confronti dell'assistito (analogamente alla disciplina prevista per i difensori di ufficio).

### *Riferimenti normativi*

- art. 112 TU spese di giustizia
- art. 98 TU spese di giustizia

## 11. Sulla procedura di liquidazione dei compensi

Analogamente a quanto già esposto al punto 4 del presente documento (in relazione alla procedura di liquidazione dei compensi del difensore di ufficio) è opportuno modificare, negli stessi termini, la procedura di liquidazione dei compensi del difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato.

L'art. 82, comma 3, andrebbe modificato nel senso seguente:

“Al termine di ogni fase o grado di giudizio, il difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, in occasione dell'ultima attività difensiva prevista (art. 409 e 127 c.p.p. - 421 c.p.p. - 523 c.p.p.), deposita al giudice nota specifica per l'attività svolta.

Il giudice ha l'obbligo di provvedere alla determinazione dei compensi spettanti al difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, sulla richiesta di liquidazione dei compensi, contestualmente alla lettura del decreto che dispone il giudizio o del dispositivo di sentenza (emessa ai sensi dell'art. 425 c.p.p. in udienza preliminare o all'esito del dibattimento), ovvero, in caso di archiviazione del procedimento, contestualmente al deposito dell'ordinanza”

Il deposito in udienza, unitamente alla lettura del dispositivo, o il deposito del provvedimento di liquidazione contestualmente al provvedimento reso fuori udienza (come nel caso dell'ordinanza di archiviazione) come è evidente, rende superflua la defatigante comunicazione al difensore e alle parti, che è attualmente tra le cause dei ritardi della procedura di liquidazione.

*Riferimenti normativi*

- art. 82 TU spese di giustizia

## **12. Finanziamento liquidazione compensi da parte di Cassaforense**

È opportuno accogliere la proposta di Cassaforense di finanziare in via anticipata il capitolo del bilancio statale destinato al pagamento dei compensi derivanti dalla difesa di ufficio e dal patrocinio per i non abbienti, prevedendo il successivo recupero delle somme anticipate mediante compensazione degli importi mensili trattenuti dalla Cassa quale sostituto d'imposta all'atto della erogazione di stipendi e pensioni.

Roma, 21 maggio 2014