

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6054

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VELTRONI, MUSSI, LEONI, FOLENA, FINOCCHIARO FIDELBO, BONITO, ALTEA, CAPITELLI, CARBONI, CESETTI, LUCIDI, OLIVIERI, PARRELLI, SERAFINI, SINISCALCHI, ABATERUSSO, ACCIARINI, AGOSTINI, ALOISIO, ALVETI, ATILI, BARTOLICH, BASSO, BATTAGLIA, BENVENUTO, BIASCO, BIELLI, BIRICOTTI, BOGI, BOVA, BRACCO, BRUNALE, BUFFO, BUGLIO, CACCAVARI, CAMOIRANO, CAMPATELLI, CAPPELLA, CARUANO, CENNAMO, CHERCHI, CHIAMPARINO, CHIAVACCI, CHIUSOLI, FURIO COLOMBO, CORDONI, CORVINO, DAMERI, DE BIASIO CALIMANI, DEDONI, DE PICCOLI, DE SIMONE, DI BISCEGLIE, DI FONZO, DI ROSA, DI STASI, DOMENICI, DUCA, FAGGIANO, FREDDA, MARCO FUMAGALLI, GAETANI, GASPERONI, GERARDINI, GIACCO, GIANNOTTI, GIARDIELLO, GIULIETTI, GRIGNAFFINI, GUERRA, GUERZONI, INNOCENTI, FRANCESCA IZZO, JANNELLI, LABATE, LORENZETTI, LUCÀ, LUMIA, MALAGNINO, MANCINA, MANZATO, MANZINI, MARIANI, MASELLI, MASSA, MASTROLUCA, MAURO, MIGLIAVACCA, NAPPI, NOVELLI, OCCHIONERO, OLIVERIO, OLIVO, PANATTONI, PENNA, PERUZZA, PETRELLA, PEZZONI, PITTELLA, POMPILI, RABBITO, RAFFAELLI, RAFFALDINI, RIZZA, ROSSIELLO, ROTUNDO, RUBERTI, PAOLO RUBINO, RUFFINO, RUZZANTE, SABATTINI, SALES, SALVATI, SCHMID, SCIACCA, SCRIVANI, SEDIOLI, SETTIMI, SIGNORINO, SIOLA, SOAVE, SODA, SOLAROLI, SORIERO, SPINI, STANISCI, STELLUTI, SUSINI, TARGETTI, TATTARINI, TRABATTONI, TURCI, VANNONI, GAETANO VENETO, VIGNALI, VIGNI, VOZZA, ZAGATTI

Nuove norme in materia di gratuito patrocinio

Presentata il 20 maggio 1999

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 24 della Costituzione solennemente afferma: « Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione. La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari ». Secondo unanime lezione dottrina la nostra Costituzione, con la norma riportata, ha inteso introdurre un vero e proprio obbligo per lo Stato di garantire realmente ed effettivamente a tutti l'esercizio del diritto di difesa. La migliore dottrina, peraltro, non manca di porre in evidenza il nesso normativo tra l'articolo 24 e l'articolo 3 della Costituzione, giacché « la garanzia di una effettiva assistenza legale per i non abbienti rappresenta uno degli obblighi dello Stato diretti a 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 » (Cascini G. « *L'assistenza legale dei meno abbienti: una riforma che non può più attendere* » in Q. Giustizia 1998, pagina 668). Da tale nesso normativo emerge altresì una forte caratterizzazione del diritto di difesa, che si esprime non soltanto nella sua natura costituzionale come diritto insuscettibile di limitazioni, bensì anche come diritto sociale, in relazione al quale, pertanto, insorgono obblighi di fare da parte dello Stato. Né può nutrirsi dubbio ragionevole in ordine all'osservazione decisiva che « un'autentica democrazia non può contentarsi di proclamare in astratto i diritti fondamentali del cittadino, ma deve preoccuparsi di garantire i mezzi concreti per il loro esercizio, riconoscendo "realmente" a tutti, nelle forme di un diritto di "libertà positiva", la possibilità di tutela giudiziaria, mediante

una "conveniente assistenza" degli indigenti » (Luigi Paolo Camoglio, dai lavori della prima sottocommissione della Costituente in relazione all'articolo 24, riportato in « *Commentario della Costituzione* » a cura di G. Branca, articolo 24, pagina 120, Bologna 1981). L'effettività del diritto di difesa trova peraltro un suo importante riconoscimento non soltanto nella nostra Suprema carta, ma anche 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 (firmata a Roma il 4 novembre 1950) e resa esecutiva 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 di ufficio un difensore senza oneri se esso non ha i mezzi per pagarlo ».

Analogamente la citata Convenzione, 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 ». Nonostante la solennità e l'importanza dei riferimenti normativi occorre registrare 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. In altri termini, i costi del processo limitano, contengono e quindi negano il corretto esercizio del diritto di difesa, di guisa che il diritto costituzionale di cui all'articolo 24

della Suprema carta dello Stato non è realmente garantito.

La difesa in giudizio dei non abbienti trova oggi la sua disciplina normativa nel testo approvato con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282, recante la legge sul gratuito patrocinio, negli articoli 10, 11, 12, 13, 14 e 15 della legge 11 agosto 1973, n. 533, recante la disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di previdenza e di assistenza obbligatorie, nella parte relativa alle disposizioni sulla gratuità del giudizio e sul patrocinio statale, e nella legge 30 luglio 1990, n. 217, recante l'istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti.

La legge sul gratuito patrocinio, approvata con regio decreto n. 3282 del 1923, che pur consta di 43 articoli, può essere condensata nel disposto dell'articolo 1: « Il patrocinio gratuito dei poveri è un ufficio onorifico ed obbligatorio della classe degli avvocati e dei procuratori ». Essa ha consentito l'accesso al gratuito patrocinio ad un numero limitatissimo di persone, percentualmente quantificato nelle statistiche sempre al di sotto dell'unità. Detta normativa, infine, rimane tuttora in vigore nei procedimenti esclusi dalla legge n. 533 del 1973 e dalla legge n. 217 del 1990.

La legge n. 533 del 1973 assicura il patrocinio dello Stato « per le controversie di cui agli articoli 409 e 422 del codice di procedura penale », ovvero in relazione alle controversie in materia di lavoro e di previdenza e pone come requisiti per l'accesso alla prevista provvidenza il reddito annuo non superiore a lire 2 milioni e la non manifesta infondatezza delle ragioni che si intendono far valere. Il tetto reddituale, inoltre, non risulta essere stato mai aggiornato.

La legge n. 217 del 1990, infine, ha disciplinato organicamente il patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti penali con riferimento alla difesa degli imputati e nei procedimenti civili con riferimento alle parti danneggiate dal reato. Recitano, infatti, i commi 1 e 2 dell'articolo 1: « 1. È assicurato il patrocinio a spese dello Stato nel procedimento penale ovvero penale mi-

litare per la difesa del cittadino non abbiente, imputato, persona offesa da reato, danneggiato che intenda costituirsi parte civile, responsabile civile ovvero civilmente obbligato per la pena pecuniaria.

2. Il patrocinio è altresì assicurato nei procedimenti civili relativamente all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno e le restituzioni derivanti da reato, sempreché le ragioni del non abbiente risultino non manifestamente infondate ». Anche quest'ultima normativa individua un limite minimo di reddito quale requisito per usufruire del diritto, limite allo stato indicato in lire 10.890.000 in virtù di adeguamento disposto con decreto del Ministro di grazia e giustizia 28 ottobre 1995, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 280, del 30 novembre 1995. La legge citata, inoltre, ha introdotto un procedimento di accertamento dei requisiti estremamente complesso. « Il risultato è un clamoroso fallimento anche di questa normativa. I dati sull'applicazione nei primi quattro anni di vita sono eloquenti. Dal 1990 al 1994 solo 20.000 persone, tra imputati e parti civili, hanno avuto accesso al patrocinio a spese dello Stato, pari a circa l'1 per cento dei "clienti" della giustizia penale (...) l'istituto del gratuito patrocinio è dunque, nella realtà quasi inesistente (...) » (Cascini, cit. pagina 671).

Non deve pertanto stupire la circostanza che il nostro Paese abbia subito la condanna della Corte europea per la violazione del terzo comma dell'articolo 6 della Convenzione (innanzi citato). È accaduto con la sentenza del 13 maggio 1980, riportata in Foro it., 1980, IV, pagina 141 e seguenti, con nota di A. Pizzorusso « *Rossi di vergogna, anzi scarlatti* ».

Due sono le opzioni sistematiche sulle quali fondare una disciplina generale del patrocinio gratuito avanti ad ogni giurisdizione, disciplina generale alla quale peraltro il legislatore si era impegnato già nel 1990, con la citata legge n. 217 (confronta articolo 1, comma 7).

Secondo una prima opzione il sistema di gratuito patrocinio dovrebbe organizzarsi secondo moduli privatistici di assistenza legale, collegati al finanziamento

parziale ovvero totale a carico dello Stato, per quelle controversie il cui onere incida in modo notevole sul reddito delle persone.

Secondo una seconda opzione il patrocinio gratuito a carico dello Stato dovrebbe essere assicurato da uffici pubblici di difesa giudiziaria ovvero extragiudiziaria.

La seconda soluzione appare allo stato godere di consensi minori rispetto alla prima ed appare altresì, politicamente, di difficile praticabilità.

La presente proposta di legge si muove, pertanto, sviluppando i principi della prima ipotesi ed intende colmare una grave lacuna del nostro ordinamento.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Commissione per il patrocinio a carico dello Stato).

1. Presso ogni tribunale di capoluogo di provincia è istituita la commissione per la concessione del patrocinio a carico dello Stato, di seguito denominata « commissione ».

2. La commissione è formata da un magistrato di grado non inferiore a quello di consigliere di corte di appello, nominato dal presidente del tribunale, che la presiede, da un avvocato nominato dal consiglio dell'Ordine del capoluogo, sentiti i consigli dell'Ordine che operano nella provincia, e da un funzionario del Ministero delle finanze designato dall'ufficio territoriale del Ministero.

3. La commissione dura in carica quattro anni e delibera a maggioranza dei suoi componenti.

4. Le adunanze della commissione sono stabilite dal presidente con frequenza e con modalità tali da assicurare la sollecita definizione dei casi ad essa sottoposti.

ART. 2.

(Elenco degli avvocati per il patrocinio a carico dello Stato).

1. Presso ogni consiglio dell'Ordine è istituito l'elenco degli avvocati per il patrocinio a carico dello Stato.

2. L'elenco è formato dagli avvocati che ne fanno domanda e che siano in possesso dei requisiti previsti dal comma 3.

3. L'inserimento nell'elenco è deliberato dal consiglio dell'Ordine, il quale valuta la sussistenza dei seguenti requisiti e condizioni:

a) attitudini ed esperienza professionale;

b) assenza di sanzioni disciplinari;

c) anzianità professionale non inferiore a sei anni.

4. L'inserimento nell'elenco è revocato in qualsiasi momento nel caso intervenga una sanzione disciplinare.

5. L'elenco è rinnovato entro il 31 gennaio di ogni anno, è pubblico ed è a disposizione degli utenti presso tutti gli uffici giudiziari situati nel territorio della provincia.

ART. 3.

(Procedimenti presso la commissione).

1. Per essere ammessi al patrocinio a carico dello Stato ai sensi della presente legge gli interessati propongono istanza in carta libera alla commissione della provincia del luogo di residenza, esponendo la vicenda giudiziaria in relazione alla quale intendono svolgere la loro difesa ed indicando il difensore inserito nell'elenco di cui all'articolo 2 della cui opera intendono avvalersi.

2. Alla domanda di cui al comma 1 sono allegati la denuncia dei redditi, lo stato di famiglia ed ogni altro documento ritenuto utile.

3. La commissione, ricevuta la domanda, può ordinare l'esibizione di ulteriori documenti, disporre la comparizione dell'istante o di persona delegata, ordinare accertamenti fiscali e patrimoniali da eseguire a cura di pubbliche amministrazioni, delle Forze di polizia, anche municipale, della Guardia di finanza.

4. La commissione, accertata la sussistenza della necessità di difesa, la non manifesta infondatezza delle ragioni che si intendono far valere, nonché la ricorrenza dei requisiti di cui all'articolo 5, delibera senza ritardo l'ammissione del soggetto al patrocinio a carico dello Stato, determinando, nel caso previsto dall'articolo 5, comma 2, la quota a suo carico, e designa il difensore indicato dall'interessato ovvero, in assenza di indicazione di parte, un avvocato inserito negli elenchi di cui al-

l'articolo 2. La designazione è valida per l'intero giudizio, secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 1.

5. La commissione, con la stessa deliberazione di cui al comma 4, liquida in favore dell'istante una anticipazione immediatamente esigibile presso gli uffici finanziari periferici dello Stato.

6. Lo straniero, ove la documentazione prevista dalla presente legge non sia prevista dall'ordinamento statale di cui ha la cittadinanza, deve allegare all'istanza l'attestato di tale mancata previsione, rilasciato dalle autorità consolari del suo Stato e l'autocertificazione sostitutiva dei dati riportati nei certificati richiesti al cittadino, di cui al presente articolo, secondo le modalità e con le sanzioni previste dalle leggi 15 maggio 1997, n. 127, 16 giugno 1998, n. 191, e dal regolamento emanato con decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 403.

ART. 4.

(Sostituzione del difensore).

1. L'istante ammesso al patrocinio a carico dello Stato, qualora venga meno il rapporto fiduciario con l'avvocato designato ai sensi della presente legge, può rivolgere istanza alla commissione per una nuova designazione.

2. La commissione provvede ai sensi dell'articolo 3.

ART. 5.

(Requisiti per l'ammissione al patrocinio).

1. Ha diritto al patrocinio interamente a carico dello Stato chi deve svolgere una o più attività di difesa giudiziaria il cui prevedibile onere sia pari o superiore al 50 per cento del reddito annuo proprio e dei familiari conviventi.

2. Ha diritto altresì al patrocinio a carico dello Stato chi deve svolgere una attività di difesa giudiziaria il cui prevedi-

bile onere sia superiore al 30 per cento del reddito annuo proprio e dei familiari conviventi. In tale caso la quota di spesa ammessa a rimborso è pari alla metà.

3. Non possono accedere alle provvidenze della presente legge coloro i quali:

a) hanno un reddito familiare netto superiore a lire 60 milioni;

b) hanno subito condanne per reati di criminalità organizzata ovvero sono sottoposti a misure di prevenzione per i medesimi reati;

c) hanno un tenore di vita oggettivamente contrastante con il reddito familiare denunciato.

4. La somma di lire 60 milioni di cui al comma 3 è rivalutata ogni tre anni con decreto del Ministro di grazia e giustizia sulla base del tasso di svalutazione monetaria registratosi nello stesso periodo.

5. L'onere prevedibile dell'attività difensiva è calcolato dalla commissione con riferimento alle spese previste dalla legge ed agli onorari medi previsti per la tipologia di assistenza legale per la quale è stato richiesto il patrocinio a carico dello Stato.

ART. 6.

(Delibere e poteri della commissione).

1. L'ammissione al patrocinio a carico dello Stato è valida per ogni grado e per ogni fase del giudizio e per tutte le eventuali procedure, derivate ed incidentali, comunque connesse.

2. Nei casi d'urgenza il presidente della commissione può concedere in via provvisoria l'ammissione al patrocinio, con riserva degli ordinari accertamenti. In caso di mancata ratifica da parte della commissione del provvedimento provvisorio di ammissione, la revoca ha effetto retroattivo, salvo rivalsa dello Stato per gli eventuali esborsi in base ad esso effettuati.

3. Nel caso che lo reputi necessario, e ove sia possibile in relazione alla specifica fattispecie, la commissione, prima di deli-

berare, può ordinare l'esibizione di documenti alle parti interessate e a terzi soggetti pubblici o privati, nonché comparizione personale delle parti per chiarimenti e per accertamenti anche di natura patrimoniale e fiscale, avvalendosi delle pubbliche amministrazioni, delle Forze di polizia e della Guardia di finanza.

4. Se, nel corso degli accertamenti di cui al comma 3, la commissione constata irregolarità, illeciti o ritardi ingiustificati da parte dei soggetti privati o pubblici, ne fa senza indugio rapporto alla procura della Repubblica competente perché valuti se essi integrino ipotesi di reato.

ART. 7.

(Documentazione).

1. Chi è ammesso al gratuito patrocinio deve annualmente produrre alla commissione la denuncia dei redditi e il certificato di stato di famiglia al fine di consentire il controllo del permanere delle condizioni per fruire del diritto. In luogo di tali documentazioni l'interessato può produrre dichiarazione sostitutiva.

2. L'omessa presentazione della documentazione o della dichiarazione sostitutiva determina la decadenza dal diritto al gratuito patrocinio che deve essere dichiarata d'ufficio e comunicata immediatamente all'interessato il quale, entro cinque giorni, può produrre, in sanatoria, la documentazione o la dichiarazione sostitutiva.

3. Se nel corso del giudizio l'istante ammesso in qualsiasi forma al gratuito patrocinio, subisce variazioni del reddito familiare tali da far venire meno il suo diritto, la commissione provvede alla revoca del provvedimento di ammissione qualora i requisiti reddituali, in relazione al costo presumibile della controversia, lo consentano.

4. La commissione può, in ogni caso, promuovere d'ufficio accertamenti per rilevare la permanenza dei requisiti per il concesso gratuito patrocinio, avvalendosi degli organi indicati all'articolo 3, comma 3.

ART. 8.

(Modalità di pagamento del difensore).

1. Con regolamento da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, determina le procedure di anticipazione e di pagamento delle spese e degli onorari a carico dello Stato, di recupero di spese ed onorari nell'ipotesi di esito favorevole delle controversie e di condanna della controparte non assistita alla rifusione delle stesse, di cui alla presente legge, nonché le modalità di formazione e di costituzione degli uffici amministrativi di supporto delle commissioni.

ART. 9.

(Ammissione all'accollo del patrocinio).

1. Gli enti, le istituzioni pubbliche, le fondazioni, le associazioni legalmente riconosciute e le persone fisiche che intendono assumersi gli oneri difensivi degli ammessi al patrocinio, devono comunicarlo formalmente alla commissione competente, specificando la giurisdizione e il tipo di procedimento per i quali l'obbligo è assunto, nonché l'importo annuo per il quale si obbligano.

2. Alla comunicazione di cui al comma 1 deve essere allegata fideiussione di idoneo istituto bancario per l'importo per il quale è assunto l'obbligo e l'indicazione delle modalità di pagamento degli oneri difensivi, accertati ai sensi della presente legge.

3. La commissione, valutate la congruità e l'affidabilità dell'offerta di assunzione dell'obbligo di accollo del patrocinio e delle modalità di pagamento dei relativi oneri, ammette il richiedente all'accollo del patrocinio, entro i limiti dell'importo annuo dichiarato.

4. Quando gli oneri difensivi superino l'importo stabilito ai sensi del comma 3, per la parte eccedente si applicano gli altri criteri di rimborso previsti dalla presente legge.

ART. 10.

(Agevolazioni per i soggetti che si accollano il patrocinio).

1. Dopo la lettera *l*) del comma 1 dell'articolo 10 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è aggiunta la seguente:

« *l-bis*) le erogazioni liberali in denaro per il pagamento degli oneri difensivi degli ammessi al patrocinio dei non abbienti, anche quando siano eseguite da persone fisiche ».

2. Dopo il comma 2 dell'articolo 65 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è inserito il seguente:

« *2-bis*. Alle erogazioni liberali in denaro di enti o di istituzioni pubbliche, di fondazioni e di associazioni legalmente riconosciute effettuate per il pagamento delle spese di difesa degli ammessi al patrocinio dei non abbienti, non si applica il limite di cui al comma 1 anche quando l'erogatore non abbia le finalità statutarie istituzionali di cui al medesimo comma 1 ».

ART. 11.

(Abrogazioni).

1. La legge 30 luglio 1990, n. 217, ed il testo di legge sul gratuito patrocinio, approvato con regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282, sono abrogati.

ART. 12.

(Sanzioni).

1. Chiunque ottenga ovvero mantenga l'ammissione al patrocinio a carico totale o parziale dello Stato senza averne i requisiti è punito ai sensi dell'articolo 640, secondo comma, del codice penale.

2. L'avvocato il quale ometta di riferire alla commissione l'insussistenza dei requi-

siti per l'ammissione ovvero per il corretto mantenimento della provvidenza prevista dalla presente legge è sospeso dall'attività professionale, con deliberazione del consiglio dell'Ordine, per non meno di sei mesi.

3. L'avvocato, il consulente tecnico ovvero il perito che richiede ovvero riceve compensi dalla parte rappresentata oltre quelli previsti dalla presente legge, è sospeso dall'attività professionale, con deliberazione del consiglio professionale di appartenenza, per non meno di un anno.

ART. 13.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a lire 10 miliardi per l'anno 1999, lire 15 miliardi per l'anno 2000 e lire 20 miliardi per l'anno 2001, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio biennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 1999, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ART. 14.

(Entrata in vigore).

1. La presente legge entra in vigore centottanta giorni dopo quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.