



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BUEMI e Fausto Guilherme LONGO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 SETTEMBRE 2016

Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, in materia di eliminazione delle disparità di trattamento in regime di difesa d’ufficio e di patrocinio a spese dello Stato e di valorizzazione della difesa a favore dei non abbienti

ONOREVOLI SENATORI. - L'Articolo 24 della Costituzione italiana, coerente anche con la previsione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, prevede che «a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia»: la disciplina attuativa di tale normativa costituzionale è prevista nel cosiddetto testo unico spese di giustizia (decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002) negli articoli 76 e seguenti.

Purtroppo, l'esiguità delle liquidazioni dei compensi del patrocinio a spese dello Stato, in particolar modo in ambito civile dove è previsto il dimezzamento di quanto in decreto ministeriale, disincentiva gli avvocati ad iscriversi ed a permanere negli elenchi speciali causando una oggettiva difficoltà a reperire la difesa con l'assistenza del beneficio. Infatti, ai sensi dell'articolo 82, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Onorario e spese del difensore), in materia di patrocinio a spese dello Stato in generale, nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario, «L'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, osservando la tariffa professionale in modo che, in ogni caso, non risultino superiori ai valori medi delle tariffe professionali vigenti relative ad onorari, diritti ed indennità, tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa».

Di seguito, ai sensi del recentemente introdotto articolo 106-bis del testo unico di

cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato, del consulente tecnico di parte e dell'investigatore privato autorizzato), in materia di patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, «Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato sono ridotti di un terzo».

In parallelo, ai sensi dell'articolo 116, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore di ufficio), viene estesa al difensore d'ufficio la disciplina prevista per il difensore dei non abbienti, nei seguenti limiti: «L'onorario e le spese spettanti al difensore» di ufficio sono liquidati dal magistrato, nella misura e con le modalità previste dall'articolo 82 ed è ammessa opposizione ai sensi dell'articolo 84, quando il difensore dimostra di aver esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali. Mentre, ai sensi dell'articolo 130 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato e del consulente tecnico di parte), in materia di patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario, «Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono ridotti della metà».

Per questa ragione, è da ritenersi perciò riaperta la questione di disparità di trattamento delle due norme - articolo 106-bis e articolo 130 - dopo il recente inserimento della prima nella disciplina del patrocinio a

spese dello stato nel processo penale, con l'ovvia alterazione di quell'equilibrio di interessi di natura pubblicistica invocato dalla Consulta nel 2012 (ordinanza n. 270) per giustificare la riduzione in allora prevista per le sole liquidazioni civili.

In vero, «si ha violazione dell'articolo 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non sostanzialmente identiche, essendo insindacabile la discrezionalità del legislatore» (confronta Corte costituzionale sentenza n. 340 del 28 ottobre 2004).

Tale compressione della difesa perimetrata a specifici ambiti processuali non trova alcun riconoscimento di legittimità nelle più recenti argomentazioni della Corte costituzionale ove la stessa eleva il diritto di difesa a principio supremo dell'ordinamento costituzionale dello Stato. Si coglie l'occasione, anzi, del presente intervento normativo, per dare positivo riconoscimento (articolo 2) alla declaratoria - di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 24 settembre 2015, - dell'illegittimità costituzionale dell'articolo 106-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, testo A), come introdotto dall'articolo 1, comma 606, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge di stabilità 2014), nella parte in cui non esclude che la diminuzione di un terzo degli importi spettanti all'ausiliario del magistrato sia operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'articolo 54 dello stesso testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

Alla luce dell'introduzione della limitazione della liquidazione anche nel patrocinio

a spese dello Stato nel processo penale ai sensi del suddetto articolo 106-bis, appare quindi auspicabile un superamento delle precedenti pronunce argomentando che la diversità degli interessi coinvolti non comporta che quelli implicati nei giudizi civili siano di minori dignità ed importanza potendo pure essi concernere diritti fondamentali della persona; a suffragio a quest'ultimo aspetto, è da dirsi anche che la già argomentata capacità del legislatore di modulare la garanzia del diritto di difesa sulla base di scelte discrezionali non irragionevoli pare appunto superata dall'introdotta limitazione della liquidazione del beneficio nel processo penale con gradazione differente rispetto sia al beneficio nel processo civile sia all'ordinaria assistenza professionale di fiducia: l'interesse pubblicistico che sosteneva una disciplina di favore del penale risulta risolto nel momento in cui anch'esso viene ad essere oggetto di una riduzione delle liquidazioni e, di conseguenza, violata l'intangibilità degli interessi in gioco nel processo penale, si palesa la necessità dell'uniformazione dei due criteri liquidatori.

Peraltro, già nel corso del XXXII Congresso nazionale forense di Venezia, vi era stata delibera dell'assemblea in richiesta di modificare la disciplina per la liquidazione del patrocinio a spese dello Stato al fine di risolvere le disparità e le ineguaglianze oggi presenti nella disciplina vigente; tale deliberazione era stata fatta propria dall'Organismo unitario dell'Avvocatura che aveva elaborato una bozza di intervento normativo proponendola all'attenzione della sfera politica, rilevando che:

ai sensi del sopraggiunto articolo 2, comma 1, del decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55 (Compensi e spese), il criterio generale per liquidazioni prevede solo che «il compenso dell'avvocato deve essere proporzionato all'importanza dell'opera prestata»;

e, in materia civile, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55 (Parametri generali per la determinazione dei compensi in sede giudiziale), in sede civile, amministrativa, tributaria e contabile, «Ai fini della liquidazione del compenso si tiene conto delle caratteristiche, dell'urgenza e del pregio dell'attività prestata, dell'importanza, della natura, della difficoltà e del valore dell'affare, delle condizioni soggettive del cliente, dei risultati conseguiti, del numero e della complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate. In ordine alla difficoltà dell'affare si tiene particolare conto dei contrasti giurisprudenziali, e della quantità e del contenuto della corrispondenza che risulta essere stato necessario intrattenere con il cliente e con altri soggetti. Il giudice tiene conto dei valori medi di cui alle tabelle allegate, che, in applicazione dei parametri generali, possono essere aumentati, di regola, fino all'80 per cento, o diminuiti fino al 50 per cento. Per la fase istruttoria l'aumento è di regola fino al 100 per cento e la diminuzione di regola fino al 70 per cento».

Mentre, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55 (Parametri generali per la determinazione dei compensi), in materia penale si dice solo che «Per le liquidazioni delle prestazioni svolte in favore di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato a norma del citato testo unico delle spese di giustizia si tiene specifico conto della concreta incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa»;

quest'ultima norma, di specifico riferimento operativo, appalesa criteri di valutazione nelle liquidazioni di prestazioni svolte in favore di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato penale non subordinanti quelli civili, amministrativi, contabili e tributari.

Va altresì considerato che, alla luce della variegata ed equivoca normativa sopra menzionata, è evidente la disparità di trattamento del difensore d'ufficio, nonché del difensore dei non abbienti nel processo penale e nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario. Inoltre è palese l'incertezza interpretativa e la necessità di uniformità e di pari trattamento del difensore d'ufficio e del difensore dei non abbienti nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario. Del resto, per la liquidazione dei compensi professionali del difensore d'ufficio e del difensore dei non abbienti nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario, è ragionevole anche tenere specifico conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa.

Se tutto ciò non bastasse, alla luce delle problematiche sopra rilevate, appare fondato comunque attendersi il rinnovo dell'eccezione di illegittimità costituzionale per la disparità di trattamento fra il patrocinio processuale in sede civile, amministrativa, contabile e quello in sede penale. Il dato numerico degli interessati rende infatti la riproposizione della questione di incostituzionalità solo un problema di tempo e non di *an*.

Orbene, affinché tutte queste previsioni possano trovare una risposta definitiva atta a risolvere le contraddizioni normative e i conflitti con i principi costituzionali, è indispensabile prevedere una riforma che renda omogenea e valorizzi l'assistenza ai meno abbienti senza che vi sia più una disciplina che disincentiva l'erogazione di detta difesa.

Pertanto, il presente disegno di legge – di cui si auspica una rapida approvazione – potrebbe, con una piccola modifica legislativa di natura meramente processuale, produrre quel cambio di mentalità necessario per muovere verso l'attuazione degli articoli 3, 24 e 51 della Costituzione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 82 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Il compenso e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, osservando la tariffa professionale vigente e tenendo conto delle caratteristiche, dell'urgenza e del pregio dell'attività prestata, dell'importanza, della natura, della difficoltà e del valore dell'affare, delle condizioni soggettive del cliente, dei risultati conseguiti, del numero e della complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate. In ordine alla difficoltà dell'affare si tiene particolare conto dei contrasti giurisprudenziali e della quantità e del contenuto della corrispondenza che risulta essere stato necessario intrattenere con il cliente e con altri soggetti».

Art. 2.

1. L'articolo 106-bis del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, è sostituito dal seguente:

«Art. 106-bis. - (*Compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato, del consulente tecnico di parte e dell'investigatore privato autorizzato*) - 1. Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e dell'investigatore privato autorizzato sono ridotti del 30 per cento.

2. Per il difensore, il compenso sul quale operare la riduzione di cui al comma 1 del presente articolo è previamente determinato dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 82, comma 1, del presente testo unico.

3. La diminuzione di cui al comma 1 del presente articolo, per gli importi spettanti all'ausiliario del magistrato, non è operata in caso di applicazione di previsioni tariffarie non adeguate ai sensi dell'articolo 54».

Art. 3.

1. L'articolo 130 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, è sostituito dal seguente:

«Art. 130. - (*Compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato e del consulente tecnico di parte*) - 1. Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono ridotti del 30 per cento; per il difensore, il compenso sul quale operare detta riduzione è previamente determinato dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 82, comma 1».

