

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. XCVI  
n. 3

## RELAZIONE

SULL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA IN  
MATERIA DI PATROCINIO A SPESE DELLO STATO  
RIFERITA AI PROCEDIMENTI CIVILI

(II SEMESTRE 2002 - I SEMESTRE 2003)

*(Articolo 294 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)*

**Presentata dal Ministro della giustizia**  
(CASTELLI)

---

**Comunicata alla Presidenza il 30 luglio 2003**

---



## NORMATIVA SUL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

L'art. 294 del D.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia) stabilisce che: *“il Ministro della giustizia, entro il 30 giugno 2003, e successivamente ogni due anni, trasmette al Parlamento una relazione sull'applicazione della nuova normativa sul patrocinio a spese dello Stato, che consente di valutarne tutti gli effetti ai fini di ogni necessaria e tempestiva modifica della normativa stessa”*.

Tanto posto, si rileva che il predetto Testo Unico riunisce, in modo organico ed ordinato, le varie disposizioni normative in materia, cui è dedicata l'intera Parte III del nuovo provvedimento normativo.

A tal proposito nel Titolo I sono contenute le disposizioni generali sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario (artt. da 74 ad 89); nel Titolo II sono contenute le disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale (artt. da 90 a 114); nel Titolo III è contenuta l'estensione, a limitati effetti, della disciplina del patrocinio a spese dello Stato prevista per il processo penale (artt. da 115 a 118); nel Titolo IV sono contenuti le disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario (artt. da 119 a 141); nel Titolo V è disciplinata l'estensione, a limitati effetti, della disciplina del patrocinio a spese dello Stato prevista nel titolo IV (artt. da 142 a 145).

La materia del patrocinio a spese dello Stato è stata fortemente innovata dalla legge 29 marzo 2001, n. 134 che, oltre ad apportare alcune modifiche relative al processo penale, ha riformato la procedura di

ammissione e degli effetti del beneficio nei processi diversi dal penale, dettando la nuova disciplina generale con decorrenza dal 1° luglio 2002.

Sino a quella data sono esistite nell'ordinamento due normative generali: il patrocinio a spese dello stato **nei giudizi penali** era, infatti, disciplinato dalla legge 30 luglio 1990, n° 217, mentre per i **procedimenti civili**, fino al 30 giugno 2002, era ancora in vigore l'istituto del gratuito patrocinio, *munus onorificum* ed obbligatorio della classe forense di cui al R.D. 30 dicembre 1923, n° 3282.

Il sistema era stato parzialmente rivisto soltanto relativamente alle controversie di lavoro, previdenziali e assistenziali e per quelle relative alla responsabilità civile dei magistrati (cfr. L. n. 533 del 11 agosto 1973 e L. n. 117 del 13 aprile 1988), per le quali il gratuito patrocinio da ufficio onorifico era stato trasformato in patrocinio a spese dello Stato.

Dal 1° luglio 2002, con le modifiche normative introdotte dalla legge n. 134/2001, anche il patrocinio per i non abbienti relativo ai procedimenti civili, non è più un *munus onorificum* per i difensori, i quali, dunque, ricevono il loro compenso tariffario dall'Erario. I relativi oneri confluiscono sul capitolo 1360 delle "spese di giustizia" in carico al Dipartimento per gli Affari di Giustizia.

Tale estensione ha garantito senza alcun dubbio una migliore attuazione dell'art. 24 della Costituzione, secondo il quale "*Tutti hanno diritto di agire e difendersi in giudizio*", assicurando, così, anche ai non abbienti i mezzi per poter agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

Del resto analoga disposizione si rinviene nell'art. 6, comma 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che sancisce per l'imputato "*il diritto di difendersi da sé o avere l'assistenza di un difensore a propria scelta e, se non ha i mezzi per ricompensare un difensore, il diritto di essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigano gli interessi della giustizia*".

L'evidente inadeguatezza della normativa di cui al R.D. n. 3282/1923 era emersa chiaramente già in numerose sentenze della Corte Costituzionale ed, in particolare, in quella che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 24 della Costituzione, dell'art. 11 legge cit. nella parte in cui non prevede che il beneficio del gratuito patrocinio si estenda alla facoltà per la parte di farsi assistere da consulenti tecnici (sentenza n. 149 del 2-8 giugno 1983).

Il sistema previgente, inoltre, era stato fortemente criticato anche dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, che spesso ne ha rilevato la non conformità all'art. 6, comma tre della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sopra ricordato.

La nuova normativa, dunque, nel settore civile pone rimedio a queste gravi lacune assicurando, nella sua dimensione effettuale, il diritto di difesa per i cittadini non abbienti.

In ordine ai tratti fondamentali dell'istituto è opportuno evidenziare, innanzitutto, che vi è una differenza fondamentale per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario, e negli affari di volontaria giurisdizione rispetto al processo penale. Infatti, mentre per quest'ultimo l'unico presupposto per l'ammissione è costituito dalla non abbienza, negli altri procedimenti occorre, altresì, che la pretesa da far valere in giudizio non sia manifestamente infondata (art. 74 T.U.).

L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato è concessa al titolare di un reddito imponibile, ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore ad euro 9.296,22. Qualora l'interessato conviva con il coniuge o con altri familiari, il reddito imponibile è dato dalla somma dei redditi imponibili di tutti i componenti il nucleo familiare (art. 76 T.U.).

L'ambito di applicabilità del gratuito patrocinio si estende ad ogni grado e fase del processo ed alle eventuali procedure ad esso connesse, nonché alla fase dell'esecuzione, al processo di revisione ed ad altri particolari processi (art. 75 T.U.).

L'art. 79 T.U. indica il contenuto dell'istanza, che viene redatta in carta semplice e deve contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione del processo cui si riferisce, le generalità proprie e dei componenti la famiglia anagrafica, una dichiarazione sostitutiva attestante la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l'ammissione, nonché il formale impegno a comunicarne le eventuali variazioni. Gli stranieri cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea sono tenuti ad allegare all'istanza una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato.

Chi è ammesso al patrocinio può nominare un difensore scelto tra gli iscritti negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, istituiti presso i consigli dell'ordine del distretto di corte di appello nel quale ha sede il magistrato competente a conoscere il merito del procedimento o il magistrato davanti al quale pende il processo; se procede la Corte di Cassazione, l'istanza è presentata all'ufficio del magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato (art. 80 T.U.).

Orbene, nella nuova normativa, l'elemento di maggiore rilievo risiede nell'attribuzione ai consigli dell'ordine degli avvocati della competenza a decidere sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

Il consiglio dell'ordine degli avvocati, infatti, verificata l'ammissibilità dell'istanza, ammette l'interessato in via anticipata e provvisoria al patrocinio, se ricorrono le condizioni di reddito e le pretese che il richiedente intende far valere non appaiono manifestamente infondate (art. 126, comma uno T.U.).

Se il consiglio dell'ordine respinge o dichiara inammissibile l'istanza, questa può essere proposta al magistrato competente per il giudizio che decide con decreto (art. 126, comma 3 T.U.).

Una copia dell'atto con il quale il consiglio dell'ordine od il magistrato competente per il giudizio accoglie la domanda è trasmessa anche all'ufficio finanziario competente territorialmente. Quest'ultimo verifica l'esattezza dell'ammontare del reddito attestato dall'interessato - alla stregua delle dichiarazioni, indicazioni ed allegazioni della domanda di ammissione - nonché la compatibilità dei dati indicati con le risultanze dell'anagrafe tributaria e può disporre che sia effettuata, anche avvalendosi della collaborazione della Guardia di finanza, la verifica della posizione fiscale dell'istante e dei conviventi. Se risulta che il beneficio è stato concesso sulla base di prospettazioni non veritiere, l'ufficio finanziario richiede la revoca dell'ammissione e trasmette gli atti acquisiti alla Procura della Repubblica. In ogni caso è sempre possibile controllare la effettività e la permanenza delle condizioni previste per l'ammissione al patrocinio, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, ovvero su iniziativa dell'ufficio finanziario o della Guardia di finanza (art. 127 T.U.).

Chi è ammesso al patrocinio può nominare un consulente tecnico di parte nei casi previsti dalla legge (art. 129 T.U.).

Per effetto dell'ammissione al patrocinio e relativamente alle spese a carico della parte ammessa, alcune sono prenotate a debito (contributo unificato, le spese forfettizzate per le notificazioni a richiesta d'ufficio, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, diritti di copia), altre sono anticipate dall'erario (es. onorari e spese al difensore, spese per la pubblicità legale, cfr. art. 131 T.U.).

Si rileva che, poiché lo Stato sostiene l'onere del gratuito patrocinio, nel caso in cui il soggetto ammesso al beneficio sia anche il vincitore della

controversia con vittoria di spese, il giudice che emette il provvedimento dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato (art. 133 T.U.).

Nel caso in cui non possa trovare applicazione questa forma di distrazione delle spese processuali e se la vittoria della causa o la composizione della lite ha messo la parte ammessa al patrocinio in condizione di poter restituire le spese erogate in suo favore, su di questo lo Stato ha diritto di rivalsa (art. 134, comma 1 T.U.). La rivalsa può essere esercitata per le spese anticipate o prenotate quando per sentenza o transazione la parte ammessa ha conseguito almeno il sestuplo delle spese, o nel caso di rinuncia all'azione o di estinzione del giudizio, può essere esercitata per le sole spese anticipate indipendentemente dalla somma o valore conseguito (art. 134, comma 2 T.U.).

Nelle cause che vengono definite per transazione, tutte le parti sono solidalmente obbligate al pagamento delle spese prenotate a debito ed è vietato accollarle al soggetto ammesso al patrocinio (art. 134, comma 3 T.U.).

Quando il giudizio è estinto o rinunciato, l'attore o l'impugnante diverso dalla parte ammessa al patrocinio è obbligato al pagamento delle spese prenotate a debito (art. 134, comma 4 T.U.).

Infine, nell'ipotesi di cancellazione ai sensi dell'art. 309 c.p.c. e nei casi di estinzione diversi da quelli previsti dai commi 2 e 4 dell'art. 134 T.U., tutte le parti sono tenute solidalmente al pagamento delle spese prenotate a debito.

Norme particolari sono poi dettate dall'art. 135 T.U. per alcune tipologie di processi, in cui manca un provvedimento di condanna.

In particolare, la spese relative ai processi di dichiarazione di assenza o di morte presunta sono recuperate nei confronti dei soggetti indicati nell'art. 50, commi 2 e 3 del codice civile e nei confronti della persona ammessa in caso di revoca dell'ammissione. Mentre le spese relative ai

processi esecutivi, mobiliari ed immobiliari, hanno diritto di prelazione, ai sensi degli artt. 2755 e 2770 c.c., sul prezzo ricavato dalla vendita o sul prezzo dell'assegnazione o sulle rendite riscosse dall'amministratore giudiziario (art. 135 T.U.).

Si sottolinea, inoltre, che il provvedimento di ammissione può essere revocato dal magistrato che procede se nel corso del processo sopravvengono modifiche delle condizioni reddituali rilevanti ai fini dell'ammissione al patrocinio. Analogamente il magistrato che procede, se l'ammissione al patrocinio è stata disposta dal consiglio dell'ordine degli avvocati, revoca il beneficio con decreto motivato qualora risulti l'insussistenza dei presupposti per l'ammissione, ovvero se l'interessato ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave. (art. 136 T.U.)

La revoca ha normalmente efficacia retroattiva (*ex tunc*) ad eccezione dell'ipotesi in cui essa avvenga per modifica delle condizioni reddituali; in tale ultimo caso, infatti, essa ha effetto dal momento dell'accertamento (art. 136, ultimo comma T.U.).

## DATI STATISTICI

La Direzione Generale della Giustizia Civile, con l'ausilio della Direzione Generale di Statistica, ha provveduto, ad avviare un primo monitoraggio al fine di comprendere lo stato di attuazione della nuova legge. La rilevazione effettuata - relativa al secondo semestre dell'anno 2002 ed al primo semestre dell'anno 2003 (fino al 31 marzo) ed i cui dati raccolti sono riassunti nei prospetti allegati alla presente relazione - è tuttavia parziale. Infatti, non sono pervenuti, a tutt'oggi, i dati richiesti al Consiglio Nazionale Forense in ordine al numero delle istanze presentate ai locali consigli dell'ordine, ed all'esito delle stesse.

Sono, invece pervenuti, tranne qualche eccezione, i dati richiesti agli uffici giudiziari circa il numero delle istanze proposte al magistrato competente per il giudizio nel caso in cui il consiglio dell'ordine abbia respinto o dichiarato inammissibile l'istanza (art. 126, comma 3 T.U.) ed il numero delle revoche dei provvedimenti di ammissione.

E' stato, inoltre, rilevato l'importo delle spese anticipate dallo Stato, ex art. 131, c. 4 del T.U. al fine di comprendere il presumibile costo della nuova normativa (compensi e spese sostenute dai difensori, indennità e spese di viaggio dei magistrati, indennità e spese di viaggio degli impiegati, trasferte degli ufficiali giudiziari relative al compimento degli atti del processo fuori dalla sede in cui si svolge, indennità e spese di viaggio spettanti a testimoni, a notai, consulenti tecnici di parte e ausiliari del magistrato, nonché le spese sostenute per l'adempimento dell'incarico da parte di questi ultimi, spese per strumenti di pubblicità legale dei

provvedimenti del magistrato, spese per il compimento dell'opera non eseguita o per la distruzione di quella compiuta, spese per notificazioni a richiesta d'ufficio).

Non è stato, invece, possibile monitorare, stante il breve periodo di entrata in vigore della nuova legge, le somme eventualmente recuperate.

Dai pochi dati acquisiti, si rileva, comunque che, allo stato, le voci più ingenti sono costituite dalle indennità e spese di viaggio dei magistrati (euro 616.162), dai compensi ai difensori (101.255) e dalle trasferte agli ufficiali giudiziari (133.689), mentre del tutto marginali sono i costi relativi ai consulenti tecnici di parte, ai consulenti del giudice, ai testimoni.

E', comunque, verosimile che con il passare del tempo, vi sia un forte incremento del costo del servizio in considerazione della sempre maggiore consapevolezza dei cittadini al diritto all'assistenza giudiziaria gratuita in caso di non abbienza.

Tale incremento è facilitato anche dal fatto che l'art. 20 della legge 29 marzo 2001, n. 134, richiamato dall'art. 87 del T.U., prevede l'istituzione presso il consiglio dell'ordine degli avvocati di un servizio di informazione e consulenza per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato e sulla difesa d'ufficio.

Invero, il servizio fornisce a chiunque si trovi in una situazione di conflitto potenzialmente produttiva di una controversia civile, penale e amministrativa, anche una valutazione di opportunità sull'instaurazione o meno di un giudizio ovvero sulla sperimentazione di forme alternative al conflitto (art. 20, comma 3 legge cit.).

Appare evidente, pertanto, che ciò contribuirà a rendere ancora più nota agli utenti la procedura per l'ammissione al patrocinio per le liti dei non abbienti con una conseguente presumibile maggiore applicazione della nuova normativa.

## Spese complessive dal 1 luglio 2002 al 31 marzo 2003

Voci di spesa		Totale
Indennità e spese di viaggio magistrati		616.162,00
Difensore	<i>Spese</i>	36.578,00
	<i>Compensi</i>	124.190,00
Ausiliari Magistrato (per l'adempimento dell'incarico)		5.003,00
Personale appartenente agli uffici		4.678,00
Ufficiali giudiziari (per trasferte)		133.689,00
Spese per notificazioni a richiesta d'ufficio		40.079,00
Consulenti tecnici di parte		1.546,00
Testimoni		108,00
Notai		0,00
Spese per strumenti di pubblicità legale dei provvedimenti del magistrato		26.749,00
Spese per il compimento dell'opera non eseguita o per la distruzione di quella compiuta		0,00
<b>Totale complessivo</b>		<b>988.782,00</b>

**Istanze di ammissione al gratuito patrocinio**

<b>Istanze</b>	<b>Totali</b>
Numero istanze di ammissione presentate ai sensi dell'art. 126 co. 3	449
Numero delle revoche del provvedimento di ammissione	4
Numero delle istanze accolte	356
Numero delle istanze rigettate	58
Numero delle istanze dichiarate inammissibili	21





