

Relazione illustrativa

I. La direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 reca norme “sull’ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell’ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell’ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d’arresto europeo”.

La *ratio* del suddetto atto unionale è racchiusa nel Considerando 1) della direttiva, dove si afferma che essa <<intende garantire l’effettività del diritto di avvalersi di un difensore, previsto dalla direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, rendendo disponibile l’assistenza di un difensore retribuito dagli Stati membri>> in favore di indagati e imputati nell’ambito di procedimenti penali, nonché in favore di persone ricercate nell’ambito di procedimenti di esecuzione di MAE; e tanto, “Stabilendo norme minime comuni riguardanti il diritto al patrocinio a spese dello Stato” (*legal aid*) in pro di tali persone, mira “a rafforzare la fiducia degli Stati membri in ognuno dei sistemi di giustizia penale degli altri membri e quindi a facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale” (così il Considerando 2) della direttiva).

Quindi, l’art 1 della direttiva, circa il suo “Oggetto”, al paragrafo 2, specifica che essa “integra le direttive 2013/48/UE e (UE) 2016/800”, vale a dire, la prima, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d’arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari (direttiva che è stata già recepita in Italia giusta decreto legislativo 15 settembre 2016, n. 184), e, la seconda, sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali (ancora in attesa di implementazione: cfr. art. 1, comma 1, L. 25 ottobre 2017, n. 163, Legge di delegazione europea 2016-2017, e Allegato A, punto 9), alla stessa legge). Lo stesso paragrafo 2, inoltre, specifica che: “Nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo da limitare i diritti conferiti da tali direttive”.

Il successivo art. 2 della direttiva ne delimita l’ “Ambito di applicazione”, specificando, al paragrafo 3, che la stessa “si applica altresì, alle stesse condizioni di cui al paragrafo 1, alle persone che non erano inizialmente indagate o imputate, ma che ne assumono la qualità nel corso di un interrogatorio da parte della polizia o di altre autorità di contrasto”. Il seguente paragrafo 4 precisa in quali ipotesi, in relazione a reati

minori, si applica la direttiva, e cioè “unicamente ai procedimenti dinanzi a un giudice o tribunale avente giurisdizione in materia penale”.

L'art. 3 fornisce una definizione di “patrocinio a spese dello Stato” in termini di “finanziamento da parte di uno Stato membro dell'assistenza di un difensore che consenta l'esercizio del diritto di avvalersi di un difensore”.

L'art. 4, sotto la rubrica “Patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti penali”, detta regole puntuali circa quest'ultimo ambito, segnatamente in ordine alla valutazione delle risorse e/o del merito che gli Stati membri sono chiamati ad applicare “al fine di determinare se debba essere concesso il patrocinio a spese dello Stato a norma del paragrafo 1” (cfr. paragrafo 2).

L'art. 5 riguarda il “Patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo”. Il paragrafo 1 dispone che: “Lo Stato membro di esecuzione assicura che la persona ricercata goda del diritto al patrocinio a spese dello Stato dal momento dell'arresto eseguito in conformità del mandato d'arresto europeo fino alla consegna o fino al momento in cui la decisione sulla mancata consegna diventi definitiva”. Degna di maggior attenzione è la regola posta dal paragrafo 2 dell'articolo 5, e cioè che: “Lo Stato membro di emissione assicura che la persona ricercata oggetto di un procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo ai fini dell'esercizio di un'azione penale e che esercita il diritto di nominare un difensore sul territorio di quello Stato membro affinché assista il difensore nello Stato membro di esecuzione, in virtù dell'articolo 10, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2013/487UE, abbia il diritto al patrocinio a spese dello Stato nello Stato membro di emissione nell'ambito di tale procedimento nello Stato membro di esecuzione, nella misura in cui il patrocinio a spese dello Stato sia necessario ad assicurare un accesso effettivo alla giustizia”. Il paragrafo 3 aggiunge che il diritto al beneficio di cui ai due paragrafi precedenti “può essere subordinato a una valutazione delle risorse a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, che si applica *mutatis mutandis*”, analogamente, cioè, a quanto previsto in generale per il patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti penali.

L'art. 6, in tema di “Decisione sulla concessione del patrocinio a spese dello Stato”, specifica, al paragrafo 1, che le decisioni sul beneficio e sulla nomina dei difensori “sono adottate senza indebito ritardo da un'autorità competente”, e, al paragrafo 2, che: “Gli Stati membri adottano le misure necessarie ad assicurare che gli indagati, gli imputati e le persone ricercate siano informati per iscritto se la loro richiesta di patrocinio a spese dello Stato è respinta integralmente o in parte”.

L'art. 7 detta una serie di regole volte ad assicurare la "Qualità dei servizi di patrocinio a spese dello Stato e formazione".

L'art. 8 concerne i "Mezzi di ricorso" effettivi che gli Stati membri devono assicurare ai soggetti interessati "ai sensi del diritto nazionale in caso di violazione dei diritti previsti dalla" stessa direttiva.

L'art. 9, poi, dispone che: "Gli Stati membri garantiscono che, nell'attuazione della presente direttiva, si tenga conto delle particolari esigenze di indagati, imputati e persone ricercate vulnerabili".

L'art. 10 riguarda i dati disponibili relativi al modo in cui sono stati attuati i diritti stabiliti dalla direttiva, che gli Stati membri, entro i termini ivi specificati, devono trasmettere alla Commissione, a sua volta, tenuta a relazionare in merito al Parlamento europeo e al Consiglio.

L'art. 11 detta la c.d. "Clausola di non regressione", in forza della quale nessuna disposizione della direttiva "può essere interpretata in modo tale da limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali garantiti dalla Carta, dalla CEDU, da altre pertinenti disposizioni di diritto internazionale o dal diritto degli Stati membri che assicurano un livello di protezione più elevato".

L'art. 12, al paragrafo 1, indica il termine per il recepimento della direttiva, che, come risulta dalla Rettifica pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L. 348 del 29 dicembre 2017, è fissato entro la data del 5 maggio 2019 (e non del 25 maggio 2019, come inizialmente riportato all'atto della pubblicazione della direttiva *de qua*).

II. Tanto premesso, la citata direttiva, nell'Allegato A, punto 20), alla legge 25 ottobre 2017, n. 163, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea-Legge di delegazione europea 2016-2017, è indicata tra quelle in ordine alle quali, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della stessa legge, il Governo "è delegato ad adottare, secondo i termini, le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234", il decreto legislativo occorrente per la relativa attuazione.

Conseguentemente, ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, L. n. 163 del 2017, 31, comma 1, L. n. 234 del 2012 e 12, paragrafo 1, della direttiva 2016/1919 (UE), quest'ultimo rettificato come sopra, il termine di quattro mesi

antecedenti a quello di recepimento indicato nella direttiva viene a scadere il 5 gennaio 2019.

Ebbene, il presidio costituzionale del patrocinio a spese dello Stato nel nostro ordinamento è contenuto nell'art. 24, comma terzo, della Costituzione, a termini del quale: "Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione".

A livello di norme primarie di rango ordinario la disciplina del patrocinio a spese dello Stato è attualmente contenuta nella Parte III del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia" (artt. 74-145).

Ciò precisato, giova ricordare che la normativa italiana non prevede ipotesi di autodifesa in materia penale e prevede dunque che è sempre obbligatoria la presenza del difensore.

Del resto, secondo quanto anticipato, l'apposita direttiva 2013/48/UE, menzionata in precedenza, è stata già attuata nel nostro ordinamento, nei pochi punti in cui tanto era invero necessario, giusta il pure cit. d.lgs. n. 184 del 2016.

In particolare, le disposizioni contenute nel richiamato d.P.R. n. 115/2002 e nel codice di procedura penale devono ritenersi in linea con la direttiva in esame (con le due eccezioni di cui si dirà tra poco).

In tal senso, è sufficiente richiamare, per quanto concerne i procedimenti penali, le ampie previsioni di cui agli artt. 74, comma 1, 75, e 90 e segg. di quel testo unico, tra le quali va posto in luce l'art. 90, il quale stabilisce che: "Il trattamento previsto per il cittadino italiano è assicurato altresì allo straniero e all'apolide residente nello Stato".

Infatti del tutto coerenti con quanto disposto dall'art. 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva devono ritenersi le disposizioni secondo cui sin dalle prime fasi del procedimento, dunque anche in caso di arresto o fermo da parte della P.G. (cfr. art. 386 c.p.p.), viene garantito (v. art. 109 d.P.R. 115/2002) che gli indagati possano presentare istanza di ammissione al patrocinio legale o che, dal primo atto in cui interviene il difensore, l'interessato possa fare riserva di presentare istanza di patrocinio, con efficacia retroattiva - al momento cioè della presentazione o della riserva di presentazione - del provvedimento di ammissione adottato dal giudice che procede.

In relazione, poi, all'art. 2 paragrafo 1, lettera c), della direttiva, anche con riferimento ad ogni atto investigativo e/o di raccolta delle prove in ordine al quale sia

prevista la presenza del difensore (cfr. art. 369 bis c.p.p.), può essere richiesta l'ammissione al patrocinio.

Quanto all'ulteriore aspetto, previsto all'art. 2, paragrafo 3, attinente la posizione del soggetto inizialmente sentito come persona informata sui fatti o come testimone che nel corso delle indagini o dell'esame assuma la qualità di indagato, occorre fare riferimento all'art. 63 c.p.p. che, oltre a prevedere l'interruzione dell'esame ogni qualvolta le dichiarazioni rese abbiano un carattere autoaccusatorio, garantisce, attraverso l'avviso della facoltà di nomina di un difensore di fiducia, o con la nomina di uno d'ufficio, di attivare il meccanismo previsto dall'art. 369 bis c.p.p. nella parte in cui prevede che all'indagato devono essere comunicate le condizioni previste per avvalersi del patrocinio a spese dello Stato.

Infine, con riferimento alla problematica delle "*minor offences*" di cui all'art. 2, paragrafo 4, della direttiva, nel nostro ordinamento non è prevista alcuna esclusione di tutela, atteso che la normativa italiana prevede il patrocinio legale in relazione alla commissione di qualsiasi reato, dunque anche per quelli <<bagatellari>>.

Considerazioni a parte, come si vedrà tra poco, devono essere svolte in relazione ai reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, la cui espressa esclusione dall'applicazione del patrocinio a spese dello Stato, prevista dall'art. 91 lett. a) del d.P.R. 115/2002, potrebbe comportare profili di parziale non conformità alla direttiva in esame. Quest'ultima, infatti, non contempla reati che, per la loro natura, siano ostativi alla concessione del beneficio, benché l'art. 4, paragrafo 4, della direttiva preveda la gravità del reato tra gli elementi da considerare, ma ai fini di una valutazione di merito.

Con riferimento all'art. 4 della direttiva, il nostro sistema di ammissione al patrocinio legale è basato, quanto ai procedimenti di natura penale (esclusivo oggetto della direttiva in esame), solo su di una valutazione del reddito dell'istante, che non deve superare il tetto massimo previsto dalla legge e che viene aggiornato ogni due anni sulla base degli indici ISTAT. In relazione poi all'adeguamento della normativa nazionale alla previsione contenuta al paragrafo 5 dell'art. 4, attualmente in Italia il patrocinio legale gratuito viene concesso senza ritardo, entro 10 giorni dalla richiesta (cfr. art. 96 d.P.R.), e comunque gli effetti dell'ammissione retroagiscono al momento in cui la stessa richiesta viene depositata o a quello in cui interviene il difensore se l'interessato fa riserva di depositarla, con la conseguenza che nessun atto tra quelli

indicati specificatamente (interrogatorio e/o atti di investigazione) rischia di rimanere senza <<tutela>> (cfr. art. 109 d.P.R.).

Invece, in relazione all'art. 5, va ritenuta la necessità di adeguare la normativa attualmente in vigore alle prescrizioni contenute nella direttiva, non essendo specificatamente previsto il patrocinio legale gratuito in caso di procedimenti di esecuzione di mandato d'arresto europeo.

Sebbene, infatti, le Corti di Appello competenti sull'esecuzione del MAE in oltre 12 anni di applicazione della relativa normativa abbiano in modo lungimirante optato per un'interpretazione estensiva della normativa sul patrocinio a spese dello Stato, tuttavia si ritiene necessario colmare la carenza esistente a livello normativo introducendo una previsione specifica che possa garantire senza incertezze il patrocinio legale sia nel caso di MAE <<attivo>> che <<passivo>>.

Più nello specifico, sul piano di un'interpretazione sistematica e coordinata delle disposizioni *in subjecta materia* già parrebbe consentito concludere che i soggetti interessati da procedure attive o passive di consegna in ambito MAE possano essere equiparati, a legislazione vigente, a indagati o imputati in favore dei quali già opera il beneficio (ed in tal senso è la cennata giurisprudenza delle nostre Corti d'appello); vero è, tuttavia, che l'art. 75, comma 2, d.P.R. n. 115/2002, che contiene una sorta di elencazione dei procedimenti cui si applica la disciplina del beneficio, non menziona espressamente le procedure (attive e passive) di consegna in tema di mandato d'arresto europeo.

In conclusione, si ritiene che la normativa sul patrocinio legale gratuito attualmente in vigore già contenga tutte le prescrizioni di cui alla direttiva in esame, fatta eccezione per quel che concerne i procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo, sia nella previsione del paragrafo 1 dell'art. 5 della direttiva. quando l'Italia è Stato di esecuzione (fattispecie questa in cui le Corti di Appello hanno comunque sino ad ora garantito attraverso la surriferita interpretazione estensiva il patrocinio a spese dello Stato), sia nella previsione del paragrafo 2 dello stesso articolo, quando l'Italia è Stato di emissione di un MAE finalizzato all'esercizio dell'azione penale; in tale ultima ipotesi infatti la direttiva prevede che debba essere garantito il patrocinio legale anche attraverso la nomina di un difensore nello stato di emissione che possa collaborare con il difensore che si trova nello stato di esecuzione.

Anche, infine, l'espressa esclusione dei reati indicati all'art. 91 lett. a) d.P.R. 115/2002 dal patrocinio a spese dello Stato non si ritiene del tutto in linea con le previsioni di cui alla direttiva.

Si è già posto in luce che da nessuna delle previsioni di quest'ultima, anche complessivamente considerate, sembra lecito arguire che per determinati reati sia consentita *ab imis* l'esclusione dal beneficio.

A riguardo, peraltro, soprattutto per completezza di disamina, occorre ricordare che, secondo un ormai consolidato orientamento interpretativo, l'art. 91 cit., disponendo l'esclusione dal patrocinio a spese dello Stato nel caso di soggetti imputati o condannati per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, si riferisce ai soli reati oggetto del medesimo procedimento per il quale è chiesta l'ammissione al patrocinio, dovendo escludersi che precedenti condanne riportate dal richiedente in diverso procedimento per reati in tema di evasione possano legittimare l'esclusione dal patrocinio richiesto (così, *ex plurimis*, Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2012, n. 22065; id., sez. IV, 12 giugno 2009, n. 40589; id., sez. IV, 12 giugno 2009, n. 32940; id., sez. IV, 2 aprile 2008, n. 20379; id., sez. I, 11 giugno 2004, n. 31177; id., sez. IV, 30 marzo 2004, n. 26976).

A sua volta, tale risultato ermeneutico pare risalire a Corte cost., 12 marzo 2004, n. 94, che, pur dichiarando inammissibili talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, comma 1, lett. a), d.P.R. n. 115/2002, in riferimento agli art. 3, 24, commi 1 e 2, e 27, comma 2, Cost., aveva avuto modo di sancire che la disposizione censurata deve essere interpretata nel senso che l'esclusione opera solo in relazione ai procedimenti direttamente concernenti la commissione di uno dei reati specificamente indicati, e non con riferimento alla condizione soggettiva di chi, indagato, imputato o condannato in altri procedimenti per uno di tali reati, assuma la qualità di indagato, imputato o condannato per reati diversi.

Mette conto aggiungere, soprattutto per scrupolo di disamina, che sempre il Giudice delle leggi successivamente non è mai entrato nel merito degli invero plurimi incidenti di legittimità costituzionale intentati nel tempo contro la ridetta previsione, avendo sempre reputato inammissibili tali questioni (cfr. Corte cost., 18 aprile 2012, n. 95; id., 19 aprile 2007, n. 136; id., 29 dicembre 2005, n. 482; id., 1 luglio 2005, n. 251).

Va, ancora, segnalato che la Corte costituzionale aveva, comunque, osservato "che, come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, la norma impugnata, nell'escludere il beneficio del patrocinio dello Stato limitatamente ad una particolare

categoria di reati, presume, non irragionevolmente, l'impossibilità di verifica delle condizioni economiche dell'autore sulla sola base documentale (Cass. n. 31177 del 2004 e n. 2023 del 2000)" (in tal senso, nella motivazione, Corte cost. n. 136/2007 cit.).

Nondimeno, anche a livello dottrinale erano stati espressi rilievi critici e riserve circa la conformità alla Costituzione della disposizione più volte censurata (cfr., ad es., V. Cardone e F. Pontieri, Ancora sul gratuito patrocinio per i reati tributari, nota a margine di Corte Cost. n. 136/2007 cit., in Riv. Dir. Trib., 2007, 11, 107).

III. Tutto ciò premesso e considerato, e passando all'illustrazione dell'articolato proposto, l'art. 1 reca una modifica dell'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, nel senso di aggiungervi il seguente comma: "2-bis. La disciplina del patrocinio si applica, inoltre, nelle procedure passive di consegna, di cui alla legge 22 aprile 2005, n. 69, dal momento dell'arresto eseguito in conformità del mandato d'arresto europeo fino alla consegna o fino al momento in cui la decisione sulla mancata consegna diventi definitiva, nonché nelle procedure attive di consegna, di cui alla citata legge n. 69 del 2005, in favore della persona ricercata oggetto di un procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo ai fini dell'esercizio di un'azione penale e che ha esercitato il diritto di nominare un difensore sul territorio nazionale affinché assista il difensore nello Stato membro di esecuzione."

Alla luce di quanto già espresso, tale modifica è volta ad allineare espressamente l'ambito di applicazione del beneficio anche alle procedure MAE, così colmando una lacuna (verosimilmente più apparente che reale) riscontrabile nella lettera del vigente art. 75 cit.

Di maggior momento è l'art. 2 dello schema che detta una modifica dell'articolo 91 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, allo scopo di eliminare una regola interna il cui mantenimento, nei termini attuali, sarebbe risultato confliggente con la direttiva.

Più in particolare, va posto in luce che quest'ultima riguarda esclusivamente indagati ed imputati, e non anche condannati in via definitiva.

Per conseguenza, la modifica disposta in primo luogo elimina dalla lett. a) le parole "l'indagato, l'imputato o", così espungendo dal testo la parte di esso che, riferendosi a indagati e imputati (ossia, gli unici soggetti considerati nella direttiva, giova ripetersi) per i reati di evasione fiscale, sarebbe in contrasto con le previsioni eurolunitarie); nella stessa lettera, inoltre, dopo la parola "condannato" sono state aggiunte le parole "con

sentenza definitiva” (adottando la medesima locuzione contenuta nel comma 4-bis dell’art. 76 del medesimo Testo unico). Invero, il dettato attuale della lett. a) in questione, laddove parla di “condannato”, stanti i riferimenti immediatamente precedenti a “indagato” e “imputato”, era inequivocabilmente da intendere nel senso di riferirsi a un “condannato” (non in primo grado o in secondo grado, ma) appunto in via definitiva. Per effetto di una mera soppressione dei riferimenti a “indagato” e “imputato”, quindi, il testo risultante poteva essere meno chiaro (in quanto la parola “condannato” da sola, e in assenza di specificazioni, ben potrebbe intendersi come condannato in forza di sentenza non ancora irrevocabile). Onde evitare qualsiasi dubbio esegetico, pertanto, si è introdotta l’aggiunta suddetta “con sentenza definitiva”.

All’esito della modifica il testo della lett. a) dell’art. 91 sarà il seguente: “per il condannato con sentenza definitiva di reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell’evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto”.

Pertanto, la regola di esclusione *de qua*, così delimitata, sarà destinata ad operare per il futuro solo nei procedimenti che seguono il giudicato di condanna per quei reati di evasione fiscale (tra i quali quelli di esecuzione e dinanzi alla magistratura di sorveglianza).

Per altro verso, in tal modo ristretta la regola risulta conforme alla direttiva, che, come dianzi sottolineato, riguarda solo indagati e imputati in procedimenti penali e MAE (che pure sono, ovviamente, di natura penale), e non condannati in forza di cosa giudicata.

Inoltre, l’art. 3 dispone una contestuale modifica dell’articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115), nel senso di aggiungere, al comma 4-bis dopo le parole “stesso articolo”, le seguenti parole: “, e per i reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell’evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto”.

Come è noto, il comma 4-bis del cit. art. 76 fu ivi aggiunto dall’art. 12-ter, comma 1, lett. a), d.l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 luglio 2008, n. 125.

Esso recita: “Per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati di cui agli articoli 416-bis del codice penale, 291-quater del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, 73, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell’articolo 80, e 74, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché per i reati commessi

avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, ai soli fini del presente decreto, il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti".

Si tratta di previsione, quindi, che non detta una rigida e inderogabile esclusione *a priori* dall'accesso al beneficio per le persone che siano indagate o imputate in procedimenti per i reati suddetti.

Si è in presenza, piuttosto, di una "regola di giudizio" rivolta, cioè, anzitutto al giudice che deve valutare le "Condizioni per l'ammissione" (così la rubrica dell'art. 76) al beneficio, in primo luogo sotto il profilo del requisito reddituale.

Va, peraltro, sottolineato che la Corte costituzionale, con sentenza 14-16 aprile 2010, n. 139, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di quel comma, in quanto violava gli art. 3 e 24 Cost., nella parte in cui stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati indicati nella stessa norma il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non ammette prova contraria.

In sostanza, il Giudice delle leggi, come ben risulta dalla parte motiva di tale sentenza, aveva ritenuto che la norma censurata, come costruita, ponesse una presunzione *juris et de jure*, cioè, legale e assoluta, in forza della quale per i soggetti in essa indicati il reddito si ritiene superiore a quello-limite sancito per legge, e che, per questo, ne fosse necessaria la "correzione" in senso additivo, mediante "L'introduzione, costituzionalmente obbligata, della prova contraria". Per tal modo, quindi, la presunzione è divenuta solo relativa (*juris tantum*), anche se i Giudici di legittimità, sulla scia di quanto osservato dalla Corte costituzionale, hanno insegnato che spetta al soggetto che richiede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato l'onere di fornire la prova contraria, idonea a vincere la presunzione relativa di superamento del limite di reddito ostativo, nei casi previsti dall'art. 76, comma 4-bis, d.P.R. cit.; né sussiste l'obbligo per il giudice di valutare lo stato di indigenza del richiedente o di svolgere accertamenti in tal senso (così, ad es., di recente, Cass. pen., sez. IV, 27 febbraio 2018, n. 18684).

In precedenza, peraltro, la Corte costituzionale aveva giudicato che l'assetto dell'art. 76, comma 4-bis, cit, determinato dalla propria cit. sentenza del 2010, fosse immune dalle censure formulate dal giudice *a quo* in un nuovo incidente di legittimità costituzionale relativo alla norma (così Corte cost., 21 giugno 2012, n. 155).

Alla luce di questo *excursus*, si ritiene, da un lato, conforme alle previsioni eurounitarie sul punto e, dall'altro, compatibile con la Costituzione e con la giurisprudenza costituzionale a riguardo, un'integrazione del dettato del comma 4-*bis* dell'art. 76 volta ad incrementare l'elenco dei reati ivi previsti con quelli, già contemplati ora dalla lett. a) dell'art. 91, "commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto", salva sempre la prova contraria a carico del richiedente. Si tratta, infatti, di reati che ben possono presumersi, di regola, lucrativi, se non altro sotto il profilo del risparmio di esborsi che comportano per il reo, che tale deve ritenersi appunto perché la regola, come per gli altri reati già indicati nel comma 4-*bis*, vale in presenza di sentenze di condanna già passate in cosa giudicata.

L'art. 4 del testo lo completa con le occorrenti "Disposizioni finanziarie", nei termini meglio illustrati nell'apposita Relazione tecnica, cui si fa rinvio a riguardo.

DIRETTIVA (UE) 2016/1919 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

del 26 ottobre 2016

sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo

Tabella di concordanza

Direttiva	Legislazione Nazionale	Commenti conclusivi e norme di recepimento
<p><i>Articolo 1</i></p> <p>Oggetto</p> <p>1. La presente direttiva stabilisce norme minime comuni concernenti il diritto al patrocinio a spese dello Stato per:</p> <p>a) gli indagati e gli imputati in procedimenti penali, e</p> <p>b) le persone ricercate oggetto di procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI (<<persone ricercate>>).</p> <p>2. La presente direttiva integra le direttive 2013/48/UE e (UE) 2016/800. Nessuna disposizione della presente direttiva può</p>		<p>La norma, delineando l'oggetto della direttiva, non richiede specifico recepimento.</p>



essere interpretata in modo da limitare i diritti conferiti da tali direttive.

Articolo 2

Ambito di applicazione

1. La presente direttiva si applica agli indagati e agli imputati in procedimenti penali che hanno diritto di avvalersi di un difensore in virtù della direttiva 2013/48/UE e che sono:

a) privati della libertà personale;

b) tenuti ad essere assistiti da un difensore conformemente al diritto dell'Unione o nazionale, ovvero

c) tenuti a partecipare, o aventi facoltà di partecipare, a un atto investigativo o di raccolta delle prove, compresi come minimo i seguenti:

i) ricognizioni di persone;

ii) confronti;

iii) ricostruzioni della scena di un crimine.

2. La presente direttiva si applica altresì, in seguito ad arresto nello Stato membro di esecuzione, alle persone ricercate che hanno

Art. 364 c.p.p. novellato

Art. 369 bis c.p.p., in particolare comma 2, lett. e).

Art. 386 c.p.p., in particolare comma 1, lett. a)

Art. 63 c.p.p.

Art. 109 d.P.R. n. 115/2002

d.lgs. 15 settembre 2016, n. 184.

La norma, delineando l'ambito di applicazione della stessa direttiva, non richiede disposizioni specifiche di recepimento.

Peraltro, come posto in luce nella relazione illustrativa, del tutto coerenti con quanto disposto dall'art. 2, paragrafo 1, lettera a), della direttiva devono ritenersi le disposizioni secondo cui sin dalle prime fasi del procedimento, dunque anche in fase di arresto o fermo da parte della P.G. (v. art. 386 c.p.p. circa i doveri della polizia giudiziaria in tali casi), viene garantito (v. art. 109 d.P.R. 115/2002) che gli indagati possano presentare istanza di ammissione al patrocinio legale o che, dal primo atto in cui interviene il difensore, l'interessato possa fare riserva di presentare istanza di patrocinio, con efficacia retroattiva – al momento cioè della presentazione o della riserva di presentazione – del provvedimento di ammissione adottato dal giudice che procede.

In relazione, poi, all'art. 2, paragrafo 1, lettera c), della direttiva, anche con riferimento ad ogni atto investigativo e/o di raccolta di prove in ordine al quale sia prevista la presenza del difensore (cfr. art. 369-bis c.p.p.), può essere richiesta l'ammissione al patrocinio.



il diritto di avvalersi di un difensore in virtù della direttiva 2013/48/UE.

3. La presente direttiva si applica altresì, alle stesse condizioni di cui al paragrafo 1, alle persone che non erano inizialmente indagate o imputate, ma che ne assumono la qualità nel corso di un interrogatorio da parte della polizia o di altre autorità di contrasto.

4. Fatto salvo il diritto a un equo processo, in relazione a reati minori:

a) laddove il diritto di uno Stato membro preveda l'irrogazione di una sanzione da parte di un'autorità diversa da una giurisdizione competente in materia penale e l'irrogazione di tale sanzione possa essere oggetto di impugnazione dinanzi a tale giurisdizione o ad essa deferita; ovvero

b) laddove la privazione della libertà personale non possa essere imposta come sanzione,

la presente direttiva si applica unicamente ai procedimenti dinanzi a un giudice o tribunale avente giurisdizione in materia penale.

In ogni caso, la presente direttiva si applica quando è adottata una decisione in merito alla detenzione e, durante la detenzione, in qualsiasi fase del procedimento sino alla conclusione del procedimento.

Quanto all'ulteriore aspetto, previsto all'art. 2, paragrafo 3, attinente la posizione del soggetto inizialmente sentito come persona informata sui fatti o come testimone che nel corso delle indagini o dell'esame assuma la qualità di indagato, occorre fare riferimento all'art. 63 c.p.p., che, oltre a prevedere l'interruzione dell'esame ogni qualvolta le dichiarazioni rese abbiano un carattere autoaccusatorio, garantisce, attraverso l'avviso della facoltà di nomina di un difensore di fiducia, o con la nomina di uno d'ufficio, di attivare il meccanismo previsto dall'art. 369-bis c.p.p. nella parte in cui prevede che all'indagato devono essere comunicate le condizioni previste per avvalersi del patrocinio a spese dello Stato.

In proposito, peraltro, occorre sottolineare che è stata già implementata nel nostro sistema, nei limiti in cui era necessario, la precedente direttiva 2013/48/UE, giusta il d.lgs. n. 184 del 2016 (cfr. in particolare artt. 3, 3 e 4 di quest'ultimo).

Infine, con riferimento alla problematica delle "minor offences" di cui all'art. 2, paragrafo 4, della direttiva, nel nostro ordinamento non è prevista alcuna esclusione di tutela, atteso che la normativa italiana prevede il patrocinio legale in relazione alla commissione di qualsiasi reato, dunque anche per quelli "bagatellari".



<p style="text-align: center;"><i>Articolo 3</i></p> <p style="text-align: center;">Definizione</p> <p>Ai fini della presente direttiva, si intende per <<patrocinio a spese dello Stato” il finanziamento da parte di uno Stato membro dell’assistenza di un difensore che consenta l’esercizio del diritto di avvalersi di un difensore.</p>	<p>Art. 24, comma terzo, della Costituzione</p> <p>Art. 74 d.P.R. n. 115/2002</p>	<p>Non esistono norme interne di natura definitiva esattamente corrispondenti a quella di cui all’art. 3 della direttiva. Tuttavia, anzitutto dall’art. 24, comma terzo, Cost. e poi dall’art. 74 d.P.R. n. 115/2002, che apre la Parte III del testo unico che reca le disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (ossia, la Parte di quel testo specificamente dedicata al “Patrocinio a spese dello Stato”), si desume chiaramente l’esistenza nel nostro ordinamento di un istituto denominato come quello definito in sede unionale e regolato come ivi richiesto, e, cioè, volto ad assicurare in primo luogo, a spese dello Stato, l’assistenza di un difensore che consenta l’esercizio del diritto di avvalersi di un difensore.</p>
---	---	--



<p style="text-align: center;"><i>Articolo 4</i></p> <p style="text-align: center;">Patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti penali</p> <p>1. Gli Stati membri assicurano che gli indagati o imputati privi di risorse sufficienti a coprire i costi dell'assistenza di un difensore godano del diritto al patrocinio a spese dello Stato quando sia necessario nell'interesse della giustizia.</p> <p>2. Gli Stati membri possono prevedere una valutazione delle risorse e/o del merito al fine di determinare se debba essere concesso il patrocinio a spese dello Stato a norma del paragrafo 1.</p> <p>3. Qualora uno Stato membro applichi una valutazione delle risorse, tiene conto di tutti i fattori pertinenti e obiettivi quali il reddito, il patrimonio e la situazione familiare dell'interessato, nonché il costo dell'assistenza di un difensore e il livello di vita in tale Stato membro per determinare se, in funzione dei criteri applicabili in tale Stato membro, gli indagati o imputati sono privi di risorse sufficienti a coprire i costi dell'assistenza di un difensore.</p> <p>4. Qualora uno Stato membro applichi una valutazione delle risorse, tiene conto della gravità</p>	<p>Art. 74, comma 1, d.P.R. n. 115/2002 Art. 75 stesso d.P.R. Titolo Secondo della già cit. Parte III del d.P.R.</p>	<p>Dalle ampie previsioni interne richiamate nella seconda colonna si desume che il nostro sistema è assicurato il patrocinio a spese dello Stato anzitutto nei procedimenti penali, e, ai sensi dell'art. 90 d.P.R., anche in favore dello straniero e dell'apolide residente nello Stato.</p> <p>Tuttavia, l'art. 91, comma 1, lett. a), prevede l'esclusione dal beneficio "per l'indagato, l'imputato o il condannato di reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto".</p> <p>Come meglio spiegato nella relazione illustrativa, si ritiene che tale disposizione di "esclusione", benché passata indenne da plurimi incidenti di costituzionalità (tutti risolti nel senso dell'inammissibilità), ma tuttora reputata di dubbia conformità alla Costituzione, se mantenuta sarebbe confliggente con la direttiva, che nell'articolo 4 come in tutte le altre sue previsioni, non prevede reati ostativi alla concessione del beneficio, o reati altrimenti da eccettuare in base alla loro natura.</p> <p>Peraltro, come sempre spiegato in relazione, si è pensato di poter introdurre nel comma 4-bis dell'art. 76 d.P.R. un'aggiunta, volta ad inserirvi</p>



del reato, della complessità del caso e della severità della sanzione in questione, per determinare se la concessione del patrocinio a spese dello Stato sia necessaria nell'interesse della giustizia. In ogni caso, la verifica del merito può considerarsi soddisfatta nelle situazioni seguenti:

- a) quando l'indagato o l'imputato è condotto dinanzi a un giudice o tribunale competente a decidere in merito alla detenzione, in qualsiasi fase del procedimento che rientri nell'ambito di applicazione della presente direttiva; e
- b) durante la detenzione.

5. Le autorità competenti assicurano che il patrocinio a spese dello Stato sia concesso senza indebito ritardo e, al più tardi, prima che sia svolto l'interrogatorio dell'interessato da parte della polizia, di un'altra autorità di contrasto o di un'autorità giudiziaria, oppure prima che siano svolti gli atti investigativi o altri atti di raccolta delle prove di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera c).

6. Il patrocinio a spese dello Stato è concesso solamente ai fini del procedimento penale in cui la persona interessata è indagata o imputata per un reato.

appunto i reati di evasione fiscale (con la stessa formulazione attualmente contenuta nella lett. a) dell'art. 91), per modo che operi in tali casi la medesima presunzione relativa (salva prova contraria) di superamento del limite reddituale previsto, valevole ora per gli altri reati ivi considerati. Si noti che l'impatto della modifica andrebbe a incidere anche sul patrocinio a spese dello Stato in campo civile.



<p style="text-align: center;"><i>Articolo 5</i></p> <p style="text-align: center;">Patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo</p> <p>1. Lo Stato membro di esecuzione assicura che la persona ricercata goda del diritto al patrocinio a spese dello Stato dal momento dell'arresto eseguito in conformità del mandato d'arresto europeo fino alla consegna o fino al momento in cui la decisione sulla mancata consegna diventi definitiva.</p> <p>2. Lo Stato membro di emissione assicura che la persona ricercata oggetto di un procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo ai fini dell'esercizio di un'azione penale e che esercita il diritto di nominare un difensore nello Stato membro di esecuzione, in virtù dell'articolo 10, paragrafi 4 e 5, della direttiva 2013/48/UE, abbia il diritto al patrocinio a spese nello Stato membro di emissione nell'ambito di tale procedimento nello Stato membro di esecuzione, nella misura in cui il patrocinio a spese dello Stato sia necessario ad assicurare un accesso effettivo alla giustizia.</p> <p>3. Il diritto al patrocinio a spese dello Stato di cui ai paragrafi 1 e 2 può essere subordinato a una valutazione delle risorse a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, che si applica mutatis mutandis.</p>	<p>Art. 75, comma 2, d.P.R. n. 115/2002</p>	<p>La norma richiamata nella seconda colonna contiene una sorta di elenco dei procedimenti penali cui si applica la disciplina del patrocinio a spese dello Stato, in cui non compaiono i procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo. Come meglio spiegato in relazione illustrativa, benché la prassi applicativa delle nostre Corti d'appello, competenti a riguardo, non abbia riacquisito l'ammissione al beneficio anche in quelle procedure, appare opportuno colmare una lacuna (forse più apparente che reale), per allinearsi alla direttiva, ed in tal senso è stato formulato il comma 2-bis da aggiungere al testo dell'art. 75.</p>
---	---	--



<p style="text-align: center;"><i>Articolo 6</i></p> <p style="text-align: center;">Decisione sulla concessione del patrocinio a spese dello Stato</p> <p>1. Le decisioni sulla concessione o meno del patrocinio a spese dello Stato, e sulla nomina dei difensori, sono adottate senza indebito ritardo da un'autorità competente. Gli Stati membri adottano le misure atte ad assicurare che l'autorità competente adotti le proprie decisioni con diligenza, nel rispetto dei diritti della difesa.</p> <p>2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie ad assicurare che gli indagati, gli imputati e le persone ricercate siano informati per iscritto se la loro richiesta di patrocinio a spese dello Stato è respinta integralmente o in parte.</p>	<p>Artt. 96-97 d.P.R. n. 115/2002</p> <p>Art. 109 d.P.R. n. 115/2002</p>	<p>Dalle previsioni richiamate nella seconda colonna si desume che la decisione sull'istanza di ammissione al patrocinio deve essere adottata nei dieci giorni successivi a quello della sua presentazione (e quindi in un termine ridotto e più che congruo) o immediatamente ove l'istanza sia presentata in udienza, a pena di nullità assoluta. Inoltre, ove i provvedimenti adottati non siano resi e letti in udienza, essi, ivi compresi quelli negativi (di rigetto o di inammissibilità), sono comunque, secondo i casi, comunicati o notificati all'interessato. Peraltro, gli effetti dell'ammissione al beneficio, ai sensi dell'art. 109 del testo unico, retroagiscono alla data in cui l'istanza è stata presentata o è pervenuta all'ufficio del magistrato o dal primo atto in cui interviene il difensore, se l'interessato fa riserva di presentare l'istanza e questa è presentata entro i venti giorni successivi; il che fa sì che vengano neutralizzati lievi ritardi nell'emanazione del provvedimento, mentre ritardi ulteriori sono adeguatamente scoraggiati dalla sanzione della nullità in caso di superamento dei tempi previsti.</p> <p>Si ritiene, pertanto che l'art. 6 della direttiva non esiga specifico recepimento nel nostro ordinamento, già allineato alla norma eurounitaria.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 7</i></p> <p style="text-align: center;">Qualità dei servizi di patrocinio a spese dello Stato e formazione</p>	<p>Artt. 80-81 e 87 d.P.R. n. 115/2002</p> <p>Art. 20 L. 29 marzo 2001, n. 134</p>	<p>Si ritiene che le previsioni di cui all'art. 7 della direttiva non richiedano norme particolari di adeguamento.</p>



1. Gli Stati membri adottano misure necessarie, anche per quanto riguarda il finanziamento, al fine di assicurare che:

a) esista un sistema di patrocinio a spese dello Stato efficace e di qualità adeguata; e

b) i servizi di patrocinio a spese dello Stato siano di qualità adeguata a salvaguardare l'equità del procedimento, nel dovuto rispetto dell'indipendenza della professione forense.

2. Gli Stati membri assicurano che il personale impegnato nel processo decisionale relativo al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo ricevano una formazione adeguata.

3. Nel dovuto rispetto per l'indipendenza della professione forense e per il ruolo dei responsabili della formazione dei difensori, gli Stati membri adottano misure appropriate per promuovere l'offerta di adeguata formazione ai difensori che forniscono servizi di patrocinio a spese dello Stato.

4. Gli Stati membri adottano le misure necessarie ad assicurare che gli indagati, gli imputati e le persone ricercate abbiano il diritto, su loro richiesta, di far sostituire il difensore che fornisce loro servizi di

Il nostro sistema interno del patrocinio a spese dello Stato può essere ritenuto efficace e di qualità adeguata.

Tra l'altro, è previsto che chi è ammesso al patrocinio può nominare un difensore scelto tra gli iscritti negli elenchi degli avvocati per i patrocinio a spese dello Stato, istituiti presso i consigli dell'ordine del distretto di corte d'appello nel quale ha sede il magistrato competente a conoscere del merito o il magistrato davanti al quale pende il processo. Peraltro, l'inserimento in tali elenchi è deliberato dai consigli dell'ordine degli avvocati, tenendo conto anche delle attitudini e dell'esperienza professionale specifica, distinguendo tra i vari campi, compreso quello penale.

E' altresì disciplinato un apposito "Servizio al pubblico in materia di patrocinio a spese dello Stato".

Quanto, infine, alla formazione dei difensori e del personale interessato dal settore, i sistemi di formazione permanente, anche decentrata, di magistrati, avvocati e personale di cancelleria assicurano adeguatamente anche l'aggiornamento nel campo.



<p>patrocinio a spese dello Stato ove le specifiche circostanze lo giustificino.</p>		
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 8</i></p> <p style="text-align: center;">Mezzi di ricorso</p> <p>Gli Stati membri garantiscono che gli indagati, gli imputati e le persone ricercate dispongano di mezzi di ricorso effettivi ai sensi del diritto nazionale in caso di violazione dei diritti previsti dalla presente direttiva.</p>	<p>Art. 99 d.P.R. n. 115/2002</p>	<p>La norma del testo unico richiamata nella seconda colonna è specificamente volta a disciplinare il "Ricorso avverso i provvedimenti di rigetto dell'istanza". Peraltro, ordinanza che decide su tale ricorso è, a sua volta, impugnabile per cassazione per violazione di legge.</p> <p>Si ritiene, perciò, che, attraverso un doppio vaglio giurisdizionale (uno pieno e di merito e l'altro di legittimità) siano pienamente assicurati agli interessati mezzi di ricorso "effettivi", onde non è richiesta apposita implementazione dell'art. 8 della direttiva.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 9</i></p> <p style="text-align: center;">Persone vulnerabili</p> <p>Gli Stati membri garantiscono che, nell'attuazione della presente direttiva, si tenga conto delle particolari esigenze di indagati, imputati e persone ricercate vulnerabili.</p>	<p>Artt. 76, comma 4-quater, 93, 94, 115 e 118 d.P.R. n. 115/2002</p> <p>Art. 87 d.P.R. n. 115/2002 e 20 L. n. 134/2001.</p>	<p>Pur non esistendo un'unica disposizione finalizzata a venire incontro alle esigenze di persone vulnerabili, indagate, imputate o ricercate, le previsioni interne richiamate nella seconda colonna sono dettate: in favore dei minori stranieri non accompagnati coinvolti a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale, e quindi anche in un procedimento penale; agevolano in vario modo, in particolare, in favore di detenuti o internati, la presentazione dell'istanza di ammissione al patrocinio; considerano i casi nei quali risulti impossibile presentare la documentazione occorrente per l'ammissione al beneficio; dettano particolari previsioni ai fini della liquidazione dei compensi ai difensori di collaboratori di giustizia</p>



		<p>e dei difensori di ufficio dei minori. Va poi ricordato il già cit. art. 90 del testo unico circa l'equiparazione dello straniero e dell'apolide residente nello Stato al cittadino italiano, ai fini del beneficio.</p> <p>Non va trascurato, infine, il già segnalato "Servizio al pubblico in materia di patrocinio a spese dello Stato", ai sensi del combinato disposto degli artt. 87 d.P.R. n. 115/2002 e 20 L. n. 134/2001, che assicura a chiunque, e quindi anche a persone vulnerabili, tutte le informazioni necessarie per accedere al beneficio.</p> <p>Si ritiene che il complesso di queste disposizioni nazionali sia in grado di sopperire a quanto richiesto dalla direttiva in favore delle persone vulnerabili, che peraltro non sono precisamente individuate nella stessa direttiva (cfr. anche il Considerando 18 alla stessa).</p>
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 10</i></p> <p style="text-align: center;">Raccolta dei dati e relazioni</p> <p>1. Entro il 5 maggio 2021 e successivamente ogni tre anni, gli Stati membri trasmettono alla Commissione i dati disponibili relativi al modo in cui sono stati attuati i diritti stabiliti dalla presente direttiva.</p> <p>2. Entro il 5 maggio 2022 e successivamente ogni tre anni, la Commissione presente al Parlamento europeo e al Consiglio una</p>		<p>Si ritiene che le disposizioni non richiedano specifico recepimento.</p>



<p>relazione sull'attuazione della presente direttiva. Nella sua relazione, la Commissione valuta l'attuazione della presente direttiva per quanto riguarda il diritto al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito dei procedimenti penali e dei procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.</p>		
<p><i>Articolo 11</i> Clausola di non regressione</p> <p>Nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali garantiti dalla Carta, dalla CEDU, da altre pertinenti disposizioni del diritto internazionale o dal diritto degli Stati membri che assicurano un livello di protezione più elevato.</p>		<p>Si ritiene che la norma, di natura interpretativa circa la stessa direttiva, non necessiti di specifico recepimento.</p>
<p><i>Articolo 12</i> Recepimento</p> <p>1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 5 maggio 2019. Essi ne informano immediatamente</p>		<p>Si tratta della previsione che detta il termine di recepimento della medesima direttiva.</p>



<p>la Commissione. Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.</p> <p>2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni fondamentali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.</p>		
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 13</i></p> <p style="text-align: center;">Entrata in vigore</p> <p>La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.</p>		<p>La previsione non necessita di recepimento.</p>
<p style="text-align: center;"><i>Articolo 14</i></p> <p style="text-align: center;">Destinatari</p> <p>Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente ai trattati.</p>		<p>La previsione non necessita di recepimento.</p>



Relazione tecnica

La Direttiva 2016/1919 del 26 ottobre 2016 mira a garantire l'effettività dell'assistenza legale nei procedimenti penali, richiedendo, in particolare, ai Paesi membri di prevedere il diritto di avvalersi di un difensore retribuito dallo Stato. A tale riguardo, la normativa stabilisce alcune norme minime comuni a tutti gli Stati membri dell'Unione, che dovranno essere recepite entro il 5 maggio 2019 (termine così rettificato da pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea), concernenti il diritto al gratuito patrocinio per gli indagati e imputati, nonché per le persone ricercate oggetto di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo, ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, L. n. 163 del 2017, 31, comma 1, L. n. 234 del 2012 e 12, paragrafo 1, della direttiva 2016/1919 (UE), pertanto, il Governo è tenuto ad adottare i decreti legislativi entro il termine di quattro mesi antecedenti a quello di recepimento indicato nella citata normativa europea, termini in scadenza il 5 gennaio 2019.

Per quanto appena detto, si rappresenta che la disciplina del patrocinio a spese dello Stato nell'ordinamento italiano, oltre che garantita a livello costituzionale (art. 24, comma terzo, della Costituzione) è attualmente contenuta, a livello ordinario, nella Parte III del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia" (artt. 74-145). Le predette disposizioni realizzano un sistema quasi completo di tutele difensive, garantendo inoltre che il trattamento previsto per il cittadino italiano sia assicurato anche al cittadino straniero ed all'apolide residente nel nostro Stato. Le uniche lacune appaiono interessare due casistiche: 1) i procedimenti di esecuzione di mandato d'arresto europeo e, 2) i reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, per i quali sussiste espressa esclusione dall'applicazione del patrocinio a spese dello Stato, secondo quanto sancito all'art. 91 lett. a) del predetto D.P.R. 115/2002.

Con lo schema di decreto legislativo in esame si cerca, quindi, di colmare la suddetta carenza, apportando modifiche al citato T.U. in materia di spese di giustizia, attraverso le quali anche per le procedure (attive e passive) di consegna in tema di mandato d'arresto europeo nonché per i reati di evasione fiscale è apprestata la tutela difensiva a carico dello Stato, pur preservando, tuttavia, l'armonia con altre disposizioni normative ed i requisiti e limiti di ammissibilità al beneficio "*de quo*" fissati dal nostro sistema giuridico.



Art. 1

(Modifica dell'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115)

Come detto in epigrafe, la normativa sul patrocinio legale gratuito attualmente in vigore, già contiene tutte le prescrizioni di cui alla direttiva 2016/1919/UE, fatta eccezione, almeno in apparenza, per quel che concerne i procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo, di quanto previsto al paragrafo 1 dell'art. 5 della medesima fonte europea, vale a dire del caso in cui l'Italia è Stato di esecuzione sia di quanto previsto al paragrafo 2 dello stesso articolo, quando l'Italia è Stato di emissione di un MAE finalizzato all'esercizio dell'azione penale. In tale ultima ipotesi, poi, la direttiva prevede che debba essere garantito il patrocinio legale anche attraverso la nomina di un difensore nello stato di emissione che possa collaborare con il difensore che si trova nello stato di esecuzione. La presente disposizione, per sopperire alle mancate previsioni, introduce, quindi, il comma 2-bis all'articolo 75 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, completando *formalmente* il quadro di applicazione delle casistiche citate all'articolo 75, comma 2 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

Si osserva, ad ogni modo, che le Corti di Appello competenti sull'esecuzione del MAE, in applicazione della relativa normativa dettata tanto a livello costituzionale che ordinario hanno, comunque, da sempre optato per un'interpretazione estensiva della normativa sul patrocinio a spese dello Stato, considerato che l'articolo 75, comma 1 del citato D.P.R. 115/2002, già contemplava l'applicabilità del principio garantista in esame *"per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure...comunque connesse"* nelle quali era logico e consequenziale anche ricomprendere la fase dell'arresto e della consegna delle persone interessate. A sostegno di ciò si deve ricordare che già in fase di attuazione della direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 (relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo etc...) erano state apportate delle modifiche alla legge 22 aprile 2005, n. 69 recante: *"Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri"*. Nella specie, l'aggiunta del comma 5-bis dell'art. 9 della citata legge - che assicura al soggetto nei cui confronti viene eseguito il mandato di arresto europeo, l'avviso della facoltà di nominare un difensore anche nello Stato membro di emissione, il cui ruolo consiste nell'assistere il difensore nominato nello Stato membro di esecuzione - è tale da contenere la previsione che viene ora espressamente esplicitata con l'introduzione del comma 2-bis dell'articolo 75 del D.P.R. 115/2002. *Trattandosi di una*



disposizione che interviene solo a formalizzare un obbligo di adeguamento alla normativa internazionale, ma che di per sé è già correntemente applicata, la stessa non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 2

(Modifica dell'articolo 91 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115)

La disposizione prevede la modifica dell'articolo 91 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, nel senso di sopprimere alla lettera a) del medesimo articolo il riferimento agli indagati ed agli imputati sancendo, poi, con l'aggiunta della locuzione "con sentenza definitiva", l'esclusione dal patrocinio a spese dello Stato solamente di coloro che sono stati già condannati con pronuncia irrevocabile per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto.

La disposizione in esame, di per se ha natura ordinamentale, è dettata allo scopo di eliminare una regola interna il cui mantenimento è confliggente con le finalità della direttiva nonché suscettibile di rilievo di legittimità a livello costituzionale.

Pertanto, considerato che la maggior parte di coloro che sono indagati o hanno pendente un procedimento o hanno subito una condanna penale - non definitiva - per un reato di natura tributaria in altro giudizio, attesa la specificità e delicatezza della materia trattata nonché per l'entità delle sanzioni applicate, sia detentive che pecuniarie, si avvarranno con tutta probabilità di un proprio legale di fiducia, si ritiene che la casistica possa essere contenuta nei termini illustrati dal seguente prospetto:



Stima costo del gratuito patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti concernenti i reati tributari.

Anno	Reati tributari	Iscritti nei Tribunali italiani Sezioni GipGup e Sezione Dibattimento	definiti nei Tribunali italiani Sezioni GipGup e Sezione Dibattimento	definiti con condanna nei Tribunali italiani Sezioni GipGup e Sezione Dibattimento	Valore medio del triennio dei procedimenti iscritti nei Tribunali al netto dei definiti con condanna
2015	articoli 2,3,4,5,8,10,10-bis,10-ter,10-quater, 11 del D.lgs. 74/2000	53.795	51.546	6.280	
2016	articoli 2,3,4,5,8,10,10-bis,10-ter,10-quater, 11 del D.lgs. 74/2000	45.760	57.442	3.786	
2017	articoli 2,3,4,5,8,10,10-bis,10-ter,10-quater, 11 del D.lgs. 74/2000	33.609	35.169	3.223	
2015-2016-2017	Totale procedimenti per i reati tributari	133.164	144.157	13.289	
valore medio del triennio		44.388	48.052	4.430	39.958

Gratuito patrocinio (2% sul valore medio del triennio dei procedimenti iscritti nei Tribunali diverse sezioni al netto di quelli definiti con condanna)	Costo medio del gratuito patrocinio a carico dello Stato in euro	Costo medio totale delle spese per gratuito patrocinio in euro
800	3000	2.400.000

Fonte: Ministero della Giustizia – Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Più specificatamente si precisa che il dato di coloro che usufruiranno del beneficio dell'ammissione al gratuito patrocinio, pari a 800 soggetti, è calcolato nella misura del 2% del valore mediano del numero dei procedimenti penali iscritti presso le sezioni Gip/Gup dei tribunali italiani nonché delle sezioni dibattimentali dei medesimi tribunali per i reati di natura tributaria previsti dal D.lgvo 74 del 2000 al netto dei procedimenti definiti con condanna, nel triennio 2015-2017 secondo i dati forniti dalla Direzione Generale di Statistica ed Analisi organizzativa del Ministero della giustizia. Si rappresenta che il costo medio totale annuo delle spese per l'accesso al beneficio è stato stimato sulla base di un costo medio del gratuito patrocinio pari ad euro 3.000 per una spesa complessiva stimata in via prudenziale, in euro 2.400.000.

Agli oneri derivanti dalla modifica agli articoli 91 lett. a) correlata con quella di cui all'articolo 76, comma 4-bis del D.P.R. 115 del 2002 (T.U. spese di giustizia), di cui si dirà



all'articolo che segue, stimati in via prudenziale in euro 2.400.0000 annui, si provvede mediante la riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea previsto dall'articolo 41-bis della legge 24 dicembre 2012, n. 234, secondo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 3 della legge 25 ottobre 2017, n. 163 (Legge di delegazione europea 2016-2017).

Art. 3

(Modifica dell'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115)

La modifica all'articolo in esame, riguarda un'integrazione del dettato del comma 4-bis ed è diretta ad incrementare l'elenco dei reati ivi previsti (prettamente delitti associazionistici di stampo mafioso o terroristico nonché relativi allo spaccio sempre su base associazionistica di sostanze stupefacenti e delitti agli stessi connessi) con quelli, già contemplati ora dalla lett. a) dell'art. 91, "commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto", salva sempre la prova contraria a carico del richiedente, il cui reddito si ritiene superiore ai limiti di reddito necessari per l'ammissione al patrocinio.

La presente disposizione deve essere, comunque, letta ed interpretata in unione con quella di cui al precedente articolo 2, concernente l'abolizione del divieto di esclusione per indagati e imputati nonché per condannati non con sentenza definitiva, che era previsto alla lettera a) dell'articolo 91 del D.P.R. 115/2002, dall'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato previsto per i reati relativi alla violazione delle norme per la repressione all'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto.

Si rappresenta, tuttavia, che il divieto di ammissione a tale beneficio per tale tipologia di reati sussisteva solamente riguardo ai procedimenti direttamente concernenti la commissione di uno dei delitti specificamente indicati e non con riferimento alla condizione soggettiva di chi, indagato, imputato o condannato in altri procedimenti per uno di tali reati, assuma la qualità di indagato, imputato o condannato per reati diversi, per i quali permaneva la facoltà di avvalersi del beneficio in esame. Tale considerazione, pertanto, restringeva di per se stessa il campo di esclusione dall'istituto *pro reo* ad un numero limitato di fattispecie criminose per le quali, peraltro, pur venendo meno l'abolizione del divieto di ammissione al gratuito patrocinio, permane il vincolo, già previsto nello stesso comma 4-bis dell'articolo 76, relativo al limite reddituale richiesto in misura superiore a quello fissato dal medesimo articolo per i procedimenti in cui sono stati contestati od accertati altri reati, salvo l'onere posto a carico dei medesimi della prova contraria. Ne consegue



che, solamente per i recidivi, la circostanza di aver subito un procedimento per la medesima tipologia di reato funge da barriera alla concessione del beneficio, considerato che l'accertamento del loro stato patrimoniale correlato ai redditi percepiti - che sebbene illeciti si devono ritenere consistenti e lucrativi - è già avvenuto in altra sede processuale ed è da ritenersi oramai come dato di fatto consolidato. Questo elemento è da ritenersi significativo e determinante, considerato che interviene a titolo di compensazione rispetto agli altri casi di procedimenti iscritti e non ancora definiti per i quali indagati ed imputati per reati commessi in violazione delle norme in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto potranno chiedere l'ammissione al gratuito patrocinio.

Art. 4

(Disposizioni finanziarie)

Il presente articolo detta le disposizioni finanziarie, prevedendo che, fatta eccezione di quanto previsto all'articolo 2, dall'attuazione del presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Agli oneri recati dalla disposizione di cui all'articolo 2, valutati in 2.400.000 euro annui a decorrere dall'anno 2019, si provvede mediante riduzione del Fondo per il recepimento della normativa europea previsto dall'articolo 41-bis della legge 24 dicembre 2012, n. 234, come richiamato dall'articolo 1, comma 3 della legge 25 ottobre 2017, n. 163.

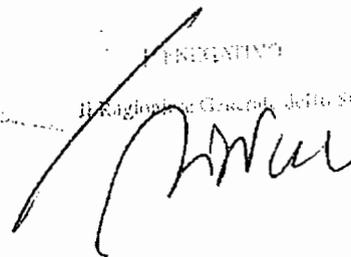
La verifica della presente nota viene effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 della legge n. 17 del 2017, con il quale è stata data attuazione.



XIPOSITIVO

PREIDENTIVO

Il Reggente Generale dello Stato



28 DIC. 2018





Ministero della Giustizia

Ufficio Legislativo

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

**Provvedimento: SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE
ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2016/1919 DEL PARLAMENTO
EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 26 OTTOBRE 2016,
SULL'AMMISSIONE AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO PER
INDAGATI E IMPUTATI NELL'AMBITO DI PROCEDIMENTI PENALI E
PER LE PERSONE RICERCATE NELL'AMBITO DI PROCEDIMENTI DI
ESECUZIONE DEL MANDATO D'ARRESTO EUROPEO**

**Amministrazione competente: Ministero della Giustizia
Referente dell'amministrazione Ufficio Legislativo.**

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il presente schema di decreto legislativo nasce dalla necessità di adeguare la normativa interna ad alcune prescrizioni contenute nella direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016, che reca norme "sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo", in tal modo colmando talune lacune attualmente riscontrabili nella disciplina nazionale.

La *ratio* del suddetto atto unionale è racchiusa nei Considerando 1) e 2) della direttiva, da cui emerge che essa <<intende garantire l'effettività del diritto di avvalersi di un difensore, previsto dalla direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, rendendo disponibile l'assistenza di un difensore retribuito dagli Stati membri>> in favore di indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali, nonché in favore di persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione di MAE. Essa pertanto "stabilendo norme minime comuni riguardanti il diritto al patrocinio a spese dello Stato" (*legal aid*) in favore di tali persone mira "a rafforzare la fiducia degli Stati membri in ognuno dei sistemi di giustizia penale degli altri membri e quindi a facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale".

Nel nostro ordinamento l'accesso all'assistenza legale gratuita costituisce espressione di un diritto fondamentale dell'individuo, costituzionalmente garantito all'art. 24 co. 3 Cost. A livello di norme primarie di rango ordinario la disciplina del patrocinio a spese dello Stato è contenuta nella Parte III del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, approvato con il d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (artt. 74-145).

Le predette disposizioni realizzano un sistema pressoché completo di tutela difensiva gratuita, garantendo inoltre che il trattamento previsto per il cittadino italiano sia assicurato anche al cittadino straniero ed all'apolide residente nel nostro Stato.

Le uniche lacune appaiono interessare due casistiche: 1) i procedimenti di esecuzione di mandato d'arresto europeo e, 2) i reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, per i quali sussiste espressa esclusione dall'applicazione del patrocinio a spese dello Stato, secondo quanto sancito all'art. 91 lett. a) del predetto D.P.R. 115/2002. Invero, da nessuna delle previsioni della direttiva 2016/1919 complessivamente considerate sembra emergere che per determinati reati sia consentita *ab imis* l'esclusione dal beneficio.

Con lo schema di decreto legislativo in esame si cerca, quindi, di colmare la suddetta carenza, apportando modifiche al citato T.U. in materia di spese di giustizia. In tal modo tanto per le procedure (attive e passive) di consegna in tema di mandato d'arresto europeo quanto per i reati di evasione fiscale è apprestata la tutela difensiva a carico dello Stato, pur preservando l'armonia con altre disposizioni normative ed i requisiti e limiti di ammissibilità al beneficio "de quo" fissati dal nostro sistema giuridico.

Obiettivo perseguito con il presente provvedimento, quindi, è quello di adeguare il diritto nazionale allineandolo alla direttiva 2016/1919/UE, onde evitare di esporre il nostro Paese ad una procedura di infrazione per inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e di garantire un effettivo rafforzamento dei diritti procedurali degli indagati o imputati nel procedimento penale in relazione a qualsivoglia fattispecie di reato. Il presente intervento regolatorio migliora quindi il sistema delle garanzie processuali con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali della persona, da garantire tanto nel Paese di esecuzione, quanto nel Paese di emissione del mandato d'arresto europeo. Segna un passo avanti nell'applicazione più coerente dei diritti e delle garanzie stabilite nell'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e, quindi, nel processo di armonizzazione e reciproca fiducia nei sistemi giudiziari tra i diversi Stati membri dell'Unione europea.

L'istruttoria normativa s'è avvalsa dei lavori svolti dalla Commissione Europea (DG JUSTICE- B.2) in sede di trasposizione della direttiva, durante diversi incontri (quale l'Expert meeting sulla direttiva UE 2016/1919 del parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016) cui hanno partecipato esperti in materia di organizzazione del patrocinio legale, e rappresentanti del mondo giudiziario. Tiene conto altresì della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia di patrocinio legale nei procedimenti penali e della nostra giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

Per quanto riguarda gli impatti attesi dal presente intervento si rappresenta che rispetto al primo ambito di intervento trattandosi di una

disposizione che interviene solo per formalizzare un obbligo di adeguamento alla normativa europea, ma che di per sé è già correntemente applicata, la stessa non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, fatta eccezione per quelli, in definitiva contenuti, indicati nella distinta Relazione tecnica di accompagnamento al presente provvedimento.

Con riferimento al secondo ambito di intervento l'opzione scelta è quella che meglio garantisce le finalità della direttiva e al contempo assicura un maggiore impatto in termini di efficacia.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

Il presente provvedimento recepisce, ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, Allegato A, punto 20) della legge n. 163 del 2017 e 31, comma 1, L. n. 234 del 2012 e 12, paragrafo 1, la direttiva 2016/1919 (UE), che stabilisce alcune norme minime comuni a tutti gli Stati membri dell'Unione, le quali dovranno essere recepite entro il 5 maggio 2019 (termine così rettificato da pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea), concernenti il diritto al gratuito patrocinio per gli indagati e imputati, nonché per le persone ricercate oggetto di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

La suddetta Direttiva rappresenta la conclusione del percorso delineato dalla *road map* contenuta nella Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009¹, successivamente recepita nel Programma di Stoccolma² che prevedeva, secondo un approccio a tappe, numerose misure per il rafforzamento delle garanzie difensive nell'Unione europea, gradualmente realizzate con una serie di direttive, molte delle quali già attuate a livello nazionale³.

¹ Cfr. Risoluzione relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali, in G.U.U.E., 4 dicembre 2009, C 295.

² Cfr. Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, in G.U.U.E., 4 maggio 2010, C 115.

³ Le misure, contenute nella tabella di marcia, riguardano: il diritto all'interpretazione e alla traduzione (misura A), a cui si riferisce la Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, in G.U.U.E.,

A completamento di tali iniziative⁴, il legislatore europeo, integrando le precedenti direttive 2013/48/UE e 2016/800/UE, ha stabilito norme minime comuni, concernenti il diritto al gratuito patrocinio per gli indagati e imputati, nonché per le persone ricercate oggetto di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo, ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI⁵.

La direttiva 2016/1919/UE, come affermato anche nella sua Relazione di accompagnamento, viene pertanto a completare la mappatura delle garanzie procedurali sottese alla volontà di creare un giusto processo europeo e la sua importanza, nell'architettura processuale creata dall'insieme di questi testi europei, risulta fondamentale in quanto gli aspetti relativi al patrocinio a spese dello Stato integrano e garantiscono l'effettività dei diritti sanciti nella direttiva 2013/48/UE sul diritto di accesso ad un difensore nel processo penale.

Nella relazione di valutazione d'impatto che ha accompagnato la formulazione della direttiva⁶ emerge che i sistemi giuridici degli Stati membri presentano profonde differenze per quanto riguarda i livelli di accesso al patrocinio a spese dello Stato, i criteri di ammissibilità previsti, la qualità e l'efficacia del sistema di assistenza legale e il momento in cui sorge il diritto al gratuito patrocinio. Sulla base dell'analisi comparativa effettuata a livello

26 ottobre 2010, L 280/1, attuata, in Italia, con il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 32; il diritto alle informazioni relative ai diritti e all'accusa (misura B), che stato oggetto della Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, in G.U.U.E., 1° giugno 2012, L 142/1, recepita con il d.lgs. 1° luglio 2014, n. 101; il diritto alla consulenza legale e all'assistenza legale (misura C) e il diritto alla comunicazione con familiari, datori di lavoro e autorità consolari (misura D), sui quali si incentra la Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari, in G.U.U.E., 6 novembre 2013, L 294/1, recentemente attuata con il d.lgs. 15 settembre 2016, n. 184;

⁴ Secondo il considerando n. 7, la direttiva "riguarda la seconda parte della misura C della tabella di marcia, relativa all'assistenza legale gratuita".

⁵ La decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, è stata recepita, come è noto, con l. 22 aprile 2005, n. 69.

⁶ Cfr. European commission, impact assessment Accompanying the Proposal for Measures on Legal Aid for Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings, Commission staff working document, SWD(2013) 476 final, Brussels, 27.11.2013.

europeo è emerso che le soglie di accesso al "legal aid" variano dallo 0,1% al 73% nei 27 Stati membri, con una media che si attesta intorno al 27%.

Average wages and legal aid threshold in the Member States (Euro)

Member State	Average wages (Euro)	Legal aid threshold (Euro)	Percentage
Austria	25,349.63	N/A	N/A
Belgium	26,540.91	10,320	39%
Bulgaria	2,275.63	N/A	N/A
Croatia	8,717	4,294	49%
Cyprus	15,439.00	20,000	130%
Czech Republic	7,914.69	N/A	N/A
Denmark	17,845	N/A	N/A
England & Wales	21,354.13	15,813	74%
Estonia	6,683.55	N/A	N/A
Finland	25,385.06	15,600	61%
France	21,926.16	11,160	51%
Germany	26,252.91	N/A	N/A
Greece	10,110.60	5,920	59%
Hungary	6,034.92	4,752	79%
Ireland	17,816.51	20,316	114%
Italy	19,171.74	10,628	55%
Latvia	5,095.70	N/A	N/A
Lithuania	4,439.13	1,854	42%
Luxembourg	28,016.00	15,396	55%
Malta	9,651.90	8,160	85%
Netherlands	24,969.61	20,661	83%
Poland	5,370.04	N/A	N/A
Portugal	10,882.58	9,336	86%
Romania	3,567.16	N/A	N/A
Scotland	21,354.13	14,501	68%
Slovakia	6,094.20	5,494	90%
Slovenia	9,908.23	18,313	185%
Spain	16,382.09	17,952	110%
Sweden	27,319.80	N/A	N/A

Le differenze più rilevanti riguardano i criteri di ammissibilità per accedere al patrocinio a spese dello Stato, perché v'è una grande divergenza nel modo in cui i Paesi valutano i requisiti per ammettere la persona interessata al beneficio. L'articolo 6, paragrafo 3, lettera c), della CEDU afferma che chiunque sia accusato di un reato ha diritto a "difendersi di persona o attraverso l'assistenza di un legale a propria scelta o, se non ha mezzi

sufficienti per pagare l'assistenza legale, ad averla gratuitamente quando gli interessi della giustizia così richiedono ". L'articolo 47, paragrafo 3, della Carta stabilisce che: " Il patrocinio a spese dello Stato è messo a disposizione di coloro che non hanno risorse sufficienti nella misura in cui tali aiuti sono necessari per garantire l'efficacia accesso alla giustizia".

Gli Stati membri utilizzano in generale due criteri per determinare se una persona ha diritto all'assistenza legale gratuita: quello dei mezzi insufficienti, c.d. "means test", e/o il criterio dell'interesse della giustizia che vi sia assistenza legale, c.d. "merits test".

Dal documento della Commissione europea emerge che, mentre 13 Stati membri usano solo criteri basati sui "mezzi", 3 Stati membri riconoscono esclusivamente criteri basati "sull'interesse della giustizia". In altri Paesi (AT, BG, CY, EL, FI, HU, IE, IT, NL, RO, UK), tra cui l'Italia, l'accesso al gratuito patrocinio è determinato da entrambi i criteri: "means and merits test". La tabella sotto evidenzia la quota della popolazione che soddisfa i criteri per l'accesso al gratuito patrocinio e le differenze esistenti tra i sistemi dei vari Paesi membri a tal riguardo.

In Italia tra il 20% e il 30% della popolazione soddisfa i criteri dei "mezzi" per l'assistenza legale a spese dello Stato.

Merits testing

Potential custodial sentences¹⁷³ and the merits test

<i>Denmark</i>	Imprisonment
<i>England & Wales</i>	Imprisonment
<i>Ireland</i>	Imprisonment
<i>Netherlands</i>	Imprisonment
<i>Finland</i>	4 month imprisonment
<i>Scotland</i>	6 month imprisonment
<i>Sweden</i>	6 month imprisonment
<i>Cyprus</i>	1 year imprisonment
<i>Germany</i>	1 year imprisonment
<i>Austria</i>	3 years imprisonment
<i>Greece</i>	5 years imprisonment

139

<i>Hungary</i>	5 years imprisonment
<i>Romania</i>	5 years imprisonment
<i>Bulgaria</i>	10 years imprisonment
<i>Italy</i>	"certain crimes"

Nella relazione di *impact assessment* la Commissione evidenzia anche carenze nella qualità e nell'efficacia del sistema di assistenza legale. In molti Stati membri v'è poca o nessuna garanzia di qualità. Dodici Stati membri richiedono una qualifica o accreditamento speciale per fornire un'assistenza legale a spese dello Stato, mentre in altri è sufficiente avere il titolo di avvocato senza specifica conoscenza o esperienza di diritto penale. In circa 2/3 dei Paesi UE esiste un metodo per monitorare la performance degli avvocati ammessi al gratuito patrocinio allo scopo di garantire la qualità del lavoro. In 9 Stati gli avvocati sono controllati da un'associazione

professionale in altri, invece, gli avvocati operano sotto la supervisione dello Stato o dei Tribunali, talvolta affiancati da organizzazioni professionali. Tuttavia, in 8 Stati membri, non esiste una formale supervisione (BG, CY, DE, EL, HU, IE, LU, NL). Il livello insufficiente di retribuzione viene spesso assunto come una delle principali cause di scarsa qualità dei servizi di assistenza legale.

Il Comitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti disumani (CPT) ha notato che carichi di lavoro eccessivi e bassi costi per i servizi hanno un effetto scoraggiante sugli avvocati del "legal aid". La remunerazione adeguata, indipendentemente dalla lunghezza o complessità del caso, è importante per l'obbligo di fornire una rappresentanza efficace e sufficiente per assicurare le garanzie del giusto processo. I dati sul totale delle spese relative al patrocinio penale e la grande differenza tra gli Stati membri sono un indicatore del fatto che in pratica ci sono problemi nel rispetto del requisito della CEDU a fornire una difesa efficace a causa dei bassi livelli di remunerazione. L'analisi della Commissione europea evidenzia che in un certo numero di Stati membri la retribuzione di un avvocato di assistenza legale è molto più basso di quello di un avvocato privato (ad esempio € 5 in LT contro € 96 HU, € 10 all'ora invece di € 223, EE € 32 anziché € 150, la remunerazione IT è pari al 25% degli onorari di un avvocato praticante privato).

Per quanto riguarda il momento in cui sorge il diritto a richiedere l'assistenza al gratuito patrocinio, nella relazione di *impact assessment* citata la Commissione evidenzia che in due giurisdizioni nazionali (E & W e SCOT), il diritto al "legal aid" sorge già nel momento in cui la persona viene interrogata da un agente di polizia, non necessariamente mentre si trova in una stazione di polizia (nella strada, a casa; ospedale ecc.) e senza essere trattenuto. In altri Paesi (BE, CZ, HU, LT, LU, MT, SE) questo diritto sorge generalmente in una stazione di polizia (e in alcuni di questi Paesi tale diritto può sorgere prima di qualsiasi arresto o accusa formale, per esempio quando una persona sta dando informazioni alla polizia e risponde alle domande volontariamente). In quattro paesi, (AT, BG, IE, SK, FR), questo

diritto sorge quando il sospetto viene arrestato o detenuto in una stazione di polizia. Per 10 Stati membri, tra cui l'Italia (CY, DE, EE, EL, ES, FI, IT, PL, PT, RO) questo diritto sorge al momento dell'arresto o della imputazione formale.

Nell'ordinamento italiano, l'istituto del patrocinio a spese dello Stato è espressione diretta dell'art. 24 Cost. - norma fondamentale del sistema di tutela giurisdizionale - che riconosce il diritto di tutti i cittadini ad accedere alla giustizia, senza alcuna distinzione, per ivi tutelare i propri diritti e interessi legittimi, e in cui il diritto di difesa viene definito, al suo secondo co., come inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Il diritto all'assistenza dei non abbienti, previsto dall'art. 24 co. terzo Cost., è anche espressione del diritto ad un equo processo, principio avente valore costituzionale a seguito della novella dell'art. 111 Cost, ad opera della legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999. In particolar modo, l'esigenza di garantire una difesa tecnica adeguata è connaturata alla struttura stessa del nostro procedimento penale: l'indagato o l'imputato è infatti oggetto di una *vocatio in ius* davanti all'organo giurisdizionale che esercita la sua potestà punitiva sotto la copertura costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, conformemente all'art. 112 Cost.: egli, dovendo dunque subire l'azione nei suoi confronti, deve vedersi garantita un'assistenza legale che lo ponga in una condizione di parità con le altre parti e ciò anche in assenza di risorse sufficienti.

A livello di norme primarie di rango ordinario la disciplina del patrocinio a spese dello Stato è attualmente contenuta nella Parte III del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia" (artt. 74-145).

Le disposizioni vigenti contenute nel richiamato d.P.R. n. 115/2002, nel codice di procedura penale e nel d.lgs. n. 184 del 2016 attuativo della direttiva 2013/48/UE, sul diritto di accesso ad un difensore nel processo penale, sopra citata, devono ritenersi sostanzialmente in linea con le disposizioni della direttiva in esame, garantendo un'ampia copertura del

beneficio in esame nel rispetto delle prescrizioni contenute nell'atto unioniale in esame.

Come anticipato, la necessità dell'intervento normativo si pone invece in relazione a due ambiti diversi, costituiti, da un lato, dai procedimenti di esecuzione di mandato d'arresto europeo e, dall'altro, dai reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, per i quali sussiste nel sistema vigente una espressa esclusione dall'applicazione del patrocinio a spese dello Stato (art. 91 lett. a) del predetto d.P.R. 115/2002).

Con riferimento al primo ambito di intervento si evidenzia che l'articolo 5 della direttiva impone agli Stati membri di intervenire per garantire il beneficio anche nella procedura di esecuzione del mandato di arresto europeo, riallacciandosi in tal senso all'analoga previsione contenuta nell'art. 10 della direttiva 2013/48/UE (relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari); materia disciplinata nella decisione quadro 2002/584/GAI, a sua volta, attuata nel nostro ordinamento con legge del 22 aprile 2005 n. 69. Nella specie, l'aggiunta del comma 5-bis dell'art. 9 della citata legge - che assicura al soggetto nei cui confronti viene eseguito il mandato di arresto europeo, l'avviso della facoltà di nominare un difensore anche nello Stato membro di emissione, il cui ruolo consiste nell'assistere il difensore nominato nello Stato membro di esecuzione - è prodromica alla previsione che viene ora espressamente esplicitata con l'introduzione del comma 2-bis dell'articolo 75 del D.P.R. 115/2002, ai fini del patrocinio legale gratuito.

L'importanza di estendere tale beneficio anche al procedimento relativo al mandato di arresto europeo emerge dalla Relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, secondo cui, mentre tutti gli Stati membri consentono l'accesso al patrocinio a spese dello Stato a indagati e imputati nei procedimenti penali, non sempre lo concedono ai

ricercati nell'ambito dell'esecuzione del m.a.e. Ciò rischia di ostacolare il diritto alla *dual defence*, ovvero il diritto di avvalersi di un difensore sia nello Stato di emissione del m.a.e. che in quello di esecuzione, situazione peraltro ulteriormente aggravata dal fatto che la giurisprudenza di Strasburgo non considera le procedure di estradizione e di m.a.e. come rientranti sotto la tutela offerta dall'art. 6 Cedu.

Il presente provvedimento mira pertanto a colmare la suddetta lacuna, non essendo attualmente prevista nel nostro ordinamento una norma che espressamente riconosca il patrocinio legale gratuito in caso di procedimenti di esecuzione di mandato d'arresto europeo.

Invero giova evidenziare che le nostri Corti di Appello competenti sull'esecuzione del MAE, in oltre 12 anni di applicazione della relativa normativa, hanno in maniera lungimirante optato per una interpretazione estensiva della normativa sul patrocinio a spese dello Stato anche nel caso delle procedure di mandato di arresto europeo, nel caso di MAE c.d. <<passivo>>. L'articolo 75, comma 1 del citato D.P.R. 115/2002, già contemplava l'applicabilità del principio garantista in esame "per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure...comunque connesse" e pertanto in maniera logica e consequenziale le autorità giudiziarie competenti hanno ricompreso anche la fase dell'arresto e della consegna delle persone interessate.

A sostegno di ciò si deve ricordare che già in fase di attuazione della direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 erano state apportate delle modifiche alla legge 22 aprile 2005, n. 69, recante: "Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri". Più nello specifico viene in considerazione l'aggiunta del comma 5-bis dell'art. 9 della citata legge, di cui s'è già detto.

Come risulta dalla relazione del Parlamento sull'applicazione della normativa sul patrocinio a spese dello Stato⁷, con riferimento al processo penale, i dati relativi al periodo 1995-2016 mostrano che il fenomeno, in termini di numero di persone interessate ed ammesse al patrocinio a spese dello Stato, è un dato in crescita. In particolare, nel 1995 il numero delle persone interessate al beneficio era stato di circa 16.500, mentre nell'anno 2016, anno di picco dell'intero periodo, sono state presentate circa 183.500 istanze e, in circa l'85% dei casi, il giudice ha concesso l'ammissione a poter usufruire del patrocinio a spese dello Stato in ambito penale. Il numero degli stranieri interessati al beneficio in termini assoluti è risultato sempre crescente nel periodo considerato (solo 3.300 stranieri nel 1995 e 37.800 nel 2016), con una incidenza degli stranieri interessati sul totale delle persone, di circa il 20%.

Per quanto riguarda il numero dei procedimenti relativi al mandato di arresto europeo, secondo il monitoraggio condotto dal Dipartimento ministeriale competente, i mandati di arresto europei eseguiti annualmente in Italia sono mediamente mille, con una forte impennata per quanto riguarda le procedure in attivo nel corso degli ultimi anni rilevati.

Nel corso del 2016 sono state aperte oltre 2600 nuove procedure a dimostrazione del fatto che le autorità giudiziarie italiane apprezzano ed utilizzano sempre di più il mandato di arresto europeo, strumento che sostituisce quello estradizionale in ambito UE. Tale favore si giustifica con la rapidità e l'efficacia della procedura, prima applicazione pratica del principio del mutuo riconoscimento dei provvedimenti giudiziari in ambito europeo.

Per ciò che riguarda i costi del sistema di gratuito patrocinio, come si evince dalla Relazione al Parlamento sull'applicazione del D.P.R. n. 115/02 sopra citata, nel 2016 - ultimo anno dell'intero periodo considerato (2005-2016) - , il costo del patrocinio a spese dello Stato nell'ambito del procedimento penale, è stato di 141 milioni di Euro (cifra al lordo delle

⁷ Cfr. DOC XCVI n. 5 Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, relazione biennale presentata al Parlamento dal Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 294 del D.p.R. n. 115 del 30/05/2002. XVII legislatura. Il monitoraggio periodico è curato dal Dipartimento per gli Affari di Giustizia - Direzione Generale della Giustizia Penale (previsto dal Programma statistico nazionale - lavoro MGG-00048).

spese eventualmente recuperate). Nella Tab. n.1, vengono riportati i costi del sistema del gratuito patrocinio, aggiornati al mese di luglio 2017, in relazione al numero delle persone ammesse a fruirne.

TABELLA N.1

PATROCINIO A SPESE DELLO STATO NEL PROCESSO PENALE (persone interessate e ammesse, costi):				
ANNO 2016				
Persone interessate	Persone ammesse	Tot. dei costi (IVA inclusa) (*)	costi per onorari per difensori (IVA inclusa)	altri costi
183.500	156.454	€ 141.769.784	€ 133.295.465	€ 8.474.318
		100,0%	94,0%	6,0%

(*) = costi al lordo delle somme eventualmente recuperate

AVVERTENZE:

I dati sono aggiornati al Luglio 2017

Le spese anticipate dallo Stato, per effetto dell'ammissione al patrocinio (Tab n.2), riguardano in misura prevalente gli onorari dei difensori (94%) e, in misura molto contenuta, i costi relativi alle spese dei difensori, agli onorari e alle spese dei consulenti tecnici di parte e di altre figure partecipanti direttamente o indirettamente al processo, nonché altre spese ed indennità corrisposte a vario titolo (viaggi, trasferte, ecc.).

I costi del patrocinio penale indicati nelle tabelle, da un lato, non comprendono le spese prenotate a debito per effetto dell'ammissione al patrocinio relativamente all'azione di risarcimento del danno nel processo penale⁸, dall'altro comprendono invece le somme eventualmente recuperate dallo Stato⁹, a seguito ad esempio di revoca dell'ammissione.

TABELLA N.2

⁸ Art. 108 del T.U.; sono particolari imposte e spese forfettizzate che non rappresentano propriamente un esborso da parte dello Stato, e che esso 'anticipa', per così dire, alla persona ammessa al beneficio.

⁹ Per questo motivo, si evidenzia nella Relazione parlamentare cit., sono stati infatti denominati 'costi lordi'; si tenga comunque presente che le citate due poste sono di segno tra loro opposto e tendono quindi ad elidersi tra loro.

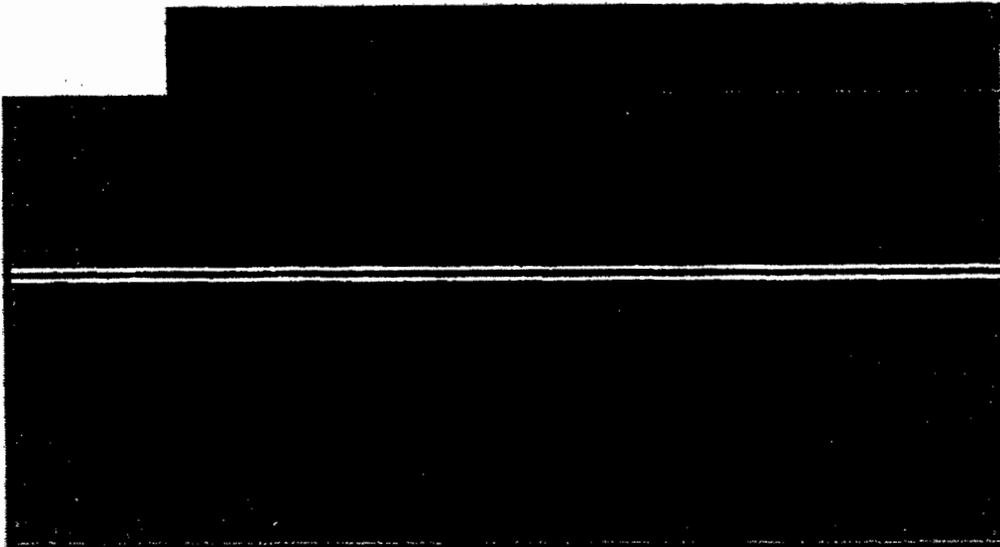
COSTI LORDI DEL PATROCINIO PENALE IN TERMINI NOMINALI						
ANNO	ONORARI DIFENSORI	SPESE DIFENSORI	ALTRI ONORARI	ALTRE SPESE	TOT. NAZ %	TOT. NAZ. (in Euro)
1995	92,1%	5,3%	2,4%	0,2%	100,0%	€ 4.069.059
1997	93,0%	5,2%	1,7%	0,2%	100,0%	€ 10.214.341
1999	94,6%	3,9%	1,2%	0,3%	100,0%	€ 21.269.643
2001	89,4%	7,6%	2,5%	0,5%	100,0%	€ 31.811.461
2003	91,0%		9,0%		100,0%	€ 61.435.329
2005	92,4%		7,6%		100,0%	€ 83.177.241
2007	93,7%		6,3%		100,0%	€ 87.867.315
2009	96,0%		4,0%		100,0%	€ 87.615.583
2011	94,9%		5,1%		100,0%	€ 95.664.056
2013	92,4%		7,6%		100,0%	€ 100.866.542
2014 (*)	91,3%		8,7%		100,0%	(*) € 88.159.228
2015 (*)	92,2%		7,8%		100,0%	(*) € 112.662.791
2016 (**)	94,0%		6,0%		100,0%	(**) € 141.769.784

Nota (*): la Legge di stabilità 2014 (Legge n. 147 del 27/12/13) ha introdotto nel DPR 115/02 l'art. 106 bis: "Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato sono ridotti di un terzo"

Nota (**): la Legge di Stabilità 2016 (Legge n. 208 del 28/12/15) ha introdotto, tramite l'art 1 comma 783, il comma 3-bis all'art. 83 del DPR 115/02: "Il decreto di pagamento è emesso dal giudice contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta"

Per quanto riguarda i costi lordi pro-capite (Tab n. 3), ossia i costi lordi medi sostenuti dallo Stato per ogni singola persona ammessa al patrocinio, nella Relazione al Parlamento sopra citata, si ribadisce che si tratta solo di stime, in quanto, se, da un lato, si conoscono i costi totali per l'anno esaminato, dall'altro, tuttavia, non si può conoscere il corrispondente numero di persone ammesse al beneficio che ha determinato quei costi, in quanto l'esborso da parte dello Stato può avvenire anche uno o più anni dopo l'ammissione.

TABELLA N.3



Nota (): la Legge di stabilità 2014 (Legge n. 147 del 27/12/13) ha introdotto, tramite l'art. 1 comma 606, nel DPR 115/02 l'art. 106 bis: "Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato sono ridotti di un terzo"*

*Nota (**): la Legge di Stabilità 2016 (Legge n. 208 del 28/12/15) ha introdotto, tramite l'art. 1 comma 783, il comma 3-bis all'art. 83 del DPR 113/02: "Il decreto di pagamento è emesso dal giudice contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta"*

Il secondo ambito di intervento del provvedimento (artt. 2 e 3) riguarda l'estensione dell'applicazione del beneficio del patrocinio a spese dello Stato agli indagati ed imputati nei procedimenti penali per reati di evasione fiscale.

Il sistema normativo vigente, come sopra detto, dà la possibilità a tutte le parti coinvolte nel processo penale che necessitino dell'assistenza di un difensore, di richiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato secondo le norme della legge che lo disciplina (art. 98 c.p.p.). L'art. 74 del D.P.R. n.115/2012 stabilisce che è assicurato il patrocinio nel processo penale per la difesa del cittadino non abbiente, indagato, imputato, condannato (nella categoria dei condannati vi rientrano anche i detenuti), offeso da reato, danneggiato che intenda costituirsi parte civile, responsabile civile ovvero civilmente obbligato per la pena pecuniaria. Parimenti, l'art. 90 stabilisce che il patrocinio sia anche assicurato allo straniero od apolide residente.

L'ambito di applicabilità del patrocinio penale si estende ad ogni fase e grado del processo ed alle eventuali procedure ad esso comunque connesse, nonché alla fase dell'esecuzione, al processo di revisione e ad altri particolari processi (art. 75). Tale sistema prevede delle eccezioni in considerazione della gravità del reato e dei temperamenti che restringono o viceversa agevolano la fruizione del beneficio. E così, se, da un lato, le persone offese da alcuni particolari reati contro la integrità e la sanità della stirpe, possono essere ammesse al beneficio anche in deroga ai limiti di reddito previsti (art. 76, commi 4 bis e 4 ter), invece per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per alcuni particolari e gravi reati (art. 416 bis c.p., art. 291 quater del DPR n. 43/73, ...), il reddito si ritiene presuntivamente superiore ai limiti previsti.

È poi previsto che resta sempre esclusa dall'ammissione al patrocinio, oltre alla persona che decide di nominare un secondo difensore (ad eccezione dei casi previsti dalla L. 11/98 per la partecipazione ai processi a distanza), anche la persona contro cui si procede per reati relativi all'evasione fiscale (art. 91 lett. a).

Tale ultima regola appare, invero, confliggente con le finalità della direttiva e, nel corso degli anni, ha sollevato diversi dubbi esegetici¹⁰ dando luogo a plurimi incidenti di costituzionalità dell'art. 91, lett. a) del d.P.R. 115/2002, più volte censurato.

Va a tal proposito rammentato che la Corte costituzionale, pur non essendo mai entrata nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate rispetto alla suddetta disposizione, ha comunque osservato *"che - come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità- la norma impugnata, nell'escludere il beneficio del patrocinio dello Stato limitatamente ad una particolare categoria di reati, presume, non irragionevolmente, l'impossibilità di verifica delle condizioni economiche dell'autore sulla sola*

¹⁰ In dottrina sono state sollevate criticità e riserve. In tal senso, V. Cardone e F. Pontieri, Ancora sul gratuito patrocinio per i reati tributari, nota a margine di Corte Cost. n. 136/2007 cit., in Riv. Dir. Trib., 2007, 11, 107.

base documentale (Cass. n. 31177 del 2004 e n. 2023 del 2000)" (in tal senso, nella motivazione, Corte cost. n. 136/2007).

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

Gli obiettivi perseguiti con il presente provvedimento sono sia di natura formale, quale l'adeguamento del diritto nazionale alla direttiva 2016/1919, sia di tipo sostanziale, volti ad un effettivo rafforzamento dei diritti procedurali degli indagati o imputati nel procedimento penale relativamente ad ogni tipo di reato.

In particolare l'obiettivo che si intende perseguire:

- nel breve periodo, è quello di dare piena attuazione al diritto, di rilievo costituzionale, della persona accusata di un reato o arrestata in esecuzione di un mandato di arresto europeo, che non dispone delle risorse necessarie per sostenere i costi del procedimento di essere adeguatamente e tempestivamente informata del diritto di essere ammessa al patrocinio a spese dello Stato in tal modo beneficiando sin dalle fasi iniziali del procedimento penale di un difensore che possa seguire le sue vicende processuali anche nel paese di emissione.

- nel medio e lungo periodo, il recepimento della direttiva consentirà una maggiore armonizzazione della legislazione interna con quella degli Stati membri dell'Unione europea e, di conseguenza, rafforzerà la fiducia reciproca nei rispettivi sistemi di giustizia, presupposto necessario per il reciproco riconoscimento delle sentenze e per la cooperazione giudiziaria nelle materie penali di dimensioni transazionali.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

L'indicatore che consentirà di verificare il grado di raggiungimento dell'obiettivo è rappresentato:

- dal numero delle richieste di accedere al beneficio da parte di persone coinvolte in procedure MAE;

- dal numero dei soggetti indagati e imputati per reati di evasione fiscale che, per effetto del presente intervento, potranno avvalersi del beneficio del gratuito patrocinio a spese dello Stato (pari a circa 800 soggetti su base annua).

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

L'opzione di non intervento è stata valutata ma disattesa, stante la necessità di allineare pienamente l'ordinamento interno alle disposizioni della direttiva, il cui termine di recepimento è fissato al 5 maggio 2019.

La mancata abrogazione delle disposizioni vigenti incompatibili con la direttiva sopracitata, ovvero la mancata introduzione delle necessarie norme di modifica e/o di integrazione, rischierebbe infatti di esporre il nostro Paese ad una possibile procedura di infrazione per inadempimento o violazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

Come sopra detto, pur considerando che l'ordinamento interno risulta in gran parte già adeguato a quello che richiede la direttiva specifica, tale allineamento non è esaustivo e pertanto il presente intervento, da un lato, provvede a dare riconoscimento normativo ad una prassi già vigente presso le Corti d'appello competenti nell'esecuzione dei procedimenti di mandato di arresto europeo; dall'altro lato, come sopra detto, elimina le preclusioni attualmente vigenti, in tal modo estendendo il beneficio anche agli indagati ed imputati nei procedimenti penali per reati di evasione fiscale, sia pure con i limiti (di natura presuntiva) previsti nel modificato comma 4 bis dell'art. 76 del d.P.R. 115/2002. L'intervento opera nel senso di innalzare il livello di protezione dei diritti procedurali dei soggetti coinvolti in procedimenti penali anche all'estero, che non hanno sufficienti mezzi. Tale soluzione reca il vantaggio di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri, facilitando il reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni dei giudici nell'UE e migliorando la cooperazione giudiziaria.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

L'intervento regolatorio in esame ha comportato, in riferimento agli articoli 2 e 3 del presente provvedimento, l'esame di altre opzioni che, adeguatamente valutate, hanno poi condotto alle scelte trasfuse nel decreto legislativo in esame.

L'opzione inizialmente considerata prevedeva l'abolizione dell'intera lettera a) dell'articolo 91 del D.P.R. 115/2002, con conseguente estensione della platea dei destinatari del gratuito patrocinio, non solo agli indagati e imputati, ma anche ai condannati di reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto.

Tale scelta, tuttavia, è stata scartata. Come già affermato dalla Corte costituzionale, la *ratio* di tale disposizione è individuabile nell'impossibilità, trattandosi di illeciti da ritenersi consistenti e lucrativi, per i soggetti cui viene mosso quel tipo di imputazione, di accertare validamente le rispettive condizioni patrimoniali (in tal senso, *ex multis*, Corte cost., ordinanza n. 482 anno 2005, cfr. Cass. sez. I, n. 2023 del 17 marzo 2000).

La suddetta opzione presenta un basso impatto sociale e un effetto molto limitato per quanto riguarda il rafforzamento della protezione del diritto al gratuito patrocinio. A tal proposito si rappresenta che sia la direttiva (UE) 2016/1919 che i lavori preparatori che hanno accompagnato la formulazione della stessa, fanno esclusivo riferimento agli indagati e imputati e non anche ai condannati in via definitiva. Considerato altresì che il numero dei procedimenti concernenti reati tributari definiti con condanna, nel triennio 2015-2017, secondo i dati forniti dalla Direzione Generale di Statistica ed Analisi organizzativa del Ministero della giustizia, si attesta a 4430, e che il dato di coloro che potrebbero fruire del beneficio si aggira intorno al 2% (per un numero potenziale di soggetti ammessi di circa 80 persone¹¹) s'è ritenuto di scartare tale ipotesi che avrebbe un effetto molto limitato anche rispetto agli obiettivi, perseguiti dalla direttiva, del

¹¹ Cfr. relazione tecnica dell'Area economico-finanziaria del Ministero della Giustizia.

rafforzamento della fiducia reciproca e del funzionamento del sistema di riconoscimento reciproco.

L'opzione scelta invece è quella più efficace in termini di realizzazione degli obiettivi fissati dalla direttiva e quella che presenta impatti sociali positivi.

Rimuovendo una preclusione legata alla natura del reato il presente intervento garantisce parità di accesso al sistema del patrocinio a spese dello Stato anche agli indagati ed imputati di reati tributari sempre che sussistono i requisiti al beneficio "de quo" fissati dal nostro sistema giuridico.

Si estende in tal modo la platea dei destinatari che potranno beneficiare di assistenza legale a spese dello Stato fin dalle fasi iniziali del procedimento. Considerato che il numero dei procedimenti penali iscritti presso le sezioni Gip/Gup dei tribunali italiani nonché presso le sezioni dibattimentali dei medesimi tribunali per i reati di natura tributaria previsti dal D.lgs. n. 74 del 2000, al netto dei procedimenti definiti con condanna, nel triennio 2015-2017¹² è stato di 39.958, il numero di coloro che potranno usufruire del beneficio dell'ammissione al gratuito patrocinio è di 800 soggetti¹³. Nel breve-medio periodo la platea dei beneficiari potenzialmente interessati ad accedere al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, calcolato sulla base delle attuali percentuali, può stimarsi in circa 184.300 interessati.

¹² Dati forniti dalla Direzione Generale di Statistica ed Analisi organizzativa del Ministero della giustizia.

¹³ Nella relazione tecnica redatta dall'Area Economico-finanziaria del Ministero della Giustizia si si precisa che il dato di coloro che usufruiranno del beneficio dell'ammissione al gratuito patrocinio, pari a 800 soggetti, è calcolato nella misura del 2% del valore mediano del numero dei procedimenti penali iscritti presso le sezioni Gip/Gup dei tribunali italiani nonché delle sezioni dibattimentali dei medesimi tribunali per i reati di natura tributaria previsti dal D.lgvo 74 del 2000, al netto dei procedimenti definiti con condanna, nel triennio 2015-2017, secondo i dati forniti dalla Direzione Generale di Statistica ed Analisi organizzativa del Ministero della giustizia. Si rappresenta che il costo medio totale annuo delle spese per l'accesso al beneficio è stato stimato sulla base di un costo medio del gratuito patrocinio (comprensivo dei tre gradi di giudizio) pari ad euro 3.000 per una spesa complessiva stimata in via prudenziale, in euro 2.400.000.

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, gli appartenenti alla magistratura requirente e giudicante (in particolare, Corti di appello per l'esecuzione del mandato d'arresto europeo, nelle procedure c.d. passive di consegna). Direttamente coinvolte sono anche le cancellerie penali degli uffici giudiziari cui spetta adempiere a tutte le attività prescritte dalla normativa sul patrocinio quali: l'iscrizione a ruolo della richiesta del beneficio, l'annotazione delle generalità della persona richiedente, la formazione del relativo fascicolo con le necessarie documentazioni e gli adempimenti successivi tra i quali l'eventuale recupero delle spese. Trattasi di costi di adeguamento "sostanziali" che non comportano oneri a carico dello Stato.

Allo stesso modo, sono interessati gli appartenenti alla polizia giudiziaria, impegnata a svolgere attività di indagine su iniziativa propria o delegata dal magistrato e che possono ricevere l'istanza di ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato, ex art. 123 c.p.p; la Guardia di Finanza cui spettano gli opportuni controlli anche tramite indagini bancarie e presso intermediari finanziari. Direttamente interessati dal provvedimento sono anche il Consiglio Nazionale forense e i Consigli dell'Ordine degli Avvocati (140) istituiti presso il distretto della Corte d'appello in cui ha sede il giudice competente, presso il quale è istituito l'apposito elenco di cui all'art. 81 del d.P.R. 115/2002.

Tra i soggetti privati, le persone indagate o imputate in un procedimento penale per reati di evasione fiscale. Il dato di coloro che usufruiranno potenzialmente del beneficio dell'ammissione al gratuito patrocinio è di 800 soggetti. Si rappresenta che il costo medio totale annuo delle spese per l'accesso al beneficio è stato stimato sulla base di un costo medio del gratuito patrocinio pari ad euro 3.000 per una spesa complessiva stimata in via prudenziale, che tiene conto dei possibili tre gradi di giudizio, in euro 2.400.000.

Destinatari diretti sono altresì i soggetti coinvolti nelle procedure di mandato d'arresto europeo che nel 2016 sono state circa 2600.

4.2 Impatti specifici

Dal presente intervento normativo non derivano oneri amministrativi in capo alle P.M.I., né sono previsti oneri informativi a carico delle categorie indicate.

Il presente intervento regolatorio rispetta i livelli minimi richiesti dalla direttiva. Le modifiche apportate al testo normativo non comportano il superamento dei livelli minimi di regolazione. La sua incidenza è nei termini di un miglioramento delle garanzie processuali, con conseguenti effetti positivi sulla competitività del Paese a livello internazionale, con particolare riferimento allo spazio dell'Unione europea.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

Il presente schema di decreto legislativo adegua la normativa interna alle prescrizioni contenute nella direttiva (UE) 2016/1919, estendendo l'ambito di applicazione del beneficio del patrocinio a spese dello Stato nel procedimento penale.

L'opzione scelta è quella che ha un maggiore impatto sociale perché amplia l'accesso al sistema del patrocinio a spese dello Stato aumentando la possibilità di un processo equo per persone indigenti, indagate e accusate anche di reati tributari e/o in quanto coinvolte in procedure di mandato di arresto europeo. In tal modo si innalza il livello di protezione dell'assistenza legale a garanzia di una difesa più efficace fin dalle fasi iniziali del procedimento (pre-processo) e nelle fasi di formazione della prova.

Nel breve e medio termine, tale scelta consentirà una più proficua cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione Europea e notevoli vantaggi non solo per i destinatari diretti ma anche per l'intera collettività e, in generale, per il sistema economico nazionale. Effetti positivi deriveranno dalla diminuzione delle decisioni di rifiuto di cooperazione con altri Stati membri e dal corrispondente calo dei costi associati ai ritardi, ai

procedimenti annullati, ai ricorsi e, al rinnovo dell'istruzione probatoria, con impatto positivo sui diritti fondamentali della libertà e della sicurezza, nonché sul diritto ad un equo processo e alla presunzione di innocenza. Considerato che la maggior parte di coloro che sono indagati o hanno pendente un procedimento o hanno subito una condanna penale - non definitiva - per un reato di natura tributaria in altro giudizio, attesa la specificità e delicatezza della materia trattata e l'entità delle sanzioni applicate, sia detentive che pecuniarie, si avvarranno con tutta probabilità di un proprio legale di fiducia, gli impatti economici derivanti dal provvedimento sono contenuti.

5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

L'attuazione dell'intervento avviene tramite le risorse e le strutture interne dell'amministrazione giudiziaria senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica.

In riferimento all'opzione preferita si ritiene che le condizioni giuridiche, organizzative, finanziarie, economiche, sociali e amministrative attuali del sistema di patrocinio gratuito nazionale non possono incidere in modo significativo sulla concreta attuazione dell'intervento e sulla sua efficacia. Anche i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio restando gli stessi attuali nel campo del patrocinio a spese dello Stato.

5.2 Monitoraggio

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- il numero delle persone interessate e ammesse al patrocinio a spese dello Stato e l'incidenza degli stranieri;

-il numero dei soggetti indagati e imputati per reati di evasione fiscale che, per effetto del presente intervento, si avvarranno del beneficio del gratuito patrocinio a spese dello Stato;

- il numero dei procedimenti relativi al mandato di arresto europeo;

-il numero dei soggetti indagati e imputati nell'ambito di un procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo, che beneficeranno del patrocinio legale gratuito.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

L'istruttoria normativa s'è avvalsa dei lavori svolti dalla Commissione Europea (DG JUSTICE- B.2) in sede di trasposizione della direttiva, durante diversi incontri (l'ultimo dei quali s'è tenuto il 16 gennaio 2018 "Expert meeting sulla direttiva UE 2016/1919 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016) cui hanno partecipato esperti in materia di organizzazione del patrocinio legale, e rappresentanti del mondo giudiziario. Tiene conto altresì della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia di patrocinio legale nei procedimenti penali e della nostra giurisprudenza costituzionale e di legittimità. Sono stati coinvolti magistrati già inseriti in attività di cooperazione internazionale.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Gli uffici ministeriali si sono avvalsi delle risorse interne attraverso lo studio e l'analisi della giurisprudenza in materia e dei contributi dottrinari disponibili.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)

Titolo: SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2016/1919 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 26 OTTOBRE 2016, SULL'AMMISSIONE AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO PER INDAGATI E IMPUTATI NELL'AMBITO DI PROCEDIMENTI PENALI E PER LE PERSONE RICERCATE NELL'AMBITO DI PROCEDIMENTI DI ESECUZIONE DEL MANDATO D'ARRESTO EUROPEO

Amministrazioni proponenti: Ministro per gli affari europei e Ministro della giustizia

Referente UL Giustizia: dott. Francesco Giuseppe Luigi Caso, magistrato addetto all'Ufficio Legislativo del Ministero della giustizia

PARTE I - ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

La predisposizione del presente provvedimento consegue alla necessità di trasporre nell'ordinamento nazionale la direttiva (UE) 2016/1919 ed è coerente con il programma di Governo.

La direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 reca norme "sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo".

La *ratio* del suddetto atto unionale è racchiusa nel Considerando 1) della direttiva, dove si afferma che essa "intende garantire l'effettività del diritto di avvalersi di un difensore, previsto dalla direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, rendendo disponibile l'assistenza di un difensore retribuito dagli Stati membri" in favore di indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali, nonché in favore di persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione di MAE; e tanto, "Stabilendo norme minime comuni riguardanti il diritto al patrocinio a spese dello Stato" (*legal aid*) in pro di tali persone, mira "a rafforzare la fiducia degli Stati membri in ognuno dei sistemi di giustizia penale degli altri membri e quindi a facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale" (così il Considerando 2) della direttiva).

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

La direttiva (UE) 2016/1919, nell'Allegato A, punto 20), alla legge 25 ottobre 2017, n. 163, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea-Legge di delegazione europea 2016-2017, è indicata tra quelle in ordine alle quali, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della stessa legge, il Governo "è delegato ad adottare,

secondo i termini, le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234", il decreto legislativo occorrente per la relativa attuazione.

Il presidio costituzionale del patrocinio a spese dello Stato nel nostro ordinamento è contenuto nell'art. 24, comma terzo, della Costituzione, a termini del quale: "Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione".

A livello di norme primarie di rango ordinario la disciplina del patrocinio a spese dello Stato è attualmente contenuta nella Parte III del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia" (artt. 74-145).

Tale disciplina, peraltro, è da considerare tenendo conto che il d.lgs 15 settembre 2016, n. 184 ha già dato attuazione, nei punti in cui era necessario, alla precedente direttiva 2013/48/UE, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le Autorità consolari.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

La normativa italiana non prevede ipotesi di autodifesa in materia penale e prevede dunque che è sempre obbligatoria la presenza del difensore.

Del resto, secondo quanto anticipato, l'apposita direttiva 2013/48/UE, menzionata in precedenza, è stata già attuata nel nostro ordinamento, nei pochi punti in cui tanto era invero necessario, giusta il pure cit. d.lgs. n. 184 del 2016.

Considerazioni a parte, come si vedrà tra poco, devono essere svolte in relazione ai reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, la cui espressa esclusione dall'applicazione del patrocinio a spese dello Stato, prevista dall'art. 91 lett. a) del d.P.R. 115/2002, potrebbe comportare profili di parziale non conformità alla direttiva in esame. Quest'ultima, infatti, non contempla reati che, per la loro natura, siano ostativi alla concessione del beneficio.

Con riferimento all'art. 4 della direttiva, il nostro sistema di ammissione al patrocinio legale è basato, quanto ai procedimenti di natura penale (esclusivo oggetto della direttiva in esame), solo su di una valutazione del reddito dell'istante, che non deve superare il tetto massimo previsto dalla legge e che viene aggiornato ogni due anni sulla base degli indici ISTAT. In relazione poi all'adeguamento della normativa nazionale alla previsione contenuta al paragrafo 5 dell'art. 4, attualmente in Italia il patrocinio legale gratuito viene concesso senza ritardo, entro 10 giorni dalla richiesta (cfr. art. 96 d.P.R.), e comunque gli effetti dell'ammissione retroagiscono al momento in cui la stessa richiesta viene depositata o a quello in cui interviene il difensore se l'interessato fa riserva di depositarla, con la conseguenza che nessun atto tra quelli indicati specificatamente (interrogatorio e/o atti di investigazione) rischia di rimanere senza <<tutela>> (cfr. art. 109 d.P.R.).

Invece, in relazione all'art. 5, va ritenuta la necessità di adeguare la normativa attualmente in vigore alle prescrizioni contenute nella direttiva, non essendo specificatamente previsto il patrocinio legale gratuito in caso di procedimenti di esecuzione di mandato d'arresto europeo.

Sebbene, infatti, le Corti di Appello competenti sull'esecuzione del MAE in oltre 12 anni di applicazione della relativa normativa abbiano in modo lungimirante optato per un'interpretazione estensiva della normativa sul patrocinio a spese dello Stato, tuttavia si

ritiene necessario colmare la carenza esistente a livello normativo introducendo una previsione specifica che possa garantire senza incertezze il patrocinio legale sia nel caso di MAE <<attivo>> che <<passivo>>.

Più nello specifico, sul piano di un'interpretazione sistematica e coordinata delle disposizioni *in subjecta materia* già parrebbe consentito concludere che i soggetti interessati da procedure attive o passive di consegna in ambito MAE possano essere equiparati, a legislazione vigente, a indagati o imputati in favore dei quali già opera il beneficio (ed in tal senso è la cennata giurisprudenza delle nostre Corti d'appello); vero è, tuttavia, che l'art. 75, comma 2, d.P.R. n. 115/2002, che contiene una sorta di elencazione dei procedimenti cui si applica la disciplina del beneficio, non menziona espressamente le procedure (attive e passive) di consegna in tema di mandato d'arresto europeo.

In conclusione, si ritiene che la normativa sul patrocinio legale gratuito attualmente in vigore già contenga tutte le prescrizioni di cui alla direttiva in esame, fatta eccezione per quel che concerne i procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo, sia nella previsione del paragrafo 1 dell'art. 5 della direttiva, quando l'Italia è Stato di esecuzione (fattispecie questa in cui le Corti di Appello hanno comunque sino ad ora garantito attraverso la surriferita interpretazione estensiva il patrocinio a spese dello Stato), sia nella previsione del paragrafo 2 dello stesso articolo, quando l'Italia è Stato di emissione di un MAE finalizzato all'esercizio dell'azione penale; in tale ultima ipotesi infatti la direttiva prevede che debba essere garantito il patrocinio legale anche attraverso la nomina di un difensore nello stato di emissione che possa collaborare con il difensore che si trova nello stato di esecuzione.

Anche, infine, l'espressa esclusione dei reati indicati all'art. 91 lett. a) d.P.R. 115/2002 dal patrocinio a spese dello Stato non si ritiene del tutto in linea con le previsioni di cui alla direttiva.

Si è già posto in luce che da nessuna delle previsioni di quest'ultima, anche complessivamente considerate, sembra lecito arguire che per determinati reati sia consentita *ab imis* l'esclusione dal beneficio.

A riguardo, peraltro, soprattutto per completezza di disamina, occorre ricordare che, secondo un ormai consolidato orientamento interpretativo, l'art. 91 cit., disponendo l'esclusione dal patrocinio a spese dello Stato nel caso di soggetti imputati o condannati per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, si riferisce ai soli reati oggetto del medesimo procedimento per il quale è chiesta l'ammissione al patrocinio, dovendo escludersi che precedenti condanne riportate dal richiedente in diverso procedimento per reati in tema di evasione possano legittimare l'esclusione dal patrocinio richiesto (così, *ex plurimis*, Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2012, n. 22065; id., sez. IV, 12 giugno 2009, n. 40589; id., sez. IV, 12 giugno 2009, n. 32940; id., sez. IV, 2 aprile 2008, n. 20379; id., sez. I, 11 giugno 2004, n. 31177; id., sez. IV, 30 marzo 2004, n. 26976).

A sua volta, tale risultato ermeneutico pare risalire a Corte cost., 12 marzo 2004, n. 94, che, pur dichiarando inammissibili talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, comma 1, lett. a), d.P.R. n. 115/2002, in riferimento agli art. 3, 24, commi 1 e 2, e 27, comma 2, Cost., aveva avuto modo di sancire che la disposizione censurata deve essere interpretata nel senso che l'esclusione opera solo in relazione ai procedimenti direttamente concernenti la commissione di uno dei reati specificamente indicati, e non con riferimento alla condizione soggettiva di chi, indagato, imputato o condannato in altri procedimenti per uno di tali reati, assuma la qualità di indagato, imputato o condannato per reati diversi.

Mette conto aggiungere, soprattutto per scrupolo di disamina, che sempre il Giudice delle leggi successivamente non è mai entrato nel merito degli invero plurimi incidenti di

legittimità costituzionale intentati nel tempo contro la ridetta previsione, avendo sempre reputato inammissibili tali questioni (cfr. Corte cost., 18 aprile 2012, n. 95; id., 19 aprile 2007, n. 136; id., 29 dicembre 2005, n. 482; id., 1 luglio 2005, n. 251).

Va, ancora, segnalato che la Corte costituzionale aveva, comunque, osservato “che, come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, la norma impugnata, nell’escludere il beneficio del patrocinio dello Stato limitatamente ad una particolare categoria di reati, presume, non irragionevolmente, l’impossibilità di verifica delle condizioni economiche dell’autore sulla sola base documentale (Cass. n. 31177 del 2004 e n. 2023 del 2000)” (in tal senso, nella motivazione, Corte cost. n. 136/2007 cit.).

Nondimeno, anche a livello dottrinale erano stati espressi rilievi critici e riserve circa la conformità alla Costituzione della disposizione più volte censurata (cfr., ad es., V. Cardone e F. Pontieri, Ancora sul gratuito patrocinio per i reati tributari, nota a margine di Corte Cost. n. 136/2007 cit., in Riv. Dir. Trib., 2007, 11, 107).

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L’intervento normativo ha l’obiettivo di recepire la direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016, che reca norme “sull’ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell’ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell’ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d’arresto europeo.

Come già ricordato, il presidio costituzionale del patrocinio a spese dello Stato nel nostro ordinamento è contenuto nell’art. 24, comma terzo, della Costituzione, a termini del quale: “Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione”.

L’intervento profilato è, quindi, perfettamente conforme ai principi costituzionali, ed è anzi doveroso, a termini dell’art. 117, comma 1, Cost., secondo il quale la potestà legislativa dello Stato deve essere esercitata, per quanto qui interessa, nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’UE.

5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.*

L’intervento normativo esula dall’ambito delle competenze legislative e amministrative attribuite a regioni ed enti locali, poiché opera in ambito esclusivamente riservato alla competenza legislativa statale ex art. 117, comma 2, lettera l), Cost..

6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

L’intervento in oggetto, secondo quanto già evidenziato, esula dagli ambiti di competenza legislativa e amministrativa delle regioni ed enti locali, ragion per cui non richiede verifica di compatibilità con i principi suddetti ex art. 118, comma primo, Cost..

7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*



Non risultano preesistenti dispositivi normativi in materia in chiave di recepimento di precedenti atti dell'UE. In ogni caso l'intervento normativo in esame ha l'obiettivo di recepire nell'ordinamento nazionale la direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016, che reca norme "sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo", in base all'apposita delega di cui s'è detto all'inizio, che prevede l'intervento debba realizzarsi solo in base a decreto legislativo. Del resto, l'intervento, benché non coperto per sua natura da riserva di legge, non potrebbe che attuarsi in base ad atto interno avente forza di legge, essendo la materia che vi è involta attualmente regolata appunto da atti aventi tale forza.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.

Secondo un consolidato orientamento interpretativo, l'art. 91 cit., disponendo l'esclusione dal patrocinio a spese dello Stato nel caso di soggetti imputati o condannati per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, si riferisce ai soli reati oggetto del medesimo procedimento per il quale è chiesta l'ammissione al patrocinio, dovendo escludersi che precedenti condanne riportate dal richiedente in diverso procedimento per reati in tema di evasione possano legittimare l'esclusione dal patrocinio richiesto (così, *ex plurimis*, Cass. pen., sez. IV, 12 aprile 2012, n. 22065; id., sez. IV, 12 giugno 2009, n. 40589; id., sez. IV, 12 giugno 2009, n. 32940; id., sez. IV, 2 aprile 2008, n. 20379; id., sez. I, 11 giugno 2004, n. 31177; id., sez. IV, 30 marzo 2004, n. 26976).

A sua volta, tale risultato ermeneutico pare risalire a Corte cost., 12 marzo 2004, n. 94, che, pur dichiarando inammissibili talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, comma 1, lett. a), d.P.R. n. 115/2002, in riferimento agli art. 3, 24, commi 1 e 2, e 27, comma 2, Cost., aveva avuto modo di sancire che la disposizione censurata deve essere interpretata nel senso che l'esclusione opera solo in relazione ai procedimenti direttamente concernenti la commissione di uno dei reati specificamente indicati, e non con riferimento alla condizione soggettiva di chi, indagato, imputato o condannato in altri procedimenti per uno di tali reati, assuma la qualità di indagato, imputato o condannato per reati diversi.

Sempre il Giudice delle leggi successivamente non è mai entrato nel merito degli invero plurimi incidenti di legittimità costituzionale intentati nel tempo contro la ridetta previsione, avendo sempre reputato inammissibili tali questioni (cfr. Corte cost., 18 aprile 2012, n. 95; id., 19 aprile 2007, n. 136; id., 29 dicembre 2005, n. 482; id., 1 luglio 2005, n. 251).

Va anche segnalato che la Corte costituzionale aveva, comunque, osservato "che, come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, la norma impugnata, nell'escludere il beneficio del patrocinio dello Stato limitatamente ad una particolare categoria di reati, presume, non irragionevolmente, l'impossibilità di verifica delle condizioni economiche dell'autore sulla sola base documentale (Cass. n. 31177 del 2004 e n. 2023 del 2000)" (in tal senso, nella motivazione, Corte cost. n. 136/2007 cit.).

Nondimeno, anche a livello dottrinale erano stati espressi rilievi critici e riserve circa la conformità alla Costituzione della disposizione più volte censurata (cfr., ad es., V. Cardone e F. Pontieri, Ancora sul gratuito patrocinio per i reati tributari, nota a margine di Corte Cost. n. 136/2007 cit., in Riv. Dir. Trib., 2007, 11, 107).

Va, peraltro, sottolineato che la Corte costituzionale, con sentenza 14-16 aprile 2010, n. 139, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di quel comma, in quanto violava gli art. 3 e 24 Cost., nella parte in cui stabilendo che per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati indicati nella stessa norma il reddito si ritiene superiore ai limiti previsti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, non ammette prova contraria.

In sostanza, il Giudice delle leggi, come ben risulta dalla parte motiva di tale sentenza, aveva ritenuto che la norma censurata, come costruita, ponesse una presunzione *juris et de jure*, cioè, legale e assoluta, in forza della quale per i soggetti in essa indicati il reddito si ritiene superiore a quello-limite sancito per legge, e che, per questo, ne fosse necessaria la "correzione" in senso additivo, mediante "L'introduzione, costituzionalmente obbligata, della prova contraria". Per tal modo, quindi, la presunzione è divenuta solo relativa (*juris tantum*), anche se i Giudici di legittimità, sulla scia di quanto osservato dalla Corte costituzionale, hanno insegnato che spetta al soggetto che richiede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato l'onere di fornire la prova contraria, idonea a vincere la presunzione relativa di superamento del limite di reddito ostativo, nei casi previsti dall'art. 76, comma 4-bis, d.P.R. cit.; né sussiste l'obbligo per il giudice di valutare lo stato di indigenza del richiedente o di svolgere accertamenti in tal senso (così, ad es., di recente, Cass. pen., sez. IV, 27 febbraio 2018, n. 18684).

In precedenza, peraltro, la Corte costituzionale aveva giudicato che l'assetto dell'art. 76, comma 4-bis, cit, determinato dalla propria cit. sentenza del 2010, fosse immune dalle censure formulate dal giudice *a quo* in un nuovo incidente di legittimità costituzionale relativo alla norma (così Corte cost., 21 giugno 2012, n. 155).

Non risultano attualmente pendenti giudizi di costituzionalità che riguardino le norme interne che vengono in considerazione.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Il provvedimento in esame, come più volte detto, ha l'obiettivo di recepire nell'ordinamento nazionale la direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016, che reca norme "sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo".

La citata direttiva, nell'Allegato A, punto 20), alla legge 25 ottobre 2017, n. 163, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea-Legge di delegazione europea 2016-2017, è indicata tra quelle in ordine alle quali, ai sensi dell'art. 1, comma 1, della stessa legge, il Governo "è delegato ad adottare, secondo i termini, le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234", il decreto legislativo occorrente per la relativa attuazione.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*



Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

Il provvedimento in esame ha l'obiettivo di recepire nell'ordinamento nazionale la direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016, che reca norme "sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo".

A sua volta, la citata direttiva, come specificato al paragrafo 2 dell'art. 1, va ad integrare le precedenti direttive 2013/48/UE e 2016/800/UE, e, secondo quanto precisato nella clausola di non regressione sub art. 11, va interpretata in modo tale da non limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, dalla CEDU e da altre pertinenti disposizioni di diritto internazionale.

Inoltre, i Considerando 3), 10), 14), 17), 21), 23), 29) e 30) alla stessa direttiva fanno plurimi riferimenti sia alla Carta suddetta che alla CEDU.

Si ritiene, perciò, che l'intervento, nei limiti in cui è necessario, sia perfettamente compatibile con gli obblighi internazionali derivanti anche da dette ulteriori fonti.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano sentenze né giudizi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee nella materia del provvedimento in esame.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano sentenze né giudizi pendenti innanzi alla Corte europea dei Diritti dell'uomo nella materia del provvedimento in esame.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.

Il recepimento della direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 reca norme "sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo", stabilendo norme minime comuni riguardanti il diritto al patrocinio a spese dello Stato (*legal aid*) al fine di rafforzare la fiducia degli Stati membri in ognuno dei sistemi di giustizia penale degli altri membri e quindi a facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale, implicherà, in fase di trasposizione nei singoli ordinamenti nazionali degli Stati membri, soluzioni ed impatti diversificati in relazione all'architettura normativa preesistente.



Peraltro, non risultano, allo stato, indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'UE. Peraltro, il termine di recepimento del 5 maggio 2019 è ancora relativamente non a breve scadenza.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Nel testo del provvedimento non vengono introdotte nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi contenuti nel testo sono stati verificati ed appaiono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

L'intervento fa ricorso alla tecnica della novellazione esclusivamente in relazione a disposizioni del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di giustizia, di cui al d.P.R. n. 115/2002.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Non si ravvisano effetti abrogativi impliciti.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Nello schema del provvedimento in esame non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non risultano deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.



Nel provvedimento in oggetto non è inserita l'indicazione di atti successivi attuativi.

- 8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.***

Non esistono dati forniti dall'ISTAT circa la materia specificamente involta dall'intervento normativa. I dati disponibili e da considerare saranno riportati nella distinta relazione A.I.R. e, quanto ai profili economico-finanziari, nella Relazione tecnica.

