

INTRODUZIONE

La presente relazione si propone, in applicazione dell'art. 294 del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (D.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002), di illustrare gli effetti della normativa sul patrocinio a spese dello Stato, contemplata nella Parte III del predetto Testo Unico, con esclusivo riguardo ai procedimenti civili.

Il periodo considerato è quello compreso tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2008.

La rilevazione dei dati su cui si basa l'elaborato è stata effettuata dalla Direzione Generale della Statistica di questo Ministero in collaborazione con la Direzione Generale della Giustizia Civile, che ha provveduto ad individuare gli elementi essenziali per una completa analisi del patrocinio a spese dello Stato, in particolare in relazione alla tipologia di spesa e dell'ufficio giudiziario.

Per quanto riguarda la normativa concernente l'istituto in esame, non si ravvisano modifiche al quadro già illustrato nelle precedenti relazioni. Si segnala esclusivamente il decreto interministeriale del 20 gennaio 2009, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, n° 72 del 27 marzo 2009, con il quale il limite di reddito di euro 9.723,84, previsto dall'art. 76 del D.P.R. 115/02, per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, è stato aggiornato in euro 10.628,16.

Si procede, pertanto, ad analizzare le problematiche riguardanti l'applicazione della normativa in argomento.

PROBLEMATICHE

Si ritiene opportuno sottolineare il grave problema del mancato, o ritardato, pagamento dei compensi liquidati agli avvocati, per le prestazioni rese nell'esercizio del mandato difensivo in favore degli assistiti, ammessi al beneficio del patrocinio a spese dello stato.

Il disservizio deriva principalmente dalla carenza di fondi, che, soprattutto nell'anno 2008, ha interessato gli stanziamenti di bilancio del capitolo 1360 "spese di giustizia".

La problematica su esposta ha riguardato tutte le spese riconducibili a quelle di giustizia (patrocinio a spese dello Stato, consulenze, perizie, intercettazioni, traduzioni, ecc.).

Dalla gestione finanziaria dell'anno 2008, infatti, è emerso un debito per spese di giustizia che, allo stato, può essere quantificato in circa 270 milioni di euro.

La formazione di tale debito è ricollegabile alle forti riduzioni di risorse che hanno interessato il capitolo 1360, pari a circa 280 milioni di euro, dei quali soltanto 200 milioni ad opera dell'art. 21 del D.L. n. 223/06 (c.d. "decreto Bersani").

Per il ripianamento del debito formatosi nell'anno 2008 il Ministero della Giustizia ha provveduto a richiedere al Ministero dell'Economia uno stanziamento straordinario di 270 milioni di euro.

Ad oggi la situazione desta particolare preoccupazione e forti proteste da parte dei creditori.

IL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO NELLE CONTROVERSIE**TRANSFRONTALIERE**

Il patrocinio a spese dello stato è assicurato ex art. 119 T.U. 115/02 anche agli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale ed è, altresì, esteso, in base ad accordi internazionali e alle condizioni ivi previste, anche a cittadini stranieri non residenti sul territorio nazionale.

Tra le convenzioni internazionali ratificate dallo Stato italiano, che disciplinano l'assistenza giudiziaria, si annovera la convenzione relativa alla procedura civile, conclusa all'Aja il 1° marzo 1954, che all'art. 20 prevede quanto segue: *“ in materia civile e commerciale, i cittadini di ciascuno degli Stati contraenti saranno ammessi, in tutti gli altri Stati contraenti, al beneficio dell'assistenza giudiziaria, come i propri cittadini, conformandosi alla legislazione dello Stato, nel quale l'assistenza giudiziaria è chiesta ”*.

Tra gli accordi del Consiglio d'Europa è stato recepito in Italia l'accordo europeo sulla trasmissione delle domande di assistenza giudiziaria concluso a Strasburgo il 27 gennaio 1977, che ha stabilito all'art. 1 quanto segue: *“ ogni persona che abbia la propria residenza abituale nel territorio di una delle Parti contraenti e che desideri fare richiesta di assistenza giudiziaria in materia civile, commerciale o amministrativa nel territorio di un'altra parte contraente, può presentare la propria istanza nello Stato di abituale residenza. Tale Stato deve trasmettere l'istanza all'altro Stato ”*.

Il successivo articolo 2 del predetto accordo europeo obbliga ciascuna Parte contraente a designare un'autorità centrale incaricata della ricezione e della trattazione delle domande di assistenza giudiziaria pervenute da un'altra Parte contraente.

In Italia è stato designato, quale Autorità Centrale in materia civile, il Ministero della Giustizia - Dipartimento per gli Affari di Giustizia - Direzione Generale della Giustizia Civile.

Nel più circoscritto ambito dell'Unione Europea è stata emanata la direttiva del Consiglio dell'Unione Europea del 27/1/2003, intesa a migliorare l'accesso alla giustizia civile nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato.

La predetta direttiva, attuata in Italia con il decreto legislativo del 27 maggio 2005, n.116, stabilisce all'art. 3, p. 2, lett. *a*, che il patrocinio a spese dello Stato è considerato adeguato se garantisce:” *la consulenza legale nella fase precontenziosa, al fine di giungere a una soluzione prima di intentare un'azione legale*”. Il T.U. n. 115/02 prevede, invece, una tutela più limitata, in quanto garantisce l'assistenza giudiziaria esclusivamente nella fase contenziosa.

Con riferimento al numero delle istanze pervenute a questo Ministero, relativamente alle controversie transfrontaliere e riferite alla materia civile, si rileva che nel biennio 2007-2008 sono state presentate:

- a) 40 richieste di ammissione al patrocinio provenienti da cittadini stranieri per controversie nel territorio italiano;
- b) 7 richieste di ammissione al patrocinio da parte di cittadini italiani verso l'estero.

Il numero delle richieste è in progressivo aumento, soprattutto nelle controversie in materia di affidamento dei minori.

Si segnala che la l. 15 gennaio 1994, n. 64 (*ratifica ed esecuzione della convenzione europea sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento, aperta alla firma a Lussemburgo il 20 maggio 1980, e della convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori, aperta*

alla firma a L'Aja il 25 ottobre 1980; norme di attuazione delle predette convenzioni, nonché della convenzione in materia di protezione dei minori, aperta alla firma all'Aja il 5 ottobre 1961, e della convenzione in materia di rimpatrio dei minori, aperta alla firma a l'Aja il 28 maggio 1970) ha individuato, quale autorità centrale competente per gli adempimenti conseguenti alle predette convenzioni, il Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile.

Per quanto su rappresentato, spesso accade che, in procedimenti che dovrebbero essere trattati con celerità in considerazione della delicatezza della materia, il genitore che intende avvalersi del patrocinio a spese dello Stato, pur esistendo già un fascicolo aperto presso il Dipartimento per la Giustizia Minorile, deve rivolgersi ad altro dipartimento del Ministero della Giustizia per ottenere l'assistenza giudiziaria gratuita.

ANALISI DEI DATI STATISTICI

La Direzione Generale di Statistica ha segnalato, nella nota tecnica allegata all'elaborato, di non aver preso in esame gli uffici giudiziari che non hanno fornito risposta o hanno comunicato dati parziali.

Si precisa, in proposito, che non ha risposto il 3,4% delle Corti d'Appello, il 20,7% dei Tribunali per i Minorenni, il 28,5% dei Tribunali, il 27,7% delle Sezioni Distaccate, il 20,1% dei Giudici di Pace.

Il dato nazionale riguardante gli importi liquidati per patrocinio a spese dello Stato in materia civile evidenzia dall'anno 2007 al 2008 un aumento del 20% della spesa complessiva, un aumento del 20% delle somme liquidate per gli onorari ai difensori e un aumento sempre del 20% delle istanze presentate ai Consigli dell'Ordine degli Avvocati.

DATI STATISTICI ALLEGATI

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

PAGINA BIANCA



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi

Direzione Generale di Statistica



Al Sig. Direttore generale della Direzione della giustizia civile del
Dipartimento per gli Affari di Giustizia

SEDE

Oggetto: Relazione al Parlamento sul patrocinio a spese dello stato – art. 294 del DPR 30 maggio 2002, n. 115 (T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia).

In riferimento alla nota prot. n. 74601 del 28 maggio u.s., si trasmettono i dati richiesti.

In particolare si legga:

- **Allegato 1:** una nota tecnica sull'elaborazione degli stessi e l'elenco degli uffici inadempienti al 20 maggio 2009;
- **Allegato 2:** Totale importi liquidati e onorari ai difensori per patrocinio a spese dello Stato in materia civile, dato nazionale e dati distrettuali per tipologia d'ufficio;
- **Allegato 3:** Istanze di ammissione al patrocinio a spese dello Stato in materia civile, dato nazionale (relativo anche al dato rilevato presso i consigli dell'ordine degli avvocati) e dati distrettuali (relativi anche ai dati rilevato presso i consigli dell'ordine degli avvocati) per tipologia d'ufficio;
- **Allegato 4:** numero di ammissioni d'ufficio ai sensi dell'art. 13 co.5 e co.8 del D.Lgs. 286/98 e relativi importi liquidati.

Con viva cordialità.

Il Direttore Generale f.f.
(Cons. Fausto De Santis)

Fausto De Santis

Nota tecnica

Si allegano i dati statistici utili alla stesura della relazione sul patrocinio a spese dello stato in materia civile relativamente agli anni 2007 e 2008 che il sig. Ministro esporrà in Parlamento entro il 30 giugno p.v..

I dati sono stati rilevati presso gli uffici di corte d'appello, tribunale per i minorenni, tribunale e giudici di pace con un modello di rilevazione annuale predisposto per la raccolta dei dati relativi alle istanze di ammissioni al patrocinio a spese dello stato e agli esiti delle stesse e agli importi liquidati (totale liquidato e onorari ai difensori) per patrocinio a spese dello stato in materia civile

I dati trasmessi sono quelli comunicati dagli uffici rispondenti in entrambi gli anni presi in esame (2007 e 2008) e sono aggiornati al 20 maggio 2009.

Per quel che attiene agli importi liquidati, essendo la fonte dei dati trasmessi la stessa della rilevazione semestrale delle spese pagate dall'erario di cui è titolare la direzione di statistica (ossia il registro 1/A/SG), si è proceduto a verificare se i dati trasmessi con il modello annuale fossero gli stessi di quelli trasmessi con i modelli semestrali. Si è potuto effettuare, ovviamente, tale verifica solo sugli uffici rispondenti per entrambe le rilevazioni nei due anni presi in esame; laddove si sono rilevate delle incongruenze negli importi, si sono interessati i titolari delle rilevazioni ai quali sono state inviate via e-mail le discrepanze evidenziate, è stato indicato quali importi dovessero corrispondere e sono stati invitati a provvedere alla correzione degli importi comunicati erroneamente.

Dall'analisi delle incongruenze si sono individuate le seguenti cause d'errore:

- Mancanza di un registro informatizzato;
- Errori materiali nel calcolo dei costi effettuati spesso da due persone diverse, una referente per la rilevazione annuale e l'altra per la rilevazione semestrale;
- Errori d'inserimento nelle maschere d'acquisizione dati riproducenti i modelli di rilevazione;
- Il calcolo dell'IVA.

Si è proceduto poi al sollecito degli uffici non rispondenti nei periodi presi in esame sia via fax che via e-mail mettendo in evidenza quali dovessero essere le relazioni fra il modello annuale e quelli semestrali relativamente agli importi liquidati per patrocinio a spese dello stato in materia civile.

Dovendo la direzione acquisire i dati comunicati dagli uffici il 20 maggio, si è proceduto a confrontare i dati trasmessi con i due modelli di rilevazione dagli uffici che non avevano risposto alle sollecitazioni della direzione e, dove possibile, si è proceduto a correggere i dati trasmessi tendendo comunque a sottostimare i dati liquidati per patrocinio a spese dello stato e dando maggiore attendibilità alla rilevazione semestrale delle spese pagate dall'erario (dai contatti avuti con gli uffici si è dedotto che l'80% circa delle incongruenze rilevate è imputabile all'errata compilazione del modello annuale). Si sono seguiti i seguenti criteri di correzione:

- Corretti i dati del modello annuale se i dati comunicati risultavano essere i dati di un solo semestre o relativi al patrocinio a spese dello stato in materia penale o la somma degli importi pagati dall'erario in materia civile e in materia penale;
- Corretti i dati del modello annuale se i dati trasmessi con i modelli semestrali risultavano minori di quelli trasmessi con il modello annuale. Quest'ultimo criterio è stato seguito solo per delle discrepanze notevoli (a partire da 20.000 euro).

Al 20 maggio questi sono i risultati raggiunti:

- Per le corti d'appello, i dati degli importi liquidati di Reggio Calabria per gli anni 2007 e 2008 sono stati stimati con quelli trasmessi nei modelli semestrali trasmessi negli anni suddetti. La Corte d'appello dell'Aquila, essendo inadempiente per l'anno 2008 non è stata inclusa nell'elaborazione dei dati; sulla base dei dati trasmessi con i modelli semestrali negli anni 2005 e 2006 si è stimato che il peso dell'inadempienza della corte d'appello dell'Aquila sia circa lo 0,50% del totale liquidato dalle corti d'appello per patrocinio a spese dello stato in materia civile.
- Per i tribunali per i minorenni, gli uffici di Genova, L'Aquila, Potenza, Roma, Sassari e Torino sono stati esclusi dall'elaborazione perché non rispondenti per almeno un anno preso in esame; in base ai dati trasmessi con i modelli semestrali negli anni 2005 e 2006 dagli uffici suddetti si è stimato che il peso della loro inadempienza sia circa il 14,19% del totale liquidato dei tribunali per i minorenni per patrocinio a spese dello stato in materia civile e il 12,28% degli onorari corrisposti ai difensori.
- Per i tribunali, 47 sono gli uffici (v. elenco allegato) non inclusi nell'elaborazione dei dati perché non rispondenti per almeno un anno preso in esame. Si segnala in particolare l'inadempienza del tribunale di Bologna, Catania, Lecce, Livorno, Roma, Rieti e Sassari. In base ai dati trasmessi con i modelli semestrali negli anni 2005 e 2006 si è stimato che il peso dei 47 uffici inadempienti sia circa il 28,90% del totale liquidato dai tribunali per patrocinio a spese dello stato in materia civile e il 29,52% degli onorari corrisposti ai difensori.
- Per le sezioni distaccate, 61 sono gli uffici (v. elenco allegato) non inclusi nell'elaborazione dei dati perché non rispondenti per almeno un anno preso in esame. In base ai dati trasmessi con i modelli semestrali negli anni 2005 e 2006 si è stimato che il peso della loro inadempienza sia circa il 23% del totale liquidato dalle sezioni distaccate di tribunale per patrocinio a spese dello stato in materia civile e il 19,97% degli onorari corrisposti ai difensori (sono solo 8 gli uffici inadempienti al 2° semestre 2006 e di piccole o medie dimensioni).
- Per i giudici di pace, 170 sono gli uffici (v. elenco allegato) non inclusi nell'elaborazione dei dati perché non rispondenti per almeno un anno preso in esame. Si segnala in particolare l'inadempienza del giudice di pace di Bologna, Caltanissetta, Firenze e Genova. In base ai dati trasmessi con i modelli semestrali negli anni 2005 e 2006 si è stimato che il peso dell'inadempienza sia circa il 22,63% del totale liquidato dai tribunali per patrocinio a spese dello stato in materia civile e il 22,09 % degli onorari corrisposti ai difensori (sono 149 gli uffici inadempienti al 2° semestre 2006 e di piccole o medie dimensioni).

Elenco uffici non rispondenti al 20 maggio 2009

Ufficio	Sede	Periodo	Modello
Corte di Appello	L'AQUILA	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale per i minorenni	GENOVA	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale per i minorenni	GENOVA	Anno 2007	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale per i minorenni	L'AQUILA	Anno 2007	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale per i minorenni	L'AQUILA	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale per i minorenni	POTENZA	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale per i minorenni	POTENZA	Anno 2007	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale per i minorenni	ROMA	Anno 2007	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale per i minorenni	ROMA	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale per i minorenni	SASSARI	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale per i minorenni	TORINO	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale per i minorenni	TORINO	Anno 2007	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale	ACQUI TERME	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale	AREZZO	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale	ARIANO IRPINO	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale	AVEZZANO	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale	BELLUNO	Anno 2008	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)
Tribunale	BELLUNO	Anno 2007	Relazione al Parlamento sul patrocinio (art. 294 DPR 115/2002)