

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1881

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA  
(**BONAFEDE**)

DI CONCERTO CON IL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE  
(**TRIA**)

Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115

*Presentato il 31 maggio 2019*

ONOREVOLI DEPUTATI ! – Il presente disegno di legge introduce modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, di seguito denominato « testo unico ».

L'intervento normativo, diretto alla piena attuazione del principio costituzionale di cui all'articolo 24, terzo comma, della Costituzione sul diritto di difesa dei non abbienti, ha lo scopo di adeguare il testo unico all'evoluzione legislativa e di rimediare ad alcune disfunzioni che la prassi applicativa ha evidenziato.

L'articolo 1 contiene una serie di interventi di novellazione che si riportano e si

illustrano di seguito, con riferimento ai singoli articoli del testo unico oggetto di modifica o integrazione.

All'articolo 74 viene introdotto il comma 2-bis, che prevede il patrocinio a spese dello Stato anche nelle procedure di negoziazione assistita di cui al decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, quando tali procedure costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale ed è stato raggiunto un accordo. Si tratta di una modifica necessaria per rendere effettivo il diritto di difesa anche nelle procedure di negoziazione assistita da avvocati, quando essa precede necessariamente l'instaurazione della con-

troveria, prevedendo il pagamento del compenso all'avvocato (ferma restando, negli altri casi, la disposizione dell'articolo 3, comma 6, del decreto-legge n. 132 del 2014).

La limitazione dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato ai soli casi nei quali sia stato raggiunto un accordo si giustifica in considerazione della finalità di incentivare il raggiungimento di un accordo in funzione deflativa del contenzioso. Come si dirà nell'illustrazione delle modifiche riferite all'articolo 83, è previsto che la liquidazione, in caso di esito positivo, spetti al tribunale avente competenza per il luogo in cui l'accordo è stato concluso, sulla base della presentazione del provvedimento di ammissione al patrocinio e di copia del verbale di accordo.

Nell'articolo 75 del testo unico è introdotto il comma 2-ter, che ha una mera funzione di raccordo con quanto previsto dall'articolo 74, comma 2-bis. La norma estende l'applicabilità delle disposizioni sul patrocinio a spese dello Stato anche alle ipotesi che concernono le procedure di negoziazione assistita.

Nell'articolo 76 del testo unico, mediante una modifica al comma 4-ter, è stato integrato il novero dei casi in cui è possibile l'ammissione della persona offesa al patrocinio in deroga ai limiti di reddito previsti dal medesimo testo unico. Si tratta dell'articolo 570, secondo comma, numero 2, del codice penale, che punisce la violazione degli obblighi di assistenza familiare, quando la violazione è in danno di discendenti di età minore ovvero inabili al lavoro, dell'articolo 570-bis, che punisce la violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio, ove commessa in danno di figli minori o inabili al lavoro, e dell'articolo 613-bis, che ha introdotto il delitto di tortura.

Le modifiche apportate all'articolo 82 adeguano la norma al nuovo sistema dei compensi introdotto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, di seguito denominato « regolamento », come modificato dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 8 marzo 2018, n. 37 (« Regola-

mento recante modifiche al decreto 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 »), stabilendo che il compenso e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, secondo le modalità di cui all'articolo 83, osservando i parametri vigenti relativi ai compensi, alle spese e alle indennità, tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti compiuti rispetto alla posizione processuale della persona difesa. È in particolare stabilito – in conformità all'attuale disciplina – che il giudice, quando provvede alla liquidazione, faccia riferimento ai valori parametrici di cui alle tabelle allegate al decreto adottato dal Ministro della giustizia ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, senza superare i valori medi ivi previsti.

Si deve inoltre ricordare che, già sulla base del vigente articolo 82, la liquidazione dev'essere disposta dal giudice « tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa » e tenendo conto altresì dell'ulteriore decurtazione prevista dall'articolo 130 del medesimo testo unico, il quale prevede che gli importi spettanti al difensore sono ridotti della metà (in ambito penale si deve invece applicare, per quanto riguarda gli importi spettanti al difensore, l'articolo 106-bis, il quale prevede che essi sono ridotti di un terzo).

La rubrica dell'articolo 82 è riformulata per renderla conforme al nuovo contenuto dell'articolo.

All'articolo 83 del testo unico si aggiungono due periodi al comma 3-bis, che ha dato luogo a una serie di problemi applicativi, poiché la norma vigente, nel prevedere che il giudice emette il decreto di pagamento « contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta », è stata talora interpretata alla stregua di una preclusione, cosicché, anche in caso di dimen-

ticanza del giudice, numerose istanze di liquidazione presentate successivamente alla definizione del procedimento sono state dichiarate inammissibili. In tali casi, per far valere il suo diritto ad essere compensato per l'attività svolta, il difensore dovrebbe intraprendere un giudizio ordinario o di ingiunzione nei confronti del Ministero della giustizia. La problematica è stata fatta oggetto della recente circolare della Direzione generale della giustizia civile del Ministero della giustizia 10 gennaio 2018, « Articolo 83, comma 3-bis, del d.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002 – Indicazioni operative », diretta a raccomandare prassi collaborative idonee a ridurre gli inconvenienti derivanti dalle menzionate incertezze giurisprudenziali.

Nella circolare si legge, tra l'altro, quanto segue: « si riscontrano in sostanza tre diversi orientamenti interpretativi:

1. per un primo orientamento, la norma in esame avrebbe implicitamente introdotto un termine per il deposito dell'istanza di liquidazione degli onorari relativi all'attività difensiva prestata in favore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, che dunque dovrebbe avvenire prima della definizione del procedimento, con la conseguenza che, per le istanze depositate oltre tale termine, il magistrato sarebbe tenuto a dichiarare il "non luogo a provvedere" in quanto, in virtù della predetta norma, il giudice si sarebbe spogliato della *potestas decidendi* e l'avvocato, per ottenere il compenso dell'attività svolta, dovrebbe azionare un procedimento ordinario ovvero richiedere un'ingiunzione di pagamento;

2. per un secondo orientamento, la preclusione in parola sarebbe da qualificare in termini di decadenza, cosicché le relative istanze, se tardive, sarebbero da dichiarare inammissibili;

3. secondo altra parte della giurisprudenza, l'articolo 83, comma 3-bis, del d.P.R. n. 115 del 2002 dovrebbe essere interpretato nel senso di aver inserito un referente temporale "meramente indicativo, ai fini di maggiore razionalizzazione del sistema, del termine preferibile per la pronuncia", da

parte del giudice, del decreto di liquidazione. La funzione di tale norma sarebbe dunque più che altro "acceleratoria" della decisione, avendo lo scopo di favorire liquidazioni del compenso tempestive: da ciò consegue che il giudice conserverebbe la *potestas decidendi* anche ove la richiesta di liquidazione fosse presentata dopo il deposito della definizione del processo ».

In via interlocutoria, in attesa di successivi, eventuali, chiarimenti normativi, la circolare ha concluso affermando che « l'articolo 83, comma 3-bis, del d.P.R. n. 115 del 2002 non ha introdotto un termine di decadenza per la presentazione dell'istanza di liquidazione dei compensi spettanti all'avvocato per l'attività prestata in favore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, con la conseguenza però che, in caso di istanza presentata dopo la definizione del procedimento, graveranno sul difensore gli eventuali effetti negativi connessi alla ritardata liquidazione ».

Con riguardo al termine entro il quale il magistrato deve provvedere a liquidare il compenso del difensore della parte ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, nella circolare si chiarisce che « L'articolo 83, comma 3-bis, del d.P.R. n. 115 del 2002 non ha introdotto un "termine a provvedere" per il magistrato, essendo ben possibile che quest'ultimo, in relazione al caso da decidere, ritenga necessario ovvero opportuno subordinare l'emanazione del provvedimento di liquidazione al deposito di documentazione ulteriore da parte dell'ammesso al patrocinio a spese dello Stato, come pure attendere gli esiti delle verifiche reddituali rimesse all'ufficio finanziario. Detta norma chiarisce, però, che il provvedimento di liquidazione del compenso (decreto di pagamento) deve essere emesso con atto distinto e separato rispetto al provvedimento che definisce il giudizio ».

L'integrazione proposta al comma 3-bis chiarisce ulteriormente la funzione acceleratoria e di garanzia della disposizione, consentendo la proposizione dell'istanza anche successivamente alla definizione del giudizio nel quale il difensore ha prestato la propria attività.

In particolare, i periodi che si propone di aggiungere prevedono che « Il giudice provvede all'emissione del decreto di pagamento anche se la richiesta è presentata nei tre mesi successivi alla pronuncia del provvedimento di cui al periodo precedente, ovvero, nei casi di cui agli articoli 116, comma 1, e 117, comma 1, nei sei mesi successivi. Il giudice provvede entro quarantacinque giorni dalla richiesta ». All'articolo 2, comma 2, del disegno di legge è conseguentemente prevista una disposizione transitoria per i procedimenti già definiti alla data di entrata in vigore della norma, al fine di evitare l'inutile proposizione di giudizi ordinari di cognizione, con evidente aggravio dell'attività giudiziaria e aumento dei costi per l'erario, inevitabilmente destinato alla soccombenza in causa.

La competenza per la liquidazione dei compensi relativi alle procedure di negoziazione assistita è determinata nel comma 3-ter introdotto nel medesimo articolo 82 del testo unico, secondo cui, « All'esito delle procedure di cui all'articolo 74, comma 2-bis, il decreto di pagamento è emesso dal giudice del tribunale del luogo in cui l'accordo è stato sottoscritto. All'istanza devono essere allegate copia del decreto di ammissione al patrocinio e copia dell'accordo sottoscritto ».

La modifica all'articolo 97 del testo unico prevede la comunicazione all'interessato, destinatario di un provvedimento negativo, non solo dell'avviso del deposito del provvedimento, ma anche del suo testo integrale, a garanzia dell'effettività del suo diritto di difesa. Sono a questo fine riformulati i commi 1 e 2 del medesimo articolo.

All'articolo 106, comma 1, del testo unico (il quale recita: « Il compenso per le impugnazioni coltivate dalla parte non è liquidato se le stesse sono dichiarate inammissibili ») è aggiunto un periodo che introduce una disposizione finalizzata a riconoscere il beneficio del patrocinio a spese dello Stato al difensore subentrato a quello che ha proposto l'impugnazione inammissibile e a limitare il medesimo beneficio. Infatti, il difensore subentrante (spesso quale difensore d'ufficio nei casi in cui il difensore che ha proposto l'impugnazione inam-

missibile venga sostituito) ha comunque la necessità di studiare la controversia per garantire effettivamente all'interessato il pieno diritto di difesa; ad esso viene garantito quindi il compenso del patrocinio a spese dello Stato per la sola fase dello studio della controversia, secondo la ripartizione dei parametri prevista dal regolamento, ma a condizione che egli non abbia coltivato l'impugnazione inammissibile.

All'articolo 107, comma 3, lettera f), del testo unico si sostituisce la parola « onorario » con « compenso », in conformità alle modifiche introdotte dalla legge n. 247 del 2012 e dal regolamento.

Le modifiche apportate agli articoli 115, 115-bis, 116, 117 e 118 del testo unico rispondono a esigenze di coordinamento con le modifiche proposte per gli articoli 82 e 83.

Con la modifica all'articolo 121 del testo unico si integrano le ipotesi di esclusione dal patrocinio nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario, comprendendo il caso in cui il richiedente sia assistito da più di un difensore. Viene altresì riproposta la regola prevista per il patrocinio a spese dello Stato nel processo penale (dall'articolo 91, comma 1, lettera b), del medesimo testo unico) per cui gli effetti dell'ammissione cessano a partire dal momento in cui la persona alla quale il beneficio è stato concesso nomina un secondo difensore.

All'articolo 124, comma 1, del testo unico, dopo le parole: « a mezzo raccomandata » sono inserite le parole « o mediante posta elettronica certificata ». La modifica introduce, ai fini di una maggiore celerità e certezza dell'inoltro, la possibilità di trasmettere l'istanza di ammissione al patrocinio al consiglio dell'ordine degli avvocati competente anche con modalità telematica.

Le modifiche apportate agli articoli 141, 142 e 143 del testo unico rispondono a esigenze di coordinamento con le modifiche proposte per gli articoli 82 e 83.

All'articolo 170 del testo unico si esplicita che il termine per l'impugnazione del decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, del custode e delle imprese private cui è affidato l'inca-

rico di demolizione e riduzione in pristino è di trenta giorni, come affermato dalla Corte costituzionale con la sentenza interpretativa di rigetto n. 106 del 2016, che ha valorizzato il rinvio, contenuto nell'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2011, al rito sommario, traendone la conseguenza che il decreto di liquidazione del compenso all'ausiliario, equiparato all'ordinanza del giudice monocratico, è appellabile nel termine di trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione. Si legge infatti nella richiamata pronuncia n. 106 del 2016: «l'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2011 dispone, appunto, che le opposizioni ai decreti in tema di spese di giustizia "sono regolate dal rito sommario". Ciò presuppone che, nello schema base di tale modulo processuale, il decreto di liquidazione del compenso all'ausiliario – emesso dal giudice che lo ha nominato ed opponibile (*ex art. 15, comma 2, del predetto decreto legislativo*) innanzi al capo dell'ufficio cui appartiene quel magistrato – debba, di conseguenza, considerarsi equiparato all'ordinanza del giudice monocratico, appellabile *ex art. 702-quater* cod. proc. civ. Pertanto, il termine, di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione del provvedimento, di cui al citato articolo 702-quater cod. proc. civ., deve ritenersi parimenti riferito, sia all'opposizione avverso il decreto sulle spese di giustizia, sia all'appello avverso l'ordinanza di cui all'articolo 702-ter dello stesso codice, per esigenze di omogeneità del rito, al quale i due (sia pur diversi) comparati procedimenti sono ricondotti ».

L'estensione del patrocinio a spese dello Stato ai procedimenti di negoziazione assistita quando tali procedure costituiscono condizione di procedibilità – proposta nel nuovo comma 2-bis dell'articolo 74 del testo unico, precedentemente illustrato – comporta la modifica del citato articolo 3, comma 6, del decreto-legge n. 132 del 2014, alla quale provvede l'articolo 2, comma 1, del presente disegno di legge.

Va ricordato, infatti, che il citato comma 6 prevede che « Quando il procedimento di negoziazione assistita è condizione di procedibilità della domanda, all'avvocato non

è dovuto compenso dalla parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ai sensi dell'articolo 76 (L) del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 e successive modificazioni. A tale fine la parte è tenuta a depositare all'avvocato apposita dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, la cui sottoscrizione può essere autenticata dal medesimo avvocato, nonché a produrre, se l'avvocato lo richiede, la documentazione necessaria a comprovare la veridicità di quanto dichiarato ».

A questo riguardo, l'articolo 2, comma 1, stabilisce che al primo periodo del suddetto comma 6 sono premesse le seguenti parole: « Salvo quanto previsto dall'articolo 74 (L), comma 2-bis, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, » e che le parole: « del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 e successive modificazioni » sono sostituite dalle seguenti: « del medesimo testo unico ».

Tale modifica è necessaria per chiarire che all'avvocato non è dovuto il compenso solo in caso di mancato accordo.

Tra le disposizioni di coordinamento e transitorie di cui all'articolo 2, il comma 2, in relazione al termine per l'emissione del decreto di pagamento, prevede che « Se il giudice non ha provveduto ai sensi dell'articolo 83, comma 3-bis, primo periodo, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, l'emissione del decreto di pagamento è effettuata dal medesimo giudice su istanza depositata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge ».

Il comma 3 dell'articolo 2 reca un'ulteriore disposizione sull'efficacia dell'intervento normativo, la quale prevede che l'estensione del patrocinio a spese dello Stato, introdotta con le modifiche agli articoli 74 e 75 del testo unico, si applichi ai proce-

dimenti di negoziazione assistita iniziati  
successivamente alla data di entrata in vi-  
gore della legge.

L'articolo 3 reca le disposizioni finan-  
ziarie nei termini meglio illustrati nella  
relazione tecnica.

## RELAZIONE TECNICA

*(Articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).*

Il presente disegno di legge introduce modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

In particolare, le modifiche interessano l'istituto del "gratuito patrocinio", meglio indicato come **patrocinio a spese dello Stato**, istituto che trova riferimento direttamente nella Costituzione, secondo cui sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione (articolo 24, comma 3 Cost).

La legge, poi, all'articolo 74 comma 2 del citato D.P.R. 115/2002, prevede, allo stato, che si possa accedere al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari concernenti la volontaria giurisdizione. Inoltre, l'articolo 75 ne prevede l'ambito di applicabilità in ogni grado ed in ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure, derivate ed accidentali, comunque connesse. In poche parole, la persona non abbiente potrà sempre avere assicurato un difensore che lo assista, purché la causa che intende intraprendere non sia palesemente infondata, cioè pretestuosa e priva di possibilità di riuscita.

Orbene, la proposta contenuta nel presente provvedimento è diretta ad estendere il beneficio dell'assistenza legale anche alle procedure di negoziazione assistita obbligatoria di cui all'articolo 2 e ss. del D.L. 132/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 162/2014, procedure il cui esperimento, con la necessaria assistenza di un avvocato, è condizione indispensabile - a pena di improcedibilità - per l'avvio della successiva eventuale azione giudiziaria dinnanzi al giudice competente.

Attualmente, può essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato chiunque sia titolare di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a **11.528,41 euro** (i limiti di reddito sono adeguati ogni due anni in relazione alla variazione dell'indice dei prezzi accertata dall'Istat). Se l'istante convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia, compreso l'interessato. In questa circostanza, però, il limite di reddito sopra indicato è aumentato di **1.032,91 euro** per ogni familiare convivente. Tale limite di reddito è considerato quale soglia di accesso al beneficio anche per i procedimenti di negoziazione assistita obbligatoria interessati dalla presente proposta normativa.

Inoltre, per rispondere ad esigenze sociali ed avuto riguardo soprattutto alle impellenti necessità quotidiane delle famiglie monoreddituali, è stata data rilevanza ad alcune violazioni riguardanti obblighi di natura assistenziale, con particolare attenzione a quelle relative a rapporti di coniugio o alla responsabilità genitoriale e di tutela legale per il mantenimento di figli minori ovvero inabili al lavoro, violazioni tra le più significative tra tutte quelle previste agli articoli 570, secondo comma, n. 2) e 570-bis c.p.

Infine, tenuto conto della gravità del crimine, che ha ricevuto particolare tutela anche a livello internazionale, si è ritenuto di estendere l'assistenza legale gratuita alla persona offesa dal reato di tortura di cui all'articolo 613-bis c.p., di recente introduzione attraverso la legge 14 luglio 2017, n. 110, recependo le indicazioni contenute nella Convenzione di New York del 1984, senza considerare i limiti di reddito.

Il provvedimento si compone di **tre articoli** che vengono di seguito esaminati.

### ART. 1

#### ***(Modifiche al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia)***

La disposizione in esame interviene novellando alcuni articoli del D.P.R. 115 del 2002 (Testo unico in materia di spese di giustizia).

Il primo di questi è ***l'articolo 74 al comma 2-bis*** di nuova istituzione, che introduce il patrocinio a spese dello Stato anche alle procedure di negoziazione assistita di cui al decreto legge 12 settembre 2014 n. 132, convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, quando tali procedure costituiscono condizione di procedibilità e necessitano dell'assistenza obbligatoria di un legale. Si tratta di una modifica necessaria, come già detto in premessa, per rendere effettivo il diritto di difesa anche nella fase che necessariamente precede l'instaurazione della controversia.

Con tale intervento si assicura quindi la possibilità di accedere al patrocinio a spese dello Stato anche a chi ricorre alla procedura di negoziazione assistita, ribadendo che in questi casi l'accesso al patrocinio costituisce condizione di procedibilità della domanda giudiziale e condizione di raggiungimento di un accordo.

Va considerato l'obiettivo di garantire mediante l'adeguata consulenza professionale il corretto compimento di valutazioni e scelte dal cui esercizio possono derivare conseguenze sul piano della effettività della tutela dei diritti e una serie di ricadute sul piano di una efficiente gestione degli strumenti giurisdizionali che assicurino risoluzioni positive, anche in termini di speditezza delle controversie e di efficace risposta alla crescente e diffusa domanda di giustizia.

Il presente disegno di legge introduce anche all'**articolo 75** del D.P.R. 115 del 2002 il **comma 2-ter**, che svolge sostanzialmente una funzione di mero raccordo con quanto previsto dall'art. 74 comma 2-bis. La norma definisce, infatti, l'ambito di applicabilità delle disposizioni generali e particolari regolanti il patrocinio a spese dello Stato, stabilendo che le previsioni della normativa sono estese anche alle procedure di negoziazione assistita.

L'intervento effettuato sul comma 4 ter **dell'art. 76** del citato Testo Unico, include tra le ipotesi di deroga al requisito reddituale necessario per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, anche quelle relative alle persone offese: a) dal reato di cui all'articolo 570, secondo comma, numero 2 in relazione all'illecito commesso da chi faccia mancare i mezzi di sussistenza ai propri discendenti minori di età, ovvero inabili al lavoro, ipotesi che si estende alla stessa tipologia di persone offese dal reato di cui all'articolo 570-bis c.p. relativamente al coniuge che si sottragga dalla corresponsione dell'assegno dovuto per gli obblighi di natura economica nel caso di separazione dei coniugi e affidamento condiviso dei figli; b) alle persone offese dal delitto di tortura disciplinato dall'art. 613-bis c.p. considerato, come sopra accennato, la risonanza mediatica del crimine e la sua considerazione a livello dell'ordinamento interno ed extranazionale, non solo nell'accezione comunemente conosciuta del termine e del crimine riprovevole, ma anche in relazione ad una serie di comportamenti collegati ad ipotesi diversificate di maltrattamenti particolarmente deprecabili attuati contro la persona e, comunque, catalogati in tale fattispecie di reato di recente introduzione.

Quanto all'incidenza delle suddette modifiche, occorre evidenziare che, allo stato, non esistono dati statistici relativi ai procedimenti per le violazioni di cui all'articolo 570, comma 2, n. 2: il reato in esame, infatti, è di difficile catalogazione, motivo per cui, procedendo sulla base delle casistiche relative alle separazioni riportate nel report dell'Istat per l'anno 2015 è possibile ipotizzare le seguenti stime in via prudenziale: a fronte di 91.706 separazioni complessive, risulta che il 53,3% è relativo a separazioni con figli, pari a 48.879 casi.

Di tali casi, il 33,9% si riferisce a separazioni con assegni di mantenimento per figli, per un numero di 16.570. Di queste si può stimare che circa il 2% possa essere ricompreso nei procedimenti relativi alla disposizione in esame per un numero pari a 331 casi interessati, che potranno beneficiare dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, per una spesa complessiva

annua pari a **993.000** euro, in considerazione di un compenso medio di 3.000 euro, come si evince dalla tabella di seguito riportata:

<i>Tipologia di reato</i>	<i>Procedimenti ipotizzati in via prudenziale</i>	<i>Costo medio unitario per patrocinio a spese dello Stato in euro</i>	<i>Costo medio totale spese per patrocinio a spese dello Stato in euro</i>
<i>art. 570 , comma 2, n. 2 c.p. Violazione degli obblighi di assistenza familiare</i>	331	3.000	<b>993.000</b>

Invece, per quanto riguarda le violazioni di cui all'articolo 570-bis c.p. le casistiche sono sussumibili presuntivamente, secondo un'analisi effettuata riguardo alla percentuale del numero di divorzi e separazioni rilevati dall'Istat nell'annuario statistico del 2018 sulla media degli anni 2014-2016, come dalla tabella di seguito riportata:

<i>Violazione degli obblighi di assistenza familiare secondo l'articolo 570-bis c.p.</i>			
<i>Anno di riferimento</i>	<i>Separazioni</i>	<i>Divorzi</i>	<i>Totale</i>
2014	89.303	52.355	141.658
2015	91.706	82.469	174.175
2016	99.611	99.071	198.682
<i>Totale</i>	280.620	233.895	514.515
Media del triennio	93.540	77.965	171.505
Quota di separazioni/divorzi con assegno di mantenimento per figli minori ovvero inabili al lavoro pari al 15% sulla media del triennio	14.031	11.695	25.726
3% possibili beneficiari per l'accesso al gratuito patrocinio secondo la nuova disposizione	<b>421</b>	<b>351</b>	<b>772</b>

Pertanto, prendendo in considerazione le separazioni ed i divorzi nel triennio di riferimento è stata qui ipotizzata una media di procedimenti pari 171.505 casi annui: di tali casistiche si presume che su un totale di una percentuale del 15% riguardi separazioni e divorzi con assegni di mantenimento per i figli minori ovvero inabili al lavoro, per una quota pari a 25.726 procedimenti. Di tali procedimenti si ritiene che la maggior parte siano stati già interessati dall'ammissione al gratuito patrocinio, in quanto trattasi per lo più di situazioni monoreddituali o di indigenza familiare, mentre si stima che circa il 3% di questi riguardino controversie in cui gli interessati abbiano diritto di accedere al gratuito patrocinio per la violazione degli obblighi di mantenimento di cui al reato ex articolo 570-bis c.p., per un numero complessivo di 772 cause. Per essi è prevista una spesa complessiva annua pari a **2.316.000** euro, in considerazione di un compenso medio annuo per ciascun procedimento di 3.000 euro, come si evince dalla tabella di seguito riportata:

<i>Tipologia di reato</i>	<i>Procedimenti ipotizzati in via prudenziale</i>	<i>Costo medio unitario per patrocinio a spese dello Stato in euro</i>	<i>Costo medio totale spese per patrocinio a spese dello Stato in euro</i>
<i>art. 570 - bis c.p. Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio</i>	772	3.000	<b>2.316.000</b>

Si rappresenta, a tale riguardo, che l'importo di euro 3.000 sopra indicato, è stato considerato in relazione a tutti e tre i gradi di giudizio (di merito, di impugnazione e di legittimità e per tutte le fasi della controversie, cioè: quella di studio, introduttiva, istruttoria o di trattazione e quella decisionale di ogni giudizio) secondo l'applicazione dei parametri vigenti relativi ai compensi degli avvocati, alla luce dei criteri stabiliti nel D.M. 8 marzo 2018, n. 37, con la riduzione di 1/3 ai sensi di quanto previsto dall'articolo 106 bis, comma 1, del D.P.R. 115 del 2002.

In relazione al delitto di “tortura”, si evidenzia che si tratta di reato recentemente introdotto dalla legge 14 luglio 2017, n. 110, per il quale si può procedere ad effettuare solo stime aleatorie ed in via del tutto prudenziale.

Pertanto, come sopra detto, procedendo ad una stima in misura cautelare di **50** casi di persone offese, che potranno beneficiare dell’ammissione al patrocinio a spese dello Stato, per una spesa complessiva annua pari a **150.000** euro, in considerazione di un compenso medio annuo di 3.000 euro, come si evince dalla tabella di seguito riportata:

<i>Tipologia di reato</i>	<i>Procedimenti ipotizzati in via prudenziale</i>	<i>Costo medio unitario per patrocinio a spese dello Stato in euro</i>	<i>Costo medio totale spese per patrocinio a spese dello Stato in euro</i>
<b>art. 613 - bis c.p. delitto di tortura</b>	50	3.000	<b>150.000</b>

*L’articolo 82*, definisce i criteri di liquidazione del compenso e delle spese del difensore sostituendo la precedente disposizione quanto alla rubrica ed al comma 1, in coerenza con i contenuti del D.M. 55 del 2014 come modificato dal D.M. 8 marzo 2018, n. 37, stabilendo che per la liquidazione dei “compensi” si applicano i parametri vigenti relativi ai compensi, spese ed indennità, nel rispetto di quanto è stato già previsto con i decreti sopra citati, tenendo conto della natura dell’impegno professionale, in relazione all’incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa. Pertanto, la previsione di liquidazione dei compensi effettuata dal giudice fa riferimento ai valori parametrici di cui alle tabelle allegate al decreto ministeriale adottato ai sensi dell’articolo 13 comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, come rideterminati a seguito del recente D.M. 8 marzo 2018, n. 37 “Regolamento recante modifiche al decreto 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell’articolo 13, comma 6, della Legge 31 dicembre 2012, n. 247”, in modo che non risultino superiori ai valori medi.

Al riguardo si rappresenta che per quanto concerne la negoziazione assistita obbligatoria, i dati sono stati desunti dal Monitoraggio effettuato per il triennio 2016-2018 relativo alle stesse

procedure di cui all'articolo 2 e ss. del D.L. 132 del 2014, dal Consiglio Nazionale Forense attraverso l'Osservatorio nazionale permanente per l'esercizio della giurisdizione, come dal seguente schema:

<i>Monitoraggio delle procedure di negoziazione assistita per il triennio 2016-2018</i>									
<i>Anno di riferimento</i>	<i>risarcimento danni circolazione veicoli e natanti</i>	<i>separazioni</i>	<i>divorzi</i>	<i>pagamento somme</i>	<i>altri contenziosi</i>	<i>modifica condizioni spearaazione</i>	<i>di cui valore &gt; 50.000</i>	<i>di cui esito negativo del procedimento</i>	<i>Totale accordi conclusi</i>
2016	56	1.600	1.597	679	207	8	115	24	4.147
2017	46	2.488	2.068	817	304	3	157	43	5.726
2018	25	1.385	1.232	418	134	2	47	1	3.196
<i>Totale del triennio</i>	127	5.473	4.897	1.914	645	13	319	68	13.069

*Fonte : Consiglio Nazionale Forense - Dati monitoraggio procedure negoziazione assistita ai sensi art. 11 comma 2 d.l. 132/2014*

Pertanto, prendendo in considerazione esclusivamente le materie del “risarcimento danni da circolazione veicoli e natanti”, “pagamento somme” e “altri contenziosi” per le quali è richiesto il requisito della negoziazione assistita a pena d'improcedibilità, è stata qui ipotizzata una media di procedimenti pari a 895 casi annui, presumendo che la percentuale sia anche in questo caso del 50% del numero medio delle procedure concluse con accordo, cioè pari a **448** casistiche, per le quali lo Stato è chiamato ad anticipare le somme dovute per compensi e spese legali al difensore della persona alla quale è stata riconosciuta l'ammissione al patrocinio, con un costo medio *pro causa* di circa euro 1.260,00 (misura prudenziale non superiore al valore medio dei parametri tabellari) e pari condizioni illustrate precedentemente per le casistiche della mediazione.

L'onere annuo così calcolato, in via prudenziale risulta pari ad euro **564.480**, come illustrato nella seguente tabella:

Negoziazione assistita - Stima degli oneri medi annui relativi al patrocinio a spese dello Stato								
Anno di riferimento	risarcimento danni circolazione veicoli e natanti	pagamento somme	altri contenziosi	Procedure di negoziazione assistita di interesse per l'analisi degli oneri del presente disegno di legge	Valore medio unitario compenso Avvocati in ambito stragiudiziale in euro ai sensi del DM 55/2014	Ipotesi 50% sulla media del triennio per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato arrotondata per eccesso	50% del valore medio unitario compenso Avvocati ai sensi del T.U. spese di giustizia	Onere complessivo per il patrocinio a spese dello Stato per negoziazioni assistite in euro
2016	56	679	207	942	2.520	471	1.260	593.460
2017	46	817	304	1.167	2.520	584	1.260	735.840
2018	25	418	134	577	2.520	289	1.260	364.140
<b>Totale del triennio</b>	<b>127</b>	<b>1.914</b>	<b>645</b>	<b>2.686</b>	<b>2.520</b>	<b>1.344</b>	<b>1.260</b>	<b>1.693.440</b>
<b>Media del triennio</b>	<b>42</b>	<b>638</b>	<b>215</b>	<b>895</b>	<b>2.520</b>	<b>448</b>	<b>1.260</b>	<b>564.480</b>

Pertanto, per la negoziazione assistita, a seguito della proposta di legge in esame, è possibile prevedere sempre in via prudenziale, un incremento medio delle controversie ammesse al patrocinio pari al 30% del valore medio del triennio, valore già evidenziato nella precedente tabella, per una media di procedimenti pari a 582 per i quali è previsto un onere stimato in euro **733.320**.

Si illustrano i dati sopra evidenziati nella tabella sottostante:

Proiezione dell'incremento ipotizzabile a seguito del disegno di legge in esame	Ipotesi 50% sulla media del triennio per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato arrotondata per eccesso	Incremento del 30% sulla media del triennio	Controversie assoggettate alla negoziazione assistita definite con accordo	50% del valore medio compenso Avvocati ai sensi del T.U. spese di giustizia	Stima dell'onere annuo in euro relativo al patrocinio a spese dello Stato per le negoziazioni assistite
	448	134	582	1.260	733.320

La modifica dell'**articolo 83** (*Compenso e spese del difensore, dell'ausiliario del magistrato e del consulente tecnico di parte*) interviene, -una volta realizzato il necessario adeguamento terminologico di sostituzione del termine "onorario" con "compenso", meglio spiegato con riferimento all'articolo 107- sulla tempistica della richiesta di liquidazione del compenso e del provvedimento di emissione del decreto di pagamento, fornendo delle precisazioni ai dubbi interpretativi sorti in relazione all'applicazione della Circolare 10 gennaio 2018 emanata dalla Direzione generale della giustizia civile di questo Ministero, inserendo nel comma 3 bis, la precisazione secondo la quale il giudice provvede, entro quarantacinque giorni dalla richiesta, all'emissione del decreto di pagamento anche se la richiesta è presentata nei tre mesi successivi al provvedimento di chiusura della fase cui si riferisce, ovvero nei sei mesi successivi nelle ipotesi disciplinate dagli articoli 116, comma 1 e 117, comma 1, per le quali si è ritenuta opportuna l'applicazione di un termine maggiore in considerazione delle particolari casistiche previste. Si segnala anche l'introduzione del comma 3-ter, con la quale si stabilisce la competenza alla liquidazione da parte del giudice del tribunale del luogo in cui è stato sottoscritto l'accordo. *La funzione delle norme in esame è più che altro ordinamentale e procedurale, di accelerazione della decisione, con lo scopo di favorire liquidazioni del compenso quanto più certe e tempestive: da ciò deriva che il giudice mantiene la potestas decidendi anche ove la richiesta di liquidazione fosse presentata dopo la definizione del processo o di una fase o grado del medesimo.*

La modifica **dell'articolo 97** prevede, al comma 1, che al destinatario di un provvedimento negativo di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, se ne debba comunicare il testo integrale, e non come stabilito dall'attuale disciplina il solo avviso di deposito. Gli adempimenti derivanti da tale disposizione, giustificata dalla necessità di garantire l'effettività e l'immediato espletamento del diritto alla difesa, non comportano un aggravio di attività modificando solo il contenuto delle notifiche le quali consisteranno nella comunicazione dell'intero provvedimento e non del solo avviso di deposito: a tale proposito, si consideri che le parti, di sovente, si costituiscono in giudizio tramite i loro difensori eleggendo presso i medesimi il loro domicilio legale. La notifica all'interessato, quindi, potrà avvenire con comunicazione inoltrata direttamente alla posta elettronica certificata del difensore come risultante dagli atti processuali. Al riguardo, si rileva che la maggior parte delle notifiche in questione (circa il 90%) potranno avvenire, secondo quanto

stabilito dalla legge e per prassi ormai consolidata, con le nuove modalità telematiche da parte delle cancellerie degli uffici giudiziari, senza aggravio di oneri per la finanza pubblica.

In particolare, si consideri che dai dati ricavati per l'anno 2016 dalla Relazione al Parlamento sull'applicazione del D.P.R. 115/2002 luglio - anno 2017 - redatta dal Dipartimento degli Affari di Giustizia di questo Ministero, a fronte di un numero pari a 178.653 richieste di ammissione al patrocinio a spese dello Stato in ambito penale (97,4%), rispetto a un totale di 183.500 persone interessate, hanno ottenuto il citato beneficio in 151.607 ( il 96,9% su un totale di 156.454 persone ammesse), dato che rispecchia una percentuale mediamente pari all'85%.

Si ribadisce, quindi, riguardo all'anno 2016 preso a riferimento, che circa 27.046 rappresentano le istanze totali non ammesse al beneficio. Di queste il 90% delle notifiche di diniego di ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato, pari a 24.342 avvengono per via telematica, mentre il restante 10%, pari a 2.704 casistiche, viene effettuata con mezzi diversi dalla procedura telematica (in particolare tramite posta ordinaria). *In considerazione del numero limitato di notifiche che verrà effettuato con modalità diverse da quella telematica, stimate, prudenzialmente, in circa 2.704 all'anno attraverso il servizio di Poste italiane, al costo unitario di 11,00 euro previsto dalla vigente Convenzione per la notificazione degli atti giudiziari, si quantifica in circa 29.744 euro annui il costo complessivo delle notifiche non telematiche.*

La modifica al comma 2, invece, prevede un ulteriore snellimento procedurale con minor aggravio di adempimenti successivi all'udienza che il personale di cancelleria è chiamato a svolgere: infatti, nel caso in cui l'interessato sia presente all'udienza, la lettura nel corso dell'udienza stessa del decreto con cui il giudice decide sull'ammissibilità o meno al beneficio richiesto sostituisce la comunicazione/notifica del medesimo decreto.

In entrambi i casi si rappresenta i profili di economicità a livello processuale dell'intervento atteso che si determinerà una riduzione dei tempi di durata dei processi dovuta alla circostanza che con la lettura in udienza o la comunicazione del provvedimento integrale per via telematica si avrà una incontrovertibile contrazione dei tempi necessari per la proposizione di eventuali ricorsi in impugnazione del provvedimento.

Si segnala, inoltre, la previsione inserita nel periodo aggiunto al **comma 1 dell'articolo 106**, che sancisce la necessità di garantire all'imputato la difesa tecnica di un legale in ogni stato e grado del processo e, quindi, anche nel corso del secondo grado di giudizio o nel giudizio di legittimità

davanti alla Corte di cassazione. Infatti, con l'introducenda disposizione si intende superare - per il caso prospettato dalla disposizione "*de qua*" - il principio che prevede l'esclusione della liquidazione del compenso al difensore che abbia presentato delle impugnazioni poi dichiarate inammissibili dal giudice adito, ai fini dell'annullamento totale o parziale della condanna inflitta nel precedente o nei precedenti gradi di giudizio (articolo 106 del citato T.U. sulle spese di giustizia). Nella prassi giudiziaria, infatti, accade di frequente che un legale presenti ricorso in appello o in cassazione al fine di sospendere l'esecuzione immediata di una sentenza di condanna e che, successivamente, non presenzi l'udienza di apertura della fase di impugnazione per vari motivi, quali: assenza per impegni già presi, o rinuncia all'incarico o revoca da parte del suo assistito. E' consequenziale alle predette circostanze che, quindi, l'avvocato (d'ufficio o di fiducia) nominato in sostituzione del predetto legale, necessiti di conoscere al meglio la causa per poter predisporre la difesa dell'interessato. Pertanto, per rispondere a tale finalità, la norma in esame prevede che non sia soggetta all'esclusione dalla liquidazione dei compensi l'attività di studio della controversia effettuata dall'avvocato subentrato, nel corso della causa d'impugnazione per garantire al prevenuto la necessaria assistenza legale nel corso del processo, a quello che ha proposto effettivamente il ricorso, a condizione che non coltivi l'impugnazione dichiarata inammissibile: ciò, è confermato sia qualora le attività in esame si limitino a semplici incombenze non comportanti eccessivo dispendio di tempi lavorativi sia se si tratti di dare adeguato riconoscimento ad una attività professionale di studio o di ricerca compiuta da un legale, a tale scopo nominato, di cui deve comunque essere valutata la professionalità e riconosciuto l'impegno prestato.

Dall'analisi combinata dei dati sui giudizi d'impugnazione, ricavati dalle statistiche giudiziarie del triennio 2015-2017 presenti negli Annuari delle sezioni penali ordinarie della Corte di cassazione nonché da quelle presenti nelle Relazioni di Inaugurazione degli stessi Anni giudiziari delle Corti di appello maggiormente rappresentative, si desume un numero di 51.000 dichiarazioni di inammissibilità nei giudizi d'impugnazione pervenuti nel corso del suddetto triennio - di cui la maggior parte, pari a 39.000, pronunciate in cassazione in sede di ricorso di legittimità, 8.000 in sede di giudizio di secondo grado dinnanzi alla corte d'appello e 4.000 in sede di giudizio d'appello davanti al Tribunale come giudice dell'impugnazione - con un valore medio di 17.000 cause per anno, come si evidenzia dalla tabella sottostante:

<b>Ricorsi dichiarati inammissibili ammessi al patrocinio a spese dello Stato</b>					
<i>Giudice di impugnazione</i>	2015	2016	2017	<i>Totali ricorsi inammissibili nel triennio</i>	<i>Media del triennio dei ricorsi inammissibili per entrambi i giudizi di impugnazione</i>
<i>Secondo grado (Tribunale e Corti d'appello)</i>	3.000	4.000	5.000	12.000	4.000
<i>Cassazione</i>	11.000	13.000	15.000	39.000	13.000
<i>Totali</i>	14.000	17.000	20.000	51.000	17.000

Per i giudizi impugnativi di merito (in corte d'appello ed in tribunale) il costo medio *pro causa* per la fase di studio della controversia è di euro 300, importo calcolato al netto della riduzione di 1/3 secondo quanto previsto dall'articolo 106 bis D.P.R. 115/2002 in tema di patrocinio a spese dello Stato davanti alle giurisdizioni penali.

Per i giudizi impugnativi di legittimità (in Corte di cassazione) il costo medio *pro causa* per la fase di studio della controversia è di euro 600, importo calcolato al netto della riduzione di 1/3 secondo quanto previsto dall'articolo 106 bis D.P.R. 115/2002 in tema di patrocinio a spese dello Stato davanti alle giurisdizioni penali.

Al riguardo, come già detto in materia di negoziazione assistita, trova applicazione per le liquidazioni previste ai sensi della disposizione in esame, le misure prudenziali non superiori al valore medio dei parametri tabellari.

In base a tale proiezione e, in assenza di dati disponibili circa le impugnazioni dichiarate inammissibili per le quali il difensore nominato attraverso il patrocinio a spese dello Stato abbia svolto attività di studio e ricerca, si ipotizza che circa il 10% del valore medio sopra individuato possa essere interessata da ammissione della parte al patrocinio a spese dello Stato, per un totale di circa 1.700 cause, come riportato dalla seguente tabella A:

<b>Ricorsi dichiarati inammissibili ammessi al patrocinio a spese dello Stato</b>			
<b>TABELLA A) FASE DI STUDIO</b>			
<b>Giudice di impugnazione</b>	<b>Numeri ricorsi inammissibili ammessi al patrocinio a spese dello Stato (10% calcolato sulla media del triennio)</b>	<b>Fase di studio della controversia Valore medio unitario patrocinio a spese dello Stato in euro</b>	<b>Fase di studio della controversia Costo medio totale per il patrocinio a spese dello Stato in euro calcolato con riduzione di un terzo</b>
<b>Secondo grado (Tribunale e Corti d'appello)</b>	<b>500</b>	<b>450</b>	<b>0</b>
<b>Valore medio unitario al netto della riduzione di 1/3 secondo art. 106-bis T.U. spese giustizia</b>	<b>500</b>	<b>300</b>	<b>150.000</b>
<b>Cassazione</b>	<b>1.200</b>	<b>900</b>	<b>0</b>
<b>Valore medio unitario al netto della riduzione di 1/3 secondo art. 106-bis T.U. spese giustizia</b>	<b>1.200</b>	<b>600</b>	<b>720.000</b>
<b>Totale ricorsi ed oneri a carico dello Stato in euro per le due fasi</b>	<b>1.700</b>	<b>0</b>	<b>870.000</b>

Si tratta di un onere complessivamente considerato in relazione alla liquidazione del compenso del difensore solamente per la fase di studio/ricerca della controversia del grado d'impugnazione davanti al Giudice di merito o a quello di legittimità e non relativo a tutti e tre i gradi di giudizio (né a tutte e quattro le fasi indicate nel D.M. 37/2018 (studio, introduttiva, istruttoria o di trattazione, decisionale) com'è stato calcolato, invece, in relazione alla violazione degli obblighi di assistenza familiare previsti dall'art. 570, comma 2, n. 2 c.p. ed alla violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio previsti dall'art. 570 bis c.p.

L'intervento sulla lettera f) del comma 2 dell'**articolo 107**, sostituendo il termine “onorario” con “compenso”, realizza il necessario adeguamento terminologico in coerenza con le modifiche introdotte dalla legge n. 247 del 2012 e dal Regolamento contenuto nel D.M. 37 del 2018 recante modifiche al decreto 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

Anche le modifiche apportate agli **articoli 115, 115 bis, 116, 117, 118, 141, 142 e 143** intervengono per coordinare le disposizioni in tema di liquidazione del “compenso”, non più “onorario” al difensore di ufficio, rispondendo ad esigenze di coordinamento con le modificazioni proposte per gli articoli 82 ed 83.

*All'articolo 121* del D.P.R. 115/2002 viene, invece, aggiunto il comma 1-bis, per fornire la precisazione che al di fuori del procedimento penale, l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato è esclusa qualora il richiedente sia assistito da più di un difensore. Il beneficio decade, in ogni caso, se la persona cui è stato concesso, nomina un secondo difensore.

La modifica *all'articolo 124* del T.U. 115/2002 riguarda la possibilità di trasmettere l'istanza di richiesta di ammissione al gratuito patrocinio anche attraverso posta elettronica certificata, con uno snellimento ed accelerazione degli adempimenti processuali.

Infine, la modifica *all'articolo 170*, definendo i termini di opposizione del decreto di pagamento emesso dal magistrato, consente di sanzionare l'inerzia di coloro che sono interessati alla liquidazione dei compensi i quali, decorsi trenta giorni dalla comunicazione del decreto senza che quest'ultimo venga opposto, decadono dal diritto alla sua contestazione.

*La natura, procedurale della modifica apportata ha, tuttavia, valore sostanziale, in quanto sancisce la definitività del provvedimento liquidatorio, in tempi ragionevoli e consente di eliminare eventuali contenziosi sul “quantum” del compenso, limitando ulteriori spese procedurali.*

**ART. 2*****(Disposizioni di coordinamento e transitorie)***

L'**articolo 2** del presente schema normativo, contiene le disposizioni di coordinamento e transitorie.

In particolare al **comma 1** è contenuta la disposizione di raccordo dell'articolo 3, comma 6 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, con le modifiche prodotte dal presente provvedimento, con l'esplicito richiamo all'introducendo comma 2- *bis* dell'art. 74 del citato testo unico. Viene in tal modo assicurato il patrocinio per l'assistenza del cittadino non abbiente nelle procedure di negoziazione assistita sopramenzionate, *quando tali procedure costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale e nel caso in cui sia stato raggiunto un accordo.*

Si segnala, infine, la disposizione inserita nel **comma 2**, secondo la quale per i procedimenti attualmente in corso "Se il giudice non ha provveduto a norma dell'articolo 83, comma 3-bis, primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, l'emissione del decreto di pagamento è effettuata dal medesimo giudice su istanza depositata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge".

Il **comma 3** specifica che le disposizioni relative all'articolo 1, comma 1 lettere a), b) ed e) n. 4) si applicano ai procedimenti di negoziazione assistita iniziati a norma dell'articolo 3, comma 2 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n.162, successivamente all'entrata in vigore della presente legge.

*Si tratta di norma procedurale che è diretta a regolare definitivamente la conclusione dei processi attualmente pendenti e a definire la casistica dei procedimenti in cui è possibile beneficiare dell'ammissione del patrocinio a spese dello Stato, eliminando eventuali ulteriori richieste liquidatorie da parte dei legali patrocinanti. In particolare si prevede che l'estensione del patrocinio a spese dello Stato all'istituto della negoziazione assistita operi nei soli procedimenti introdotti successivamente alla data di entrata in vigore della legge. Quanto alle ulteriori disposizioni concernenti l'inclusione di ulteriori fattispecie di reato tra le ipotesi aperte al beneficio, va considerato che, in via generale, trova applicazione la regola del tempus regit actum, secondo la quale, la nuova disciplina produce i suoi effetti a partire dagli atti compiuti*

*successivamente all'entrata in vigore della medesima legge. Pertanto la norma in esame ed il previsto regime transitorio non determinano oneri a carico della finanza pubblica.*

### ART. 3

#### ***(Disposizioni finanziarie)***

Il presente articolo detta le disposizioni finanziarie, prevedendo che agli oneri annui derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui *all'articolo 1, comma 1 lettere a), lettera c) punto 1, lettera f) punto 1 e lettera g)*, valutati in euro **2.546.032** per l'anno 2019 ed in euro **5.092.064** a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2019, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

*Al riguardo si specifica, che l'onere finanziario relativo all'anno 2019, in considerazione della presumibile decorrenza del presente provvedimento, prevista a partire dal mese di luglio dell'anno 2019, è da determinarsi in 6/12 dell'onere annuo a regime (i quali sono pari a euro **2.546.032**). Pertanto, secondo la stima prudenziale sopraesposta, la spesa annuale per l'attuazione della presente proposta legislativa è valutata in euro **2.546.032** per l'anno 2019 ed in euro **5.092.064** con decorrenza dall'anno 2020 e potrà essere sostenuta attraverso la riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2020, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.*

*Si riporta di seguito una tabella riepilogativa degli interventi finanziati a valere sulle risorse del predetto fondo per il triennio 2019-2021 quantificati nella presente relazione tecnica:*

<b>Riferimento normativo</b>	<b>Intervento finanziato con onere valutato</b>	<b>Importi in euro anno 2019 (dal 1/7/2019)</b>	<b>Importi in euro a decorrere dall'anno 2020 e a regime</b>
<i>Articolo 1, comma 1, lettere a)</i>	Ammissione al patrocinio a spese dello Stato per negoziazione assistita	366.660	733.320
<i>Articolo 1, comma 1, lettera c) punto 1</i>	art. 570 - bis c.p. Violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o di scioglimento del matrimonio	1.158.000	2.316.000
<i>Articolo 1, comma 1, lettera c) punto 1</i>	art. 570 c.p. Violazione degli obblighi di assistenza familiare	496.500	993.000
<i>Articolo 1, comma 1, lettera c) punto 1</i>	Reato di tortura - art. 613- bis c.p.	75.000	150.000
<i>Articolo 1, comma 1, lettera f) punto 1</i>	Notifiche effettuate con mezzi non telematici	14.872	29.744
<i>Articolo 1, comma 1, lettera g)</i>	Ricorsi inammissibili - patrocinio a spese dello Stato fase di studio	435.000	870.000
<b><i>Totale onere annuo complessivo in euro</i></b>		<b>2.546.032</b>	<b>5.092.064</b>

*Si assicura che, ad eccezione degli oneri valutati evidenziati nella tabella sopra riportata, l'espletamento dell'attività giurisdizionale prevista dal presente provvedimento, potrà essere*

*sostenuto nell'ambito delle dotazioni umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

*Si prevede inoltre, che il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle informazioni trasmesse dal Ministero della giustizia, provvede al monitoraggio degli oneri recati dalla presente legge, al fine di prevenire l'eventuale verificarsi di scostamenti dell'andamento dei medesimi oneri rispetto alle previsioni.*

*Si applicano, infatti, le disposizioni di cui all'articolo 17, commi da 12 a 12 quater, della legge 31 dicembre 2009, n.196.*

*Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.*

## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

## PARTE I – ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO.

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

Il presente disegno di legge introduce modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, di seguito denominato « testo unico », ed è coerente con le linee di indirizzo programmatico del Governo.

L'intervento legislativo, diretto alla piena attuazione del principio costituzionale di cui all'articolo 24, terzo comma, della Costituzione, ha lo scopo di adeguare il testo unico alle nuove esigenze connesse all'evoluzione della legislazione e di rimediare ad alcune disfunzioni che la prassi applicativa ha evidenziato.

L'articolo 1 contiene una serie di interventi di novellazione, con riferimento ai singoli articoli del testo unico oggetto di modifica o integrazione.

L'articolo 2 reca disposizioni di coordinamento con la disciplina in materia di negoziazione assistita da un avvocato, di cui al decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162.

L'articolo 3 reca le disposizioni finanziarie.

*2) Analisi del quadro normativo nazionale.*

L'intervento normativo si innesta, mediante novella, sulle seguenti disposizioni del testo unico:

all'articolo 74, dopo il comma 2, si introduce il comma 2-*bis*, che prevede il patrocinio a spese dello Stato anche nei procedimenti di negoziazione assistita di cui al decreto-legge n. 132 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 162 del 2014, quando tali procedure costituiscono condizione di procedibilità ed è stato raggiunto un accordo. Si tratta di una modifica necessaria per rendere effettivo il diritto di difesa anche nella fase che necessariamente precede l'instaurazione della controversia;

all'articolo 75, dopo il comma 2-*bis*, è introdotto il comma 2-*ter*, che ha una mera funzione di raccordo con quanto previsto dall'articolo 74, comma 2-*bis*. La norma estende l'applicabilità delle disposizioni sul patrocinio a spese dello Stato anche ai procedimenti di negoziazione assistita;

all'articolo 76, mediante una modifica al comma 4-*ter*, è stato integrato il novero delle ipotesi in cui è possibile, in favore della persona offesa, l'ammissione al patrocinio in deroga ai limiti di reddito previsti dal testo unico. Si tratta degli articoli 570, secondo comma, numero 2), del codice penale (che punisce la violazione degli obblighi di assistenza familiare), quando la violazione è in danno di discendenti

di età minore ovvero inabili al lavoro, 570-*bis* (che punisce la violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio), ove commessa in danno di figli minori o inabili al lavoro, e 613-*bis* (che punisce il delitto di tortura). Inoltre, il comma 4-*quater* dello stesso articolo 76, introdotto dall'articolo 1, comma 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 4, è rinumerato come comma 4-*quinqüies*, allo scopo di correggere un errore materiale causato dall'interferenza tra due procedimenti legislativi, da cui è derivata l'introduzione di due commi aggiuntivi distinti con il medesimo numero;

L'articolo 82, di cui è riformulata la rubrica, viene adeguato al nuovo sistema dei compensi introdotto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia n. 55 del 2014, di seguito denominato « regolamento », come modificato dal successivo regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 8 marzo 2018, n. 37 (« Regolamento recante modifiche al decreto 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247 »), stabilendo che il compenso e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, secondo le modalità di cui all'articolo 83 del testo unico, osservando i parametri vigenti relativi ai compensi, alle spese e alle indennità, tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa. Il giudice applica i valori parametrici di cui alle tabelle allegate al decreto adottato dal Ministro della giustizia ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, in modo che non risultino superiori ai valori medi;

all'articolo 83, di cui viene riformulata la rubrica, si aggiungono due periodi al comma 3-*bis*, che ha dato luogo a una serie di problemi applicativi, giacché la norma vigente, che prevede che il giudice emetta il decreto di pagamento « contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta », è stata interpretata da alcuni tribunali come una norma che introduce una preclusione. Il novellato comma 3-*bis* chiarisce la funzione acceleratoria e di garanzia della disposizione, consentendo la proposizione dell'istanza anche successivamente alla definizione del giudizio nel quale il difensore ha prestato la propria attività. In particolare, i periodi che si propone di aggiungere prevedono che « Il giudice provvede all'emissione del decreto di pagamento anche se la richiesta è presentata nei tre mesi successivi alla pronuncia del provvedimento di cui al periodo precedente, ovvero, nei casi di cui agli articoli 116, comma 1, e 117, comma 1, nei sei mesi successivi. Il giudice provvede entro quarantacinque giorni dalla richiesta ». Inoltre, dopo il comma 3-*bis* è altresì aggiunto il seguente: « 3-*ter*. All'esito delle procedure di cui all'articolo 74, comma 2-*bis*, il decreto di pagamento è emesso dal giudice del tribunale del luogo in cui l'accordo è stato sottoscritto. All'istanza devono essere allegate copia del decreto di ammissione al patrocinio e copia dell'accordo sottoscritto ». Conseguentemente, all'articolo 2 del disegno di legge è prevista una disposizione transitoria per i procedimenti già definiti alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni, al fine di evitare l'inutile proposizione di giudizi ordinari

di cognizione, con evidente aggravio dell'attività giudiziaria e aumento dei costi per l'erario, inevitabilmente destinato alla soccombenza in causa;

all'articolo 97 è prevista la comunicazione all'interessato, destinatario di un provvedimento negativo, non solo dell'avviso del deposito del provvedimento, ma anche del suo testo integrale, a garanzia dell'effettività del suo diritto di difesa. L'articolo viene riformulato, ai commi 1 e 2, per i necessari adeguamenti;

all'articolo 106, comma 1, è aggiunto un ulteriore periodo che introduce una disposizione finalizzata a riconoscere il beneficio del patrocinio a spese dello Stato al difensore subentrato a quello che ha proposto l'impugnazione inammissibile e a limitare il medesimo beneficio alla fase dello studio della controversia;

all'articolo 107, comma 3, lettera *f*), si sostituisce la parola: « onorario » con la seguente: « compenso », in conformità alle modifiche introdotte dalla legge n. 247 del 2012 e dal regolamento;

all'articolo 115, di cui è riformulata la rubrica, al comma 1, primo periodo, le parole: « L'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « Il compenso » e le parole: « modalità previste dall'articolo 82 » sono sostituite dalle seguenti: « modalità previste dagli articoli 82 e 83 »;

all'articolo 115-*bis*, di cui è riformulata la rubrica, al comma 1, primo periodo, le parole: « L'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « Il compenso »;

agli articoli 116, 117, 118 e 141 sono introdotte alcune modifiche che rispondono a esigenze di coordinamento con le modificazioni proposte per gli articoli 82 e 83;

all'articolo 121, con l'introduzione del comma 1-*bis*, è operata un'integrazione delle ipotesi di esclusione dal patrocinio nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario, comprendendovi il caso in cui il richiedente sia assistito da più di un difensore. È altresì riproposta la regola prevista per il patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, per cui gli effetti dell'ammissione cessano a partire dal momento in cui la persona alla quale il beneficio è stato concesso nomina un secondo difensore;

all'articolo 124, comma 1, dopo le parole: « a mezzo raccomandata » sono inserite le seguenti: « o mediante posta elettronica certificata ». La modifica introduce, ai fini di una maggiore celerità e certezza dell'inoltro, la possibilità di trasmettere anche con modalità telematica al consiglio dell'ordine degli avvocati competente l'istanza di ammissione al patrocinio;

agli articoli 142, comma 1, e 143, comma 1, lettera *a*), sono introdotte modifiche di ordine esclusivamente terminologico;

all'articolo 170 si rende esplicito che il termine per l'impugnazione del decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, del custode e delle imprese private cui è affidato l'incarico di demolizione e riduzione in pristino è di trenta giorni, come affermato dalla

Corte costituzionale con la sentenza interpretativa n. 106 del 2016, che ha valorizzato il rinvio al rito sommario, contenuto nell'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo n. 150 del 2011, traendone la conseguenza che il decreto di liquidazione del compenso all'ausiliario, equiparato all'ordinanza del giudice monocratico, è appellabile nel termine di trenta giorni dalla sua comunicazione o notificazione.

La proposta estensione del patrocinio a spese dello Stato ai procedimenti di negoziazione assistita quando tali procedure costituiscono condizione di procedibilità, di cui all'articolo 74, comma 2-bis, del testo unico, comporta, come norma di coordinamento, la modifica all'articolo 3, comma 6, del citato decreto-legge n. 132 del 2014, disposta dall'articolo 2, comma 1, del disegno di legge.

È prevista, inoltre, una disposizione sull'efficacia del provvedimento, in forza della quale l'estensione del patrocinio a spese dello Stato, introdotta con le modifiche agli articoli 74 e 75 del testo unico, si applica ai procedimenti di negoziazione assistita iniziati dopo l'entrata in vigore della legge.

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

L'intervento normativo incide sulle disposizioni del testo unico indicate al punto 2) e sul richiamato articolo 3, comma 6, del decreto-legge n. 132 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 162 del 2014.

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

L'intervento non confligge con i principi costituzionali.

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

Il provvedimento non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su una materia riservata alla competenza legislativa dello Stato.

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

Le disposizioni contenute nell'intervento sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, neppure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

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

L'intervento normativo attiene a una materia regolata da disposizioni di rango primario e, come tale, non pone prospettive di delegificazione o ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

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

Su una materia analoga è stato esaminato dal Parlamento l'atto del Governo n. 62, concernente lo schema di decreto legislativo di 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.

- 9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dalla giurisprudenza, anche costituzionale. Neppure risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo oggetto.

## PARTE II – CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE.

- 10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

Il provvedimento non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea.

- 11) *Verifica dell'esistenza di procedure di 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.*

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

- 13) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

- 14) *Indicazione 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 pendenti giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

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

Non vi sono indicazioni da fornire, atteso il carattere settoriale e limitato dell'intervento normativo.

### PARTE III – ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO.

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

Non sono 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 che figurano nell'intervento normativo sono corretti.

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

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa per le tutte le modifiche apportate e riassunte al punto 2) della parte I.

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

L'intervento normativo non comporta 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.*

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 vi sono norme di delega aperte relativamente alla medesima materia.

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

Il provvedimento non prevede l'adozione 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 tecnica della sostenibilità dei relativi costi.*

Per la predisposizione dell'intervento normativo non vi è necessità di ricorrere all'Istituto nazionale di statistica, perché il Ministero della giustizia può disporre autonomamente dei dati e dei riferimenti statistici attinenti alla materia, anche utilizzando dati e riferimenti statistici forniti dal Consiglio nazionale forense.

## ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

**Provvedimento: Schema di disegno di legge recante modifiche al Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.**

**Amministrazione competente:** Ministero della Giustizia – Ufficio Legislativo

**SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**

Il presente schema di disegno di legge introduce modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 recante testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, al fine di dare piena attuazione al diritto di difesa dei non abbienti e di rimediare ad alcune disfunzioni che la prassi applicativa ha nel tempo evidenziato.

Nel nostro ordinamento l'accesso all'assistenza legale gratuita costituisce espressione di un diritto fondamentale dell'individuo, costituzionalmente garantito. La Costituzione, all'articolo 24, dopo aver sancito che il diritto alla difesa è, per chiunque, un diritto inviolabile, prevede

che l'assistenza legale sia assicurata anche alle persone che non hanno i mezzi per sostenere le spese necessarie a promuovere un giudizio o per difendersi davanti al giudice.

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).

Il tenore letterale delle disposizioni che disciplinano il patrocinio nel processo civile (artt. 74, comma 2 e 75, comma 1 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115) non consente tuttavia di includere nel beneficio *de quo* l'istituto della negoziazione assistita ossia il procedimento attraverso il quale le parti «convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la controversia tramite l'assistenza di avvocati».

Il meccanismo della negoziazione assistita, introdotto con legge 12 settembre 2014, n. 132<sup>1</sup>, convertito con modificazioni nella legge 10 novembre 2014, n. 162, costituisce un modello alternativo di risoluzione stragiudiziale delle controversie, che si affianca alla mediazione, strumento già esistente nell'ordinamento ma con ambiti di applicazione differenti. Con riferimento, in particolare, alla possibilità di fruizione del beneficio del patrocinio a spese dello Stato nell'ambito della negoziazione assistita, l'art. 3, comma 6, del d.l. 132/2014 sopra cit., prevede espressamente che: *“quando il procedimento di negoziazione assistita è condizione di procedibilità della domanda, all'avvocato non è dovuto compenso dalla parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ai sensi dell'articolo 76 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 e successive modificazioni”*.

---

<sup>1</sup> Il decreto che ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della negoziazione assistita, all'art. 3, 1° comma, indica i casi in cui il ricorso alla negoziazione assistita è obbligatorio cioè costituisce condizione di procedibilità della domanda giudiziale, aggiungendosi in tal modo alle altre ipotesi di c.d. giurisdizione condizionata previste dall'ordinamento.

La mancata estensione del giusto compenso all'avvocato nelle procedure di negoziazione assistita quando sussistono le condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, altera la struttura del patrocinio a spese dello Stato per come concepito nel d.P.R. n 115 del 2002.

Colmando la suddetta lacuna il disegno di legge in esame realizza, da un lato, l'obiettivo di rendere effettivo il diritto di difesa dei non abbienti sancito dalla Carta Costituzionale, garantendo loro una adeguata consulenza professionale anche nella fase che necessariamente precede l'instaurazione della controversia. Contemporaneamente, stimola il difensore a svolgere al meglio le sue prestazioni professionali per favorire il raggiungimento dell'accordo, valorizzando la professionalità e le competenze del mondo dell'avvocatura, quale attore primario chiamato alla responsabilità di un fattivo concorso alla deflazione preventiva del contenzioso civile mediante gli strumenti extragiudiziali di risoluzione delle controversie.

Risponde ad esigenze sociali ed alle impellenti necessità quotidiane delle famiglie monoreddituali, la previsione che amplia le ipotesi in cui è possibile l'ammissione al patrocinio in deroga ai limiti di reddito previsti dal d.P.R. n 115 del 2002.

L'istruttoria normativa s'è avvalsa dei risultati dei monitoraggi annuali effettuati dal Consiglio nazionale forense<sup>2</sup> e dei dati forniti dalla Direzione Generale di Statistica ed Analisi organizzativa del Ministero della giustizia.

S'è tenuto altresì conto della giurisprudenza nazionale e di quella europea, nonché dei lavori svolti dalla Commissione di studio per l'elaborazione di ipotesi di organica disciplina e riforma degli strumenti di degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato, presieduta dal Prof. Avv. Guido Alpa.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 11, comma 2 del d.l. n. 132/2014, convertito con modificazioni in legge 162/2014, il Consiglio Nazionale forense "con cadenza annuale provvede al monitoraggio delle procedure di negoziazione assistita e ne trasmette i dati al Ministero della giustizia". Il Cnf provvede al monitoraggio attraverso l'Osservatorio Nazionale Permanente per l'esercizio della Giurisdizione.

<sup>3</sup> Trattasi della "Commissione di studio per l'elaborazione di ipotesi di organica disciplina e riforma degli strumenti di degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato", costituita con d.m. 7 marzo 2016 presso l'Ufficio Legislativo del Ministero della

Lo schema del provvedimento in esame tiene altresì conto degli esiti dei lavori del tavolo tecnico istituito su richiesta del Consiglio Nazionale forense presso il gabinetto del Ministro della giustizia. I lavori, iniziati nella precedente legislatura, sono proseguiti nel corso dei primi mesi di attività dell'attuale Governo.

### **1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**

La Costituzione, all'articolo 24, sancisce che il diritto alla difesa è, per chiunque, un diritto inviolabile e prevede che l'assistenza legale sia assicurata anche alle persone che non hanno i mezzi per sostenere le spese necessarie a promuovere un giudizio o per difendersi davanti al giudice.

A tale disposizione costituzionale è stata data attuazione con la legge 30 luglio 1990, n. 217<sup>4</sup>, che ha istituito nel nostro ordinamento il patrocinio a spese dello Stato; la materia ha poi trovato nuova disciplina nel testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, che assicura il patrocinio a spese dello Stato per la difesa del non abbiente, sia esso cittadino che non, nel procedimento penale, civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione.

Le origini dell'istituto sono molto antiche e risalgono all'epoca dell'impero romano e, anche se, nel corso dei secoli, gli ordinamenti giuridici hanno sviluppato sistemi differenziati per realizzare tale beneficio, la tutela dei non abbienti è istituto di primaria importanza ai fini della valutazione del grado di civiltà di ogni ordinamento statale.

Il criterio ispiratore è quello di garantire l'effettività del diritto di difesa dei non abbienti, imposto, prima di tutto, dalla Carta Costituzionale e dalla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, ratificata oltre 60 anni fa dal nostro Paese.

---

Giustizia che fissava al 30 settembre 2016 (poi prorogato con d.m. 5 ottobre 2016) il termine per la consegna della relazione e delle proposte di disciplina.

<sup>4</sup> LEGGE 30 luglio 1990, n.217 Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti. GU n. 182 del 6-8-1990.

L'art. 74 del T.U., in particolare, prevede che: *"E' assicurato il patrocinio nel processo penale per la difesa del cittadino non abbiente, indagato, imputato, condannato, persona offesa dal reato, danneggiato che intenda costituirsi parte civile, responsabile civile ovvero civilmente obbligato per la pena pecuniaria. E' altresì assicurato il patrocinio nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, per la difesa del cittadino non abbiente quando le sue ragioni risultino non manifestamente infondate"*.

Dalla lettura di tale norma risalta subito la differenza fondamentale tra la procedura di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione rispetto a quella relativa al processo penale. Infatti, mentre per quest'ultimo l'unico presupposto per l'ammissione è costituito dalla non abbienza, in tutti gli altri procedimenti occorre, invece, un ulteriore elemento costituito dalla necessità che la pretesa che si intende far valere in giudizio non sia manifestamente infondata.

In merito al presupposto della non abbienza, questo sussiste quando il richiedente il patrocinio a spese dello Stato è titolare di un reddito imponibile, ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore ad euro 11.528,41 (articolo 76, comma 1, del citato DPR 115/2002). I limiti di reddito sono adeguati (ma di fatto, ciò di regola non avviene) ogni due anni, con decreto dirigenziale del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

L'ambito di applicabilità del patrocinio a spese dello Stato si estende ad ogni grado e fase del processo, alle eventuali procedure ad esso connesse, nonché alla fase dell'esecuzione, al processo di revisione ed ad altri particolari processi (art. 75 T.U.). In dette ipotesi, l'avvocato previa liquidazione del proprio compenso da parte del giudice si vedrà remunerato dall'Erario, non potendo percepire dal proprio assistito alcun compenso, pena la sospensione disciplinare dall'esercizio della professione da un minimo di 6 mesi ad un massimo di un anno (in virtù del combinato disposto di cui all'art. 85 T.U.

Spese di giustizia, art. 3 L. n. 247/2012 e art. 29 del Codice Deontologico Forense<sup>5</sup>).

Nei processi civili, amministrativi, contabili e tributari, la competenza a decidere sull'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato è affidata ai Consigli dell'Ordine degli avvocati (art. 124 T.U.)<sup>6</sup>.

I dati forniti dalla Direzione generale di statistica sull'applicazione della normativa sul patrocinio a spese dello Stato in materia civile, aggiornati al 23 maggio 2017, evidenziano un aumento sia delle istanze di patrocinio a spese dello Stato, che sono passate da 177.014 dell'anno 2015 a 220.958 dell'anno 2016, sia dei provvedimenti di accoglimento delle suddette istanze passate, negli stessi anni, da 156.854 a 195.820. Il forte incremento nelle richieste anche rispetto alla rilevazione statistica del biennio 2013-2014 (in cui il totale delle istanze nell'anno 2014 era pari 134.580 e dei provvedimenti di accoglimento pari a 124.884) appare riconducibile all'aggiornamento del limite di reddito per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, avvenuto nel mese di maggio 2015, al fenomeno della "protezione internazionale" (che ha manifestato un forte impatto) nonché, in via generale, all'attuale contesto socio-economico caratterizzato dal blocco delle retribuzioni e dall'aumento del tasso di disoccupazione.

Le domande presentate da cittadini stranieri rappresentano circa il 40% del totale nell'anno 2015 e il 60% del totale nell'anno 2016.

Esaminando i prospetti relativi ai costi del patrocinio a spese dello Stato, si evidenzia un aumento delle spese che gravano sull'amministrazione della giustizia. Considerando, in particolare, il dato nazionale degli uffici rispondenti si evidenzia dall'anno 2015 all'anno 2016 un aumento del 34% del costo

---

<sup>5</sup> Il Codice Deontologico forense (approvato dal CNF il 31.01.2014, all'art. 29 stabilisce che: *"L'avvocato nominato difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, non deve chiedere né percepire dalla parte assistita né da terzi, a qualunque titolo, compensi o rimborsi diversi da quelli previsti dalla legge", pena "l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dall'esercizio dell'attività professionale da 6 mesi a 1 anno"* (cfr. commi 8 e 9).

<sup>6</sup> Il Consiglio dell'Ordine degli avvocati, verificata l'ammissibilità dell'istanza, ammette l'interessato in via anticipata e provvisoria al patrocinio, se ricorrono le condizioni di reddito e le pretese che l'istante intende far valere non appaiono manifestamente infondate (art. 126, comma 1, T.U.). Se il Consiglio dell'Ordine respinge o dichiara inammissibile l'istanza, questa può essere proposta al magistrato competente per il giudizio che decide con decreto (art. 126, comma 3, T.U.).

totale, nello specifico, del 37% delle spese per onorari ai difensori, al netto dell'IVA<sup>7</sup>.

**Importi liquidati per patrocinio a spese dello Stato nel processo civile**  
Anni 2015 - 2016  
Dato nazionale

Uffici		Anno 2015	Anno 2016	Variazione 2016 vs 2015
Corte di appello	Onorari ai difensori	€ 4.420.040,13	€ 5.812.096,97	31%
	Altri importi (*)	€ 1.190.261,68	€ 1.431.571,41	20%
	Totale importi liquidati	€ 5.610.301,81	€ 7.243.668,38	29%
Tribunale per i minorenni	Onorari ai difensori	€ 5.305.866,11	€ 6.491.210,97	22%
	Altri importi (*)	€ 1.642.992,81	€ 1.849.535,23	13%
	Totale importi liquidati	€ 6.948.858,92	€ 8.340.746,20	20%
Tribunale ordinario	Onorari ai difensori	€ 42.393.515,24	€ 59.266.648,73	40%
	Altri importi (*)	€ 11.348.017,43	€ 14.347.399,09	26%
	Totale importi liquidati	€ 53.741.532,67	€ 73.614.047,82	37%
Giudice di pace	Onorari ai difensori	€ 1.549.566,54	€ 2.001.758,17	29%
	Altri importi (*)	€ 449.419,00	€ 507.718,96	13%
	Totale importi liquidati	€ 1.998.985,54	€ 2.509.477,14	26%
<b>Totale</b>	<b>Onorari ai difensori</b>	<b>€ 53.668.988,02</b>	<b>€ 73.571.714,84</b>	<b>37%</b>
	<b>Altri importi (*)</b>	<b>€ 14.630.690,92</b>	<b>€ 18.136.224,69</b>	<b>24%</b>
	<b>Totale importi liquidati</b>	<b>€ 68.299.678,94</b>	<b>€ 91.707.939,54</b>	<b>34%</b>

(\*) Tra cui spese di viaggio e indennità di trasferta, spese sostenute per lo svolgimento dell'incarico, spese di stampa, spese per il compimento dell'opera non eseguita o per la distruzione di quella compiuta nel processo civile, oneri previdenziali e IVA.

Nell'ultimo decennio, sulla scia di quanto già avvenuto nei paesi di *Common law* e di *Civil law* hanno fatto ingresso nel nostro ordinamento gli strumenti extragiudiziali di risoluzione dei conflitti cui è direttamente connesso l'obiettivo di riduzione dell'alto livello del contenzioso civile. I procedimenti di composizione stragiudiziale delle controversie producono, infatti, un deflazionamento del carico di lavoro gravante sugli uffici giudiziari contribuendo ad abbreviare la durata dei procedimenti civili con conseguenti effetti positivi per l'economia e la competitività dell'intero Paese.

In questo contesto emerge il collegamento tra la previsione legislativa della natura obbligatoria di istituti come la mediazione e la negoziazione assistita e la crescita economica del Paese.

L'istituto della mediazione è stato introdotto per la prima volta in Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 che prevedeva la natura strutturale

<sup>7</sup> Fonte: Ministero della Giustizia- Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi- Direzione generale di statistica e analisi organizzativa. Ultima aggiornamento del sistema di rilevazione avvenuto il 23 maggio 2017

e non temporanea della mediazione c.d. obbligatoria. Successivamente, a seguito di una sentenza della Corte costituzionale (sentenza n. 272 del 6 dicembre 2012) che dichiarò l'illegittimità costituzionale di tale disciplina per violazione degli artt. 76 e 77 Cost.<sup>8</sup>, la relativa disciplina fu espunta dal decreto legislativo n. 28 del 2010.

Il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (decreto "del fare", convertito in legge 9 agosto 2013 n. 98) ha ripristinato il procedimento di mediazione quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale nelle materie elencate dall'articolo 5, comma 1 del d.lgs. 28/2010<sup>9</sup>.

Analizzando i numeri relativi all'andamento della mediazione civile e commerciale pubblicati dal Dipartimento della Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi del Ministero della Giustizia, aggiornati al 30 settembre 2018, emerge che il numero delle iscrizioni di procedure di mediazione, dall'ingresso dell'istituto al 31 dicembre 2017, è cresciuto, passando da 60.810 procedure iscritte a settembre del 2011 a 166.989 procedure registrate al 31 dicembre 2017.

I dati statistici sulla mediazione civile e commerciale relativi al primo semestre dell'anno 2018<sup>10</sup> indicano che la soluzione stragiudiziale delle controversie coinvolge e soddisfa un numero crescente di cittadini e di imprese. Le parti invitate a negoziare un accordo, nel primo semestre dell'anno 2018, hanno aderito nel 50,2% dei casi e hanno conciliato la lite il

---

<sup>8</sup> La Corte Costituzionale affermò che la obbligatorietà della mediazione (o meglio, la sanzione dell'improcedibilità della domanda giudiziale connessa al mancato previo esperimento del procedimento di mediazione) non poteva essere prevista con lo strumento del decreto legislativo (il d.lgs. n. 28/2010), in mancanza di esplicita indicazione in tal senso nella relativa legge delega (la l. 69/2009).

<sup>9</sup> L'art. 5, comma 1-bis del d. l. 21 giugno 2013, n. 69 convertito in legge 9 agosto 2013 n. 98, prevedeva che l'obbligatorietà della mediazione in via transitoria e sperimentale. Il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo) ha stabilizzato nell'ordinamento l'efficacia della disciplina della mediazione obbligatoria prevedendola per le controversie vertenti nelle materie elencate dall'art. 5, comma 1-bis, d.lgs. 28/2010. La mediazione civile, procedura amichevole di risoluzione delle controversie è sempre possibile tra le parti per qualsiasi tipo di procedimento ed è condizione di procedibilità per alcune materie: condominio, diritti reali, divisione, successioni ereditarie, patti di famiglia, locazione, comodato, affitto di aziende, risarcimento del danno derivante da responsabilità medica e sanitaria e da diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di pubblicità, contratti assicurativi, bancari e finanziari.

<sup>10</sup> Fonte: Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia

26,1% delle volte, sul totale delle iscrizioni. La Direzione generale di statistica evidenzia che la percentuale di successo (26,1%) sale al 44,3%, se le parti svolgono più di un incontro di mediazione.

La stessa deflazione del carico giudiziario non si riscontra invece nelle materie in cui vige l'obbligo della procedura di negoziazione assistita.

Tale procedura, come sopra detto, è stata introdotta dal legislatore con la stessa finalità della mediazione di raggiungere una composizione stragiudiziale della controversia attraverso un accordo con cui le parti convengono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la lite tramite l'assistenza dei propri avvocati. Gli ambiti di applicazione dei due istituti sono tuttavia diversi.

Le materie sulle quali il procedimento di negoziazione assistita è previsto come obbligatorio in quanto precede ed è volto anche ad evitare l'accesso al giudice sono: le controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti; pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro, fuori dai casi in cui è prevista la mediazione obbligatoria; controversie in materia di contratto di trasporto o di sub-trasporto<sup>11</sup>.

Le rilevazioni effettuate dal Consiglio nazionale forense, dall'entrata in vigore dell'istituto ad oggi, confermano il sostanziale fallimento dell'istituto in riferimento soprattutto all'ambito di applicazione della negoziazione obbligatoria, in particolare, in relazione alle controversie in materia di risarcimento danni da circolazione di veicoli e natanti.

I dati del monitoraggio condotto dal Consiglio Nazionale Forense<sup>12</sup> nel triennio 2016-2018, evidenziano il modesto numero di accordi di negoziazione assistita conclusi nelle materie per cui l'istituto è previsto a pena di improcedibilità della domanda. Nel corso del 2016 risultavano raggiunti 735

---

<sup>11</sup> Le controversie in materia di contratto di trasporto o di sub-trasporto per le quali deve essere obbligatoriamente esperita la negoziazione assistita degli avvocati sono state inserite dall'art. 1, comma 249, legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)).

<sup>12</sup> Ai sensi dell'art. 11, comma 2 del d.l. n. 132/2014, convertito con modificazioni in legge n. 162/2014, il C.N.F. con cadenza annuale, provvede al monitoraggio delle procedure di negoziazione assistita e ne trasmette i dati al Ministero della giustizia.

accordi (di cui 56 in materia di risarcimento danni da circolazione di veicoli e natanti e 679 relativi a pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro), nel 2017 gli accordi conclusi erano 863 (dei quali 46 gli accordi conclusi in materia di risarcimento danni da circolazione di veicoli e natanti e 817 quelli relativi a pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro); al 24 gennaio 2019 risultavano conclusi 443 accordi (di cui 25 relativi a controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti e 418 relativi pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro)<sup>13</sup>.

Un disincentivo a ricorrere agli accordi di negoziazione assistita è rappresentato dall'art. 3, comma 6°, del d.l. 132/2014, convertito nella legge sopra cit., che prevede che "quando il procedimento di negoziazione assistita è condizione di procedibilità della domanda, all'avvocato non è dovuto

---

<sup>13</sup> Evidenzia il CNF, nella nota trasmessa al Ministero giustizia il 28 febbraio 2019, che "... i dati raccolti ai fini del monitoraggio annuale sono assolutamente parziali in quanto non coprono l'intero sistema ordinistico né riguardano l'intero anno solare. Inoltre, il metodo di raccolta prescritto per legge non tiene conto delle procedure di negoziazione tentata e poi fallite, ma soltanto degli accordi effettivamente conclusi. Nella nota 24 gennaio 2019 il CNF osserva che a quella data risultavano segnalati al CNF 3200 accordi conclusi, ai quali va sommato un unico procedimento documentato con esito negativo. I dati tuttavia sono parziali in quanto provenienti da soli 48 Ordini sui 139 totali; al 24 gennaio 2019 mancavano, tra l'altro, all'appello Consigli di dimensioni grandi o medie come per esempio, Roma e Napoli Nord. Con riferimento ad alcuni Ordini, inoltre, i dati relativi sono stati estratti dagli accordi inoltrati autonomamente dai singoli iscritti e non già dalla trasmissione dell'Ente". Segnala, inoltre, il CNF che "il tempo medio di inoltro dei dati è molto variabile da Ordine a Ordine cosicché continuano a pervenire informazioni per buona parte dell'anno successivo rispetto a quello della rivelazione. Tali circostanze rendono difficoltosa l'analisi la quale, perciò, non può che risultare affetta dei medesimi profili di incompletezza dei dati raccolti. Si conferma il dato per cui la stragrande maggioranza delle procedure è stata svolta nella materia della crisi coniugale (2619 accordi raggiunti): in particolare risultano raggiunti 1385 accordi in materia di separazione personale dei coniugi, 1232 in materia di divorzio o cessazione degli effetti civili del matrimonio, 2 relativi a modifiche delle condizioni di separazione o divorzio. Pari a 443 sono gli accordi conclusi nelle materie per cui la negoziazione assistita è prevista a pena di improcedibilità della domanda. Nel dettaglio si rilevano 25 accordi relativi a controversie in materia di risarcimento del danno da circolazione di veicoli e natanti; 418 relativi pagamento a qualsiasi titolo di somme non eccedenti cinquantamila euro (al di fuori dei casi in cui è previsto obbligatoriamente il ricorso alla mediazione). In riferimento all'ambito di applicazione della negoziazione obbligatoria, sia pur sulla base del ridotto campione numerico, non può che confermarsi il sostanziale fallimento dell'istituto in relazione alle controversie in materia di circolazione. Gli ulteriori 420 accordi conclusi in settori di contenzioso diversi dalle materie sottoposte a obbligatorietà e familiari, riguardano in parte pagamenti di somme di valore superiore a € 50.000 (2 casi), in qualche caso materie per le quali è obbligatorio il ricorso alla mediazione (scioglimento della comunione, controversie rientranti nel novero delle azioni relative a diritti reali di cui all'art. 5, d.lgs. n. 28/2010), in altre ipotesi, controversie relative all'esecuzione di contratti anche nell'ambito della crisi di impresa. Le procedure intentate e fallite si fermano ad una."

compenso dalla parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ai sensi dell'articolo 76 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 e successive modificazioni”.

Il mancato riconoscimento del giusto compenso all'avvocato nelle procedure di negoziazione assistita quando sussistono le condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato rischia invero di alterare la struttura del patrocinio a spese dello Stato per come concepito nel d.P.R. n. 115 del 2002, soprattutto nei casi in cui l'avvocato non si trova nelle condizioni di poter svolgere attività *pro bono*.

Sull'interpretazione dell'articolo 75 del d.P.R. n.115 del 2002 è maturato un contrasto in seno alla giurisprudenza e alla dottrina.

Se, da un lato, la Corte di Cassazione (con sentenza n. 24723 del 23.11.2011) ha affermato che il patrocinio a spese dello Stato riguarda esclusivamente la difesa in giudizio non potendo coprire l'attività stragiudiziale, alcuni giudici hanno ritenuto che in base a un'interpretazione sistematica e teleologica della Costituzione e delle fonti europee, fosse possibile ritenere che l'art. 75 del DPR. n.115/2002 comprenda la fase della composizione stragiudiziale delle liti<sup>14</sup>. Altre pronunce di segno contrario auspicano una modifica *de iure condendo*<sup>15</sup>.

Giova evidenziare che in ambito europeo l'attività stragiudiziale viene fatta rientrare nel beneficio del patrocinio a spese dello Stato. La direttiva 2003/8/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 in tema di controversie transfrontaliere stabilisce che il patrocinio è esteso ai procedimenti stragiudiziali qualora l'uso di tali mezzi sia previsto come obbligatorio dalla legge o il giudice vi abbia rinviato le parti.

---

<sup>14</sup> Cfr. Tribunale Firenze 13 gennaio 2015, sentenza in [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it). Nello stesso senso, Tribunale Bologna, sez. lav., 13 settembre 2017.

<sup>15</sup> Cfr. *ex multis*, Trib. Roma ord. 11.01.2018; Trib. Tempio Pausania ord. 19.07.20162

L'Italia ha recepito la direttiva sul *Legal aid* <sup>16</sup> con il d.lgs. 27.5.2005, n. 116, che all'art. 10 prevede che: *"Il patrocinio è, altresì, esteso ai procedimenti stragiudiziali, alle condizioni previste dal presente decreto, qualora l'uso di tali mezzi sia previsto come obbligatorio dalla legge ovvero qualora il giudice vi abbia rinviato le parti in causa"*.

Un altro ambito di intervento del presente provvedimento riguarda il problema insorto nella prassi sui tempi di liquidazione del compenso del difensore che ha prestato attività in favore di un soggetto ammesso al patrocinio gratuito.

A tal proposito, l'articolo 83, comma 3-bis, del D.P.R. n 115 del 2002<sup>17</sup>, prevede che *"il decreto di pagamento è emesso dal giudice contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta"*. Da tale inciso è scaturita la questione della validità dell'istanza di pagamento presentata dall'avvocato dopo la scadenza di questi termini. La *ratio* della disposizione, quale si evince dal contesto del suo inserimento, risiede nell'esigenza di accelerare i tempi di liquidazione dei compensi dei soggetti che hanno prestato attività in favore di un soggetto ammesso al patrocinio gratuito, i quali, spesso, si trovano ad aspettare anni prima di ottenere il compenso spettante.

---

<sup>16</sup> Cfr. Direttiva 2003/8/CE del Consiglio del 27 gennaio 2003 intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese dello Stato in tali controversie. L'art. 3 della direttiva rubrica: *Diritto al patrocinio a spese dello Stato*. 1. La persona fisica, che sia parte in una controversia ai sensi della presente direttiva, ha diritto a un patrocinio adeguato a spese dello Stato che le garantisca un accesso effettivo alla giustizia in conformità delle condizioni stabilite dalla presente direttiva. 2. Il patrocinio a spese dello Stato è considerato adeguato se garantisce: a) la consulenza legale nella fase precontenziosa al fine di giungere a una soluzione prima di intentare un'azione legale; b) l'assistenza legale e la rappresentanza in sede di giudizio, nonché l'esonero totale o parziale dalle spese processuali, comprese le spese previste all'articolo 7 e gli onorari delle persone incaricate dal giudice di compiere atti durante il procedimento. La direttiva estende il *legal aid* alle procedure stragiudiziali (art. 10).

<sup>17</sup> Il comma 3bis è stato introdotto dalla Legge di Stabilità 2016 allo scopo di dare una spinta alla stagnante economia italiana, anche velocizzando i pagamenti ai fornitori da parte dello Stato.

Alcuni Tribunali hanno tuttavia interpretato la norma in senso sfavorevole al difensore ritenendo che da essa derivi la preclusione a presentare istanza di liquidazione dei compensi una volta concluso il procedimento<sup>18</sup>.

Tale problematica è stata oggetto anche di una recente circolare ministeriale diretta a raccomandare prassi collaborative idonee a ridurre gli inconvenienti derivanti dalle menzionate incertezze giurisprudenziali<sup>19</sup>.

Un'altra criticità che lo schema del disegno di legge in oggetto mira a risolvere riguarda la questione relativa alle conseguenze della nomina di un secondo difensore da parte del non abbiente ammesso al patrocinio legale a spese dello Stato. In giurisprudenza s'è fatta strada la tesi secondo cui la presenza di un secondo difensore, la cui possibilità di nomina si desume, tra l'altro, dall'art. 80 del d.P.R. 115/2002, (*"chi è ammesso al patrocinio può nominare un difensore scelto tra gli iscritti negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato [...omissis]"*), renderebbe superflua la richiesta di ammissione al gratuito patrocinio imponendo il rigetto dell'istanza di liquidazione del compenso del difensore a carico dell'Erario<sup>20</sup>. "La nomina di un secondo difensore, secondo alcune pronunce giurisprudenziali, è una sorta di attestazione, che la parte ammessa fa, di essere in grado di pagare il difensore, ciò che darebbe luogo ad una presunzione di abbenza con conseguente revoca del beneficio"<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> In tal senso *cf.*: Tribunale di Agrigento, decreto 25 maggio 2017., Corte di Appello di Catania, con provvedimento 19 Ottobre 2016; Tribunale di Milano, con decreto 22 marzo 2016. I giudici di secondo grado di Catania e il tribunale milanese, in particolare, hanno affermato che è inammissibile l'istanza di liquidazione dei compensi avanzata dal difensore al giudice del procedimento cui inerisca la prestazione difensiva, dopo la definizione del medesimo, stante che, in forza dell'art. 83 comma 3-bis del d.P.R. 115/2002 (come modificato dall'art. 1, comma 783, Legge 28 dicembre 2015, n. 208), dopo la definizione del procedimento viene meno, per detto giudice, anche la *potestas decidendi* sull'istanza di liquidazione (l'eventuale decreto di liquidazione del compenso emesso a fronte di istanza di liquidazione tardiva è un decreto abnorme), fermo tuttavia rimanendo che il difensore non decade dal diritto di ottenere il compenso attraverso un giudizio ordinario, sommario ex art. 702 bis, o per ingiunzione di pagamento. Nel provvedimento milanese è precisato che l'eventuale giudizio deve essere proposto nei confronti del Ministero della Giustizia e davanti al Tribunale adito per la causa riguardo alla quale il patrocinio è stato prestato.

<sup>19</sup> *Cfr.* Circolare della Direzione della giustizia civile, 10 gennaio 2018 "Articolo 83, comma 3-bis del d.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002 – Indicazioni operative"

<sup>20</sup> In tal senso, Corte App. Venezia, sentenza 20.03. 2006

<sup>21</sup> *Cfr.* Trib. Milano, ord. 5 maggio 2005.

A fronte di tali dubbi da cui scaturiscono conseguenze in termini di rigetto dell'istanza di ammissione o di revoca del beneficio *de quo*, la magistratura e il ceto forense auspicano un intervento normativo nel senso di prevedere per il procedimento civile la possibilità già vigente per il rito penale, ai sensi dell'art. 91 del d.P.R. T.U. spese giustizia, di nominare un solo difensore.

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici**

Gli obiettivi perseguiti con il presente provvedimento sono:

- rendere effettivo il diritto di difesa dei non abbienti, imposto, dalla Carta Costituzionale e dalla Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali assicurando il giusto compenso all'avvocato nelle procedure di negoziazione assistita nei casi di cui all'articolo 3 del d.l. n 132 del 2014 convertito nella legge 162/2014, allorché sia stato raggiunto l'accordo;

- valorizzare la professionalità e le competenze del mondo dell'avvocatura, quale attore primario chiamato alla responsabilità di un fattivo concorso alla deflazione preventiva del contenzioso civile mediante gli strumenti extragiudiziali di risoluzione delle controversie;

- rispondere ad esigenze sociali rappresentate dalle impellenti necessità quotidiane delle famiglie monoreddituali e/o di categorie particolarmente deboli e vulnerabili. A tal proposito si dà rilevanza ad alcune violazioni riguardanti gli obblighi di natura assistenziale con particolare attenzione a quelle relative a rapporti di coniugio o alla responsabilità genitoriale e di tutela legale per il mantenimento di figli minori ovvero inabili al lavoro, fattispecie disciplinate dagli articoli 570, secondo comma, n. 2) e 570-bis c.p. Inoltre, tenuto conto della gravità del crimine che ha ricevuto particolare tutela anche a livello internazionale, il presente provvedimento estende le ipotesi di assistenza legale gratuita che prescindono dai limiti reddituali previsti dal d.P.R. n 115 del 2002, alla persona offesa dal reato di tortura disciplinato dall'articolo 613-bis c.p., introdotto dalla legge 14 luglio 2017, n. 110;

- allineare la normativa speciale di cui al D.P.R. 2002 n. 115 al nuovo sistema dei compensi introdotto dal DM n. 55 del 2014<sup>22</sup> recante i nuovi parametri forensi, nonché altre modifiche necessarie per superare alcune disfunzioni evidenziate dalla prassi applicativa.

Nel medio e lungo periodo l'estensione del beneficio *de quo* alle procedure di negoziazione assistita consentirà di incrementare il numero degli accordi raggiunti all'esito delle procedure di negoziazione assistita con effetti positivi in termini di contenimento del contenzioso e di risparmi dei costi connessi al giudizio.

## **2.2 Indicatori e valori di riferimento**

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

- dal numero dei procedimenti di negoziazione assistita obbligatoria, rispetto ai quali la parte è stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato e dal numero di accordi trasmessi dai difensori al Consiglio dell'ordine circondariale di competenza;
- dal numero delle richieste di ammissione al patrocinio a spese dello Stato delle persone offese dal reato di tortura di cui all'articolo 613-bis c.p., nonché di quelle presentate dalle persone offese dai delitti di violazione degli obblighi di assistenza familiare nelle ipotesi previste dagli articoli 570, comma 2, numero 2) e 570-bis c.p. qualora si tratti di discendenti di età minore, ovvero inabili al lavoro.

## **3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

L'opzione di non intervento è stata valutata ma disattesa stante la necessità di adeguare la normativa speciale di cui al DPR n. 115/2002

---

<sup>22</sup> Si tratta del decreto del Ministero Giustizia 10 marzo 2014, n. 55 Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247. (GU Serie Generale n.77 del 02-04-2014)

all'evoluzione legislativa e di rimediare ad alcune disfunzioni che la prassi applicativa ha evidenziato.

L'opzione di intervento reca il vantaggio di far crescere la cultura della conciliazione stimolando le parti e gli addetti ai lavori a pervenire ad una amichevole composizione delle controversie.

Il meccanismo della negoziazione assistita riflette un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di tutela del danneggiato e quella di interesse generale di contenimento del contenzioso, anche in funzione degli obiettivi del giusto processo, per il profilo della ragionevole durata delle liti, oggettivamente pregiudicata dal volume eccessivo delle stesse.

Si evita in tal modo che la conflittualità si prolunghi nel tempo anche oltre la definizione della singola controversia. Ciò consentirà nel medio-lungo termine un deflazionamento del carico di lavoro gravante sugli uffici giudiziari con ricadute positive dal punto di vista economico-competitivo del nostro Paese.

#### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

L'intervento regolatorio in esame ha comportato, l'esame di altre opzioni che, adeguatamente valutate, hanno poi condotto alle scelte trasfuse nel decreto legislativo in esame.

E' stata valutata una opzione normativa per la quale sarebbe stata prevista la possibilità di estendere il patrocinio per l'assistenza del cittadino non abbiente anche ai procedimenti di mediazione di cui al decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 quando questi costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale e viene raggiunto un accordo.

Tale scelta pur essendo valutata rilevante rispetto agli obiettivi è stata tuttavia scartata per gli impatti strutturali sulla disciplina del patrocinio a spese dello Stato dovendosi valutare la necessità di riconoscere il beneficio a soggetti non assistiti da avvocati, come è possibile accada in quella forma di ADR, e per le conseguenze economico-finanziarie a carico del bilancio dello

Stato tenuto conto della platea assai ampia dei potenziali beneficiari che ricorrono obbligatoriamente alla mediazione.

L'opzione scelta appare quella maggiormente efficace sia sul piano dell'impatto sistematico che dal punto di vista della migliore allocazione delle risorse di bilancio.

D'altra parte va considerato che, come sopra anche numericamente rappresentato, l'intervento normativo è adottato anche in funzione di incentivare gli accordi di negoziazione assistita svolta da avvocati, strumento che, rispetto alla mediazione, risulta essere molto meno efficace, cosicché pare giustificata – a risorse date – una misura volta a riequilibrare, sul piano degli effetti, le due diverse procedure di risoluzione alternativa delle controversie.

Il riconoscimento del compenso all'avvocato nelle procedure di negoziazione assistita che costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale, quando sussistono i presupposti per essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato, è scelta conforme a Costituzione perché favorisce la diffusione della negoziazione assistita anche in tutte quei casi in cui l'avvocato non si trova nelle condizioni di svolgere attività *pro bono*.

Considerato peraltro che l'accesso al beneficio *de quo* è limitato a materie nelle quali la negoziazione assistita è prevista come obbligatoria ed è stato raggiunto un accordo, l'onere annuo è stato calcolato, in via prudenziale, in euro 564.480.

Estendendo il beneficio del gratuito patrocinio (senza considerare i limiti di reddito di cui agli articoli 76, comma 1, e ss. del DPR 115/2002) alle persone offese dal delitto di tortura di cui all'art. 613-bis c.p., nonché ai discendenti di età minore ovvero inabili al lavoro vittime dei reati di cui agli articoli 570, co. 2, numero 2) e 570 bis c.p, il provvedimento normativo innalza il livello di tutela per la difesa dei diritti delle persone vittime di questi delitti riprovevoli.

#### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'economia e delle Finanze, il Consiglio nazionale forense, i consigli degli ordini degli Avvocati, 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), la magistratura e gli uffici giudiziari, i giudici di pace.

Sono altresì interessati gli appartenenti alla polizia giudiziaria, impegnata a svolgere attività di indagine sulle istanze di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, la Guardia di Finanza cui spettano gli opportuni controlli anche tramite indagini bancarie e presso intermediari finanziari.

Destinatari diretti del presente schema di disegno legge sono le parti attrici e convenute nelle cause per le quali la procedura della negoziazione assistita è prevista come condizione di procedibilità del giudizio alle quali è stata riconosciuta l'ammissione al patrocinio e sia stato raggiunto l'accordo. A tal proposito l'impatto economico a carico dell'Erario, calcolato in via presuntiva su 448 casistiche (pari al 50% del numero medio annuo delle procedure concluse con accordo, ipotizzato in 895 casi), per un costo medio pro causa di circa euro 1.260,00, è stato stimato in euro 564.480.

Nel medio e lungo termine i suddetti impatti economici potranno tradursi in un risparmio dei costi del giudizio evitando il prolungamento dei tempi del processo e l'ulteriore aggravio delle spese processuali, con ricadute positive per la collettività e l'intero sistema economico del Paese.

Tra i destinatari del presente provvedimento anche le persone offese dal reato di tortura di cui all'art. 613-bis c.p. nonché i discendenti minori ovvero inabili al lavoro, vittime dei reati di violazione degli obblighi di assistenza familiare di cui agli articoli 570, comma 2, numero 2) c.p. e 570 bis c.p., che potranno beneficiare del patrocinio a spese dello Stato anche in deroga al requisito reddituale previsto dal T.U. di cui al d.P.R. n. 115 del 2002.

L'impatto economico derivante da tali modifiche è stato stimato in via prudenziale. In particolare, per il reato di cui all'articolo 570, comma 2, n. 2, c.p., considerato che allo stato non esistono dati statistici relativi ai procedimenti per tali fattispecie - di difficile catalogazione - la relazione

tecnica allegata al provvedimento, ipotizza circa 331 casi interessati che potranno beneficiare dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, per una spesa complessiva annua pari a euro 993.000 in considerazione di un compenso medio annuo di 3.000 euro<sup>23</sup>.

Per quanto riguarda le violazioni degli obblighi di assistenza familiare di cui all'articolo 570-bis c.p., si stima una casistica di 772 procedimenti per controversie riguardanti separazioni e divorzi con assegni di mantenimento per i figli minori ovvero inabili al lavoro in cui gli interessati avranno diritto, per effetto delle modifiche contenute nel presente provvedimento, di accedere al gratuito patrocinio, indipendentemente dai limiti richiesti dal d.P.R. n 115 del 2002. Si tratta di una spesa complessiva annuale, calcolata in via prudenziale in 2.316.000 euro, come meglio precisato nella relazione tecnica allegata al disegno di legge in oggetto<sup>24</sup>.

In relazione al delitto di "tortura", considerando che si tratta di reato introdotto dalla recente legge 14 luglio 2017, n. 110, in via del tutto prudenziale, si ipotizza che i procedimenti di ammissione al gratuito patrocinio

---

<sup>23</sup> Cfr. Relazione tecnica si evidenzia che s'è proceduto ad una stima prudenziale sulla base delle casistiche relative alle separazioni riportate nel report Istat per l'anno 2015. A fronte di 91.706 separazioni complessive, risulta che il 53,3% è relativo a separazioni con figli, pari a 48.879 casi. Di tali casi, il 33,9% si riferisce a separazioni con assegni di mantenimento per figli, per un numero di 16.570. Di queste si può stimare che circa il 2% possa essere ricompreso nei procedimenti relativi alla disposizione in esame per un numero pari a 331 casi interessati, che potranno beneficiare dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, per una spesa complessiva annua pari a 993.000 euro, in considerazione di un compenso medio di 3.000 euro,

<sup>24</sup> Nella allegata relazione tecnica si evidenzia che le casistiche per quanto riguarda le violazioni di cui all'art. 570-bis c.p. sono tratte dal numero di divorzi e separazioni rilevati dall'Istat nell'annuario statistico del 2018 (sulla media degli anni 2014-2016) per una media di procedimenti pari a 171.505 casi annui. Di tali casistiche si presume che il 15% riguardi separazioni e divorzi con assegni di mantenimento per i figli minori ovvero inabili al lavoro, per una quota pari a 25.726 procedimenti. Di tali procedimenti si ritiene che la maggior parte siano stati già interessati dall'ammissione al gratuito patrocinio, in quanto trattasi per lo più di situazioni monoreddituali o di indigenza familiare, mentre si stima che circa il 3% di questi riguardino controversie in cui gli interessati abbiano diritto di accedere al gratuito patrocinio per la violazione degli obblighi di mantenimento di cui al reato ex articolo 570-bis c.p., per un numero complessivo di 772 cause. Per essi è prevista una spesa complessiva annua pari a 2.316.000 euro, in considerazione di un costo medio annuo di 3.000 euro per patrocinio a spese dello Stato in relazione a tutti e tre i gradi di giudizio (di merito, di impugnazione e di legittimità e per tutte le fasi della controversie, cioè: quella di studio, introduttiva, istruttoria o di trattazione e quella decisionale di ogni giudizio) secondo l'applicazione dei parametri vigenti relativi ai compensi degli avvocati, alla luce dei criteri stabiliti nel D.M. 8 marzo 2018, n. 37, con la riduzione di 1/3 ai sensi di quanto previsto dall'articolo 106 bis, comma 1, del D.P.R. 115 del 2002.

possano essere circa 50 ogni anno, per una spesa complessiva annua pari a 150.000 euro, in considerazione di un compenso medio unitario comprensivo delle spese per il gratuito patrocinio di 3.000 euro comprensivo dei tre gradi del giudizio.

#### **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. La sua incidenza è nei termini di un miglioramento del diritto di accesso alla giustizia per chi non ha i mezzi sufficienti per provvedervi, con effetti positivi sul sistema economico e competitivo del Paese.

#### **4.3 Motivazione dell'opzione preferita**

Il presente schema di disegno di legge contiene misure dirette a modificare il T.U. in materia di spese giustizia per adeguarlo all'evoluzione normativa e superare disfunzioni registratisi nella prassi.

Le modifiche apportate producono conseguenze sul piano della effettività della tutela dei diritti dei meno abbienti e/o di soggetti particolarmente vulnerabili e deboli, garantendo loro una adeguata consulenza professionale anche nella fase che necessariamente precede l'instaurazione della controversia e contemporaneamente stimolando il difensore a svolgere al meglio le sue prestazioni professionali per favorire il raggiungimento dell'accordo.

Da una efficiente gestione dell'istituto della negoziazione assistita si producono effetti positivi anche in termini di speditezza delle controversie e di efficace risposta alla crescente e diffusa domanda di giustizia.

L'intervento reca altresì il vantaggio di allineare il quadro normativo nazionale con quanto già previsto per le liti transfrontaliere civili avendo il nostro ordinamento recepito la Direttiva 2002/8/CE sul *Legal Aid* con il d.lgs. n. 116/2005 che ha esteso il patrocinio ai procedimenti stragiudiziali, qualora l'uso di tali mezzi sia previsto come obbligatorio dalla legge ovvero quando il giudice vi abbia rinviato le parti in causa. Tale allineamento si rende

necessario anche per scongiurare possibili incidenti di legittimità costituzionale<sup>25</sup>.

Si stima che l'opzione scelta nel breve e medio periodo possa realizzare un incremento delle procedure di negoziazione assistita concluse con accordo, pari al 30%, con conseguente effetti deflattivi del contenzioso civile e risparmio delle relative risorse.

## **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 implichino oneri per la finanza pubblica.

A cura del Consiglio nazionale forense verrà svolto, ai sensi dell'articolo 11, comma 2 del d.l. n. 132/2014, convertito con modificazioni in legge n. 162/2014, con cadenza annuale, il monitoraggio delle procedure di negoziazione assistita, cui provvede attraverso l'Osservatorio Nazionale Permanente per l'esercizio della giurisdizione. I dati delle rilevazioni effettuate sono trasmesse al Ministero della giustizia.

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.

### **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:

---

<sup>25</sup> Dubbi di legittimità costituzionale sull'art. 75 del DPR n. 115/2002 sono stati sollevati dal Tribunale di Firenze nelle sentenze 13 dicembre 2016 e 13 gennaio 2015 in relazione agli artt. 2, 3 e 24 Cost. e art. 47 della Carta di Nizza. Appare irragionevole, ad avviso dell'autorità giudiziaria fiorentina, la differenza tra la disciplina prevista per le controversie transfrontaliere e quanto statuito rispetto alla mediazione. In tale ipotesi potrebbe costituire una concreta limitazione del diritto di accesso alla giustizia tale da ledere la sostanza stessa di tale diritto (cfr. Corte di Giustizia 22.12.2010 C- 279/09).

- il numero delle persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti di negoziazione assistita previsti come obbligatori.
- il numero degli accordi conclusi all'esito delle procedure di negoziazione assistita nei casi in cui è prevista come obbligatoria;
- il numero delle persone offese dal reato di tortura di cui all'art. 613 bis c.p., che si avvarranno del beneficio del patrocinio a spese dello Stato;
- il numero delle persone offese dai delitti di cui agli articoli 570, secondo comma, numero 2) e 570 bis c.p., ove la violazione sia commessa in danno dei discendenti di età minore, ovvero inabili al lavoro che si avvarranno del beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

### **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

L'istruttoria normativa s'è avvalsa dei risultati dei monitoraggi effettuati dal Consiglio Nazionale Forense in relazione alle procedure di negoziazione assistita e dei dati pubblicati dalla Direzione Generale di Statistica ed Analisi organizzativa del Ministero della giustizia. S'è tenuto altresì conto della giurisprudenza nazionale e di quella europea nonché dei lavori svolti dalla Commissione di studio per l'elaborazione di ipotesi di organica disciplina e riforma degli strumenti di degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato, presieduta dal Prof. Avv. Guido ALPA.

Lo schema del provvedimento in esame tiene conto inoltre, e in particolare, degli esiti dei lavori del tavolo tecnico istituito su richiesta del Consiglio Nazionale forense presso il gabinetto del Ministro della giustizia. I lavori iniziati nella precedente legislatura sono proseguiti e sono stati portati a compimento nel corso dei primi mesi di attività dell'attuale Governo.

### **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 dottrinali disponibili.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

*(Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115)*

1. Al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* all'articolo 74 (L), dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

«*2-bis.* È inoltre assicurato il patrocinio per l'assistenza del cittadino non abbiente nelle procedure di negoziazione assistita di cui al decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, quando la predetta procedura costituisce condizione di procedibilità della domanda giudiziale e al termine di essa è stato raggiunto un accordo »;

*b)* all'articolo 75 (L), dopo il comma *2-bis* è aggiunto il seguente:

«*2-ter.* Le disposizioni generali e particolari sul patrocinio a spese dello Stato si applicano, in quanto compatibili, alle procedure di cui all'articolo 74, comma *2-bis* »;

*c)* all'articolo 76 (L):

1) al comma *4-ter*, le parole: « agli articoli 572 » sono sostituite dalle seguenti: « agli articoli 570, secondo comma, numero 2), e *570-bis*, ove commessi in danno di figli minori o inabili al lavoro, 572 » e le parole: « e *612-bis* » sono sostituite dalle seguenti: « , *612-bis* e *613-bis* »;

2) il comma *4-quater*, introdotto dall'articolo 1, comma 1, della legge 11 gen-

naio 2018, n. 4, è rinumerato come comma 4-*quinquies*;

d) all'articolo 82 (L):

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Il compenso e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, secondo le modalità di cui all'articolo 83, osservando i parametri vigenti relativi ai compensi, alle spese e alle indennità, tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti compiuti rispetto alla posizione processuale della persona difesa. Il giudice applica i valori parametrici previsti dalle tabelle allegate al decreto adottato dal Ministro della giustizia ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, in modo che non risultino superiori ai valori medi »;

2) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Compenso e spese del difensore »;

e) all'articolo 83 (L):

1) al comma 1, le parole: « L'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « Il compenso »;

2) al comma 3-*bis* sono aggiunti, in fine, i seguenti periodi: « Il giudice provvede all'emissione del decreto di pagamento anche se la richiesta è presentata nei tre mesi successivi alla pronuncia del provvedimento di cui al periodo precedente, ovvero, nei casi di cui agli articoli 116, comma 1, e 117, comma 1, nei sei mesi successivi. Il giudice provvede entro quarantacinque giorni dalla richiesta »;

3) dopo il comma 3-*bis* è aggiunto il seguente:

« 3-*ter*. All'esito delle procedure di cui all'articolo 74, comma 2-*bis*, il decreto di pagamento è emesso dal giudice del tribunale del luogo in cui l'accordo è stato sottoscritto. All'istanza devono essere allegate copia dell'atto di ammissione al patrocinio e copia dell'accordo sottoscritto »;

4) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Compenso e spese del difensore,

dell'ausiliario del magistrato e del consulente tecnico di parte »;

*f)* all'articolo 97 (L):

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Il magistrato dichiara inammissibile l'istanza ovvero concede o nega l'ammissione al patrocinio con decreto motivato comunicato all'interessato »;

2) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Il decreto pronunciato in udienza è letto e inserito nel processo verbale. La lettura sostituisce la comunicazione se l'interessato è presente all'udienza. L'interessato o il suo difensore hanno diritto di estrarre copia del provvedimento »;

*g)* all'articolo 106 (L), comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Al difensore che non ha proposto l'impugnazione di cui al periodo precedente il compenso è dovuto, limitatamente alla fase di studio della controversia, se non coltiva l'impugnazione »;

*h)* all'articolo 107 (L), comma 3, lettera *f)*, le parole: « l'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « il compenso »;

*i)* all'articolo 115 (L):

1) al comma 1, primo periodo, le parole: « L'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « Il compenso » e le parole: « modalità previste dall'articolo 82 » sono sostituite dalle seguenti: « modalità previste dagli articoli 82 e 83 »;

2) alla rubrica, le parole: « dell'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « del compenso »;

*l)* all'articolo 115-*bis* (L):

1) al comma 1, primo periodo, le parole: « L'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « Il compenso »;

2) alla rubrica, le parole: « dell'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « del compenso »;

*m)* all'articolo 116 (L):

1) al comma 1, le parole: « L'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « Il com-

penso » e le parole: « modalità previste dall'articolo 82 » sono sostituite dalle seguenti: « modalità previste dagli articoli 82 e 83 »;

2) alla rubrica, le parole: « dell'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « del compenso »;

n) all'articolo 117 (L):

1) al comma 1, le parole: « L'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « Il compenso » e le parole: « con le modalità previste dall'articolo 82 » sono sostituite dalle seguenti: « con le modalità previste dagli articoli 82 e 83 »;

2) alla rubrica, le parole: « dell'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « del compenso »;

o) all'articolo 118 (L):

1) al comma 1, le parole: « L'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « Il compenso » e le parole: « modalità previste dall'articolo 82 » sono sostituite dalle seguenti: « modalità previste dagli articoli 82 e 83 »;

2) alla rubrica, le parole: « dell'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « del compenso »;

p) all'articolo 121 (L), dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

« *1-bis.* L'ammissione al patrocinio è altresì esclusa se il richiedente è assistito da più di un difensore; in ogni caso gli effetti dell'ammissione cessano a partire dal momento in cui la persona alla quale il beneficio è stato concesso nomina un secondo difensore »;

q) all'articolo 124 (L), comma 1, dopo le parole: « a mezzo raccomandata » sono inserite le seguenti: « o mediante posta elettronica certificata »;

r) all'articolo 141 (L):

1) al comma 1, le parole: « L'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « Il compenso » e le parole: « ai sensi dell'articolo 82 » sono sostituite dalle seguenti: « ai sensi degli articoli 82 e 83 »;

2) alla rubrica, la parola: « Onorario » è sostituita dalla seguente: « Compenso »;

s) all'articolo 142 (L), comma 1, le parole: « l'onorario » sono sostituite dalle seguenti: « il compenso »;

t) all'articolo 143 (L), comma 1, lettera a), le parole: « gli onorari » sono sostituite dalle seguenti: « i compensi »;

u) all'articolo 170 (L), comma 1, primo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nel termine di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento ».

## Art. 2.

### *(Disposizioni di coordinamento e transitorie)*

1. All'articolo 3, comma 6, primo periodo, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, sono premesse le seguenti parole: « Salvo quanto previsto dall'articolo 74 (L), comma 2-bis, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, » e le parole: « del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 e successive modificazioni » sono sostituite dalle seguenti: « del medesimo testo unico ».

2. Nei procedimenti definiti prima della data di entrata in vigore della presente legge, se il giudice non ha provveduto ai sensi dell'articolo 83, comma 3-bis, primo periodo, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, il decreto di pagamento è emesso dal medesimo giudice su istanza depositata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a), b) ed e), numero 3), della presente legge si applicano ai procedimenti di negoziazione assistita il cui esperimento è condizione di procedibilità della

domanda giudiziale ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, iniziati successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

*(Disposizioni finanziarie)*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere *a)*, *c)* numero 1), *f)*, numero 1), e *g)*, valutati in euro 2.546.032 per l'anno 2019 e in euro 5.092.064 annui a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2019, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle informazioni trasmesse dal Ministero della giustizia, provvede al monitoraggio degli oneri recati dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge al fine di prevenire l'eventuale verificarsi di scostamenti dell'andamento dei medesimi oneri rispetto alle previsioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 17, commi da 12 a 12-*quater*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



\*18PDL0064370\*