

RELAZIONE
SULL'APPLICAZIONE DELLA LEGGE
CONCERNENTE L'ISTITUZIONE DEL PATROCINIO
A SPESE DELLO STATO PER I NON ABBIENTI



Ministero di Grazia e Giustizia

Direzione Generale degli Affari Penali
Ufficio V - Ricerche, Documentazione e Monitoraggio
Via Arenula, 70 - 00186 R O M A

RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 30.7.90 n. 217

1.1 Premessa

Su richiesta del Gabinetto del Ministro datata 8.7.94 è stata avviata da parte dell'Ufficio V della Direzione Generale degli Affari Penali un'indagine di monitoraggio riguardante l'applicazione della legge n. 217/90 che nella materia penale prevede, per i non abbienti, il patrocinio a spese dello Stato.

La rilevazione dovrebbe fornire la base concreta per la relazione da trasmettere al Parlamento ai sensi dell'art. 18 della normativa, consentendo così di valutare gli effetti della sua applicazione e di modificarne tempestivamente quelle parti che ancora non permettono la completa attuazione delle garanzie costituzionali per un reale esercizio del diritto di difesa.

2.1 La nuova normativa

La nuova disciplina introdotta con la disposizione citata è stata il frutto della convergenza di varie proposte e di un disegno di legge scaturiti dalla necessità di adeguare la preesistente normativa ad una maggiore rispondenza ai principi costituzionali ed alla legislazione comunitaria.

La Corte costituzionale con diverse pronunce succedutesi nel tempo aveva rivolto numerose critiche al regio decreto del 1923 che non assicurava ai non abbienti tutti gli strumenti ed i mezzi idonei per agire e difendersi innanzi ad ogni giurisdizione (si

vedano le sentenze n. 114 del 1964, quella n. 97 del 1970 ed infine la n. 144 del 1983). Altrettanto faceva la Corte europea dei diritti dell'uomo con le sentenze del 9.10.79 e 13.5.80 nelle quali rilevava la mancanza di un efficace sistema di assistenza giudiziaria condannando l'Italia per violazione del terzo comma lettera c) dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti.

Punti salienti oggetto della contestazione erano: l'inderogabile necessità di superare la contraddizione insita nella funzione sostanzialmente giurisdizionale di un organo amministrativo (la Commissione per il gratuito patrocinio) che basava l'ammissione al gratuito patrocinio sul probabile esito favorevole della causa, emettendo così un vero giudizio preliminare nel merito; la definizione di non abbiente inscindibilmente legata al concetto di reddito in grado di coprire tutte le spese potenzialmente sostenibili per assicurare l'esercizio totale dell'assistenza giudiziaria; la remunerazione del difensore e dei consulenti tecnici ed il pagamento delle spese necessarie.

Il testo emanato non soddisfa l'esigenza di una generale riforma, perché non sostituisce compiutamente la legislazione previgente; tuttavia costituisce un punto di partenza per ulteriori miglioramenti a ciò finalizzati.

A tale proposito sono stati già sottoposti all'attenzione della Corte Costituzionale alcuni concetti base della normativa quali: quello della convivenza familiare economicamente collegata al dato anagrafico, con una disparità di trattamento fra coloro che convivono anagraficamente con la propria famiglia o chi, pur solo, manifestamente è ancora legato a sussidi economici familiari; l'inespressa "gratuità" del procedimento con evidente aggravio per l'Erario, in caso di opposizione al recupero delle spese anticipate (con trattamento ingiustificatamente paritario tra imputati innocenti e condannati, ma ammessi al patrocinio).

Oggetto di censura costituzionale (C. Cost. n. 219 del 29.5.95 in G.U. del 7.6.95) è stata la diversità della documentazione per il presupposto reddituale con un rigoroso onere per i cittadini di contro all'impossibilità di verificare il merito dell'autocertificazione per gli stranieri, stante la possibilità che per i redditi all'estero l'Autorità consolare ne supporti la verità "per quanto a conoscenza", inciso del quale si è dichiarata l'incostituzionalità.

3.1 L'indagine: le modalità

Moduli all'uopo compilati sono stati inviati a tutte le Corti d'Appello affinché per il loro tramite fossero trasmessi da parte degli uffici giudiziari giudicanti e della magistratura di sorveglianza dati riguardanti il numero delle persone e la quantità delle somme comunque prenotate a debito.

A seguito della esperienza della prima rilevazione si è operata una distinzione tra i moduli ordinari e quelli studiati appositamente per gli Uffici per i minorenni, onde tenere conto delle differenze tra le diverse discipline previste dalla norma.

Nessuna richiesta è stata rivolta agli uffici di Procura ed alla Corte di Cassazione, perché nel primo caso l'istanza di usufruire del patrocinio va presentata al giudice delle indagini preliminari, mentre nel secondo competenti sono i giudici che hanno emesso il provvedimento impugnato.

Nei moduli predisposti si è cercato di focalizzare l'attenzione del ricercatore sulla qualificazione giuridica della persona interessata al patrocinio e la sua appartenenza nazionale o non, dato il diverso modo di documentare la sussistenza della inidoneità patrimoniale del soggetto ad una reale ed effettiva difesa.

Analogamente si è proceduto per quanto riguarda la presentazione delle istanze di ammissione al patrocinio, richiedendone solo la determinazione del loro accoglimento e la revoca o la modifica ai sensi dell'art. 10.

I dati pervenuti sono stati inseriti in moduli di acquisizione elettronica e quindi riportati negli allegati prospetti riepilogativi, in modo da consentire un'analisi riferita sia agli uffici che alle somme.

Va comunque sottolineato che contengono casi riferibili soltanto all'ambito della giustizia penale ordinaria; è stato escluso quindi qualsiasi riferimento ai procedimenti penali militari, oltre che a quelli civili per risarcimento e restituzione derivanti da reato, in quanto la Direzione Generale degli Affari Penali è sprovvista di attribuzioni in merito ai punti sopra riferiti.

3.2 L'indagine: lo stato attuale

L'indagine, che attualmente prevede la rilevazione dei dati con cadenza semestrale, ha come obiettivo il monitoraggio degli effetti dell'applicazione della legge n. 217/90 su periodi di osservazione biennali.

Il primo intervallo di analisi del fenomeno si è esteso dagli ultimi mesi dell'anno 1990 all'intero anno 1994 e i dati ad esso riferiti sono stati rilevati, in una unica soluzione, in forma aggregata per ciascun anno; il secondo periodo di osservazione riguarda gli anni 1995 – 1997 durante i quali è stata effettuata una rilevazione semestrale ed al momento è possibile fornire anche i dati concernenti il primo semestre 1998. Questi ultimi possono essere già considerati per verificare le linee di tendenza.

Lo svolgimento del monitoraggio ha inizialmente risentito di notevoli resistenze da parte degli uffici interessati, già di per sé oberati da incombenze statistiche sempre più in aumento, nonché specificatamente della omessa previsione legislativa del registro mod. 27 in uso esclusivamente negli uffici giudicanti e non anche in quelli della magistratura di sorveglianza.

Per questo motivo molti di questi ultimi uffici non hanno ricevuto notizie della rilevazione ed hanno risposto solo dopo insistenti solleciti.

Altri Uffici non hanno fornito alcuna informazione in merito: la più alta percentuale di mancata risposta si riscontra tra le sezioni distaccate di Pretura i cui uffici inadempienti rappresentano mediamente il 25% del totale degli uffici oggetto di rilevazione.

Nella rilevazione iniziale, su 878 uffici giudiziari interpellati, non hanno fornito i dati richiesti 246 uffici così ripartiti: Corti di Appello 2; Tribunali 9; Preture circondariali 9; sezioni distaccate di Pretura 223; Sorveglianza 3.

Nelle rilevazioni dei successivi semestri il numero degli uffici inadempienti si è progressivamente ridotto: su 957 uffici chiamati a rispondere¹, 190 uffici non hanno fornito informazioni per il secondo semestre 1994; 153 nel primo semestre 1995; 148 nel secondo semestre 1995; 56 nel primo semestre 1996; 76 nel secondo semestre 1996; 71 nel primo semestre 1997; 64 nel secondo semestre 1997. Nel primo semestre 1998 gli uffici inadempienti sono ancora 234, ma il dato è destinato ad un miglioramento radicale per effetto delle risposte ai solleciti già inviati.

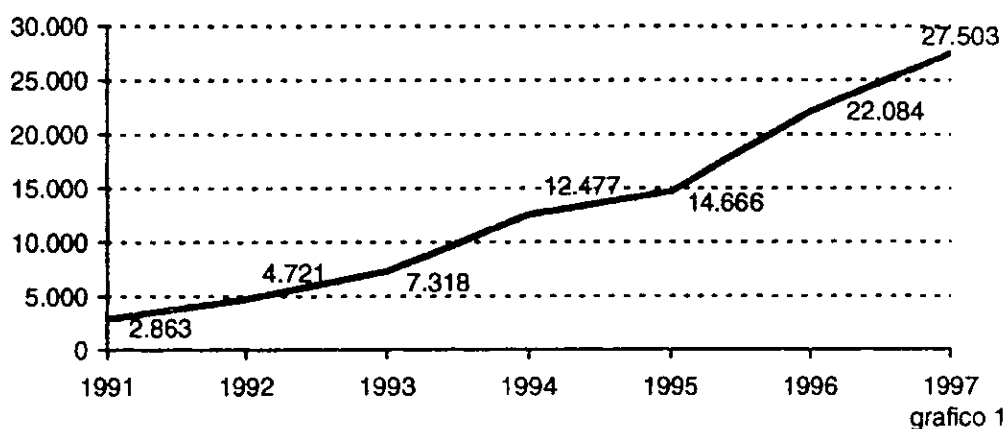
Il dettaglio sulla distribuzione delle risposte e delle non risposte, da parte dei differenti uffici giudiziari, nei semestri dell'attuale periodo di monitoraggio è riportato nella Tabella 1 (Allegato 1).

¹ A partire dal secondo semestre 1994, i dati sono stati raccolti distintamente per il Tribunale di Sorveglianza e per gli Uffici del Giudice di Sorveglianza Ordinario e per i Minorenni; ciò ha portato il numero degli uffici interpellati da 878 a 957.

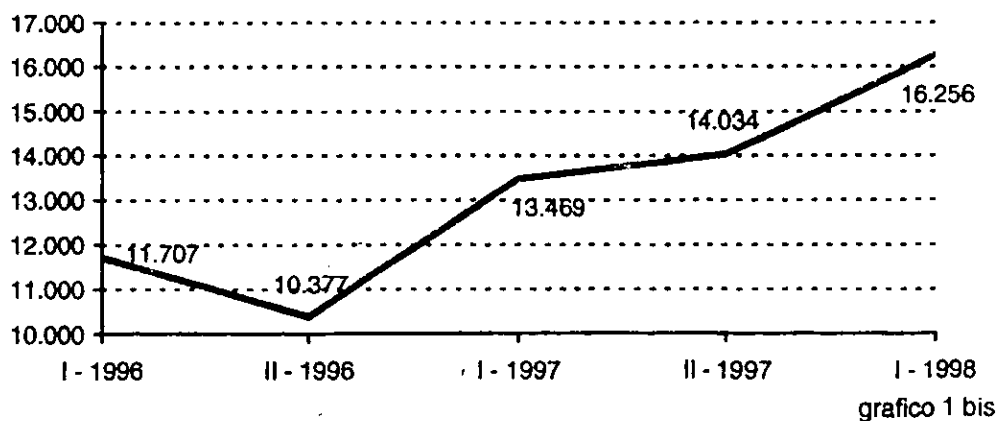
3.3 L'indagine: il commento dei dati

L'istituto, per la novità della sua configurazione, sicuramente ha richiesto un periodo di assestamento per la sua conoscenza e diffusione.

Si passa infatti dalle 2.863 persone interessate al patrocinio nel 1991 alle 4.721 del 1992, 7.318 nel 1993, 12.477 nel 1994, 14.666 nel 1995, 22.084 nel 1996 e 27.503 nel 1997 con una forte tendenza all'aumento che segue un andamento di tipo esponenziale.



Tale tendenza trova puntuale conferma anche laddove si estenda l'esame al primo semestre del 1998, per il quale il confronto - ovviamente - va operato per semestri.



La distribuzione territoriale del numero di persone interessate all'istituto del gratuito patrocinio (grafico 2) consente di rilevare fondamentalmente due aspetti interessanti: da un lato la maggiore quantità di richieste provenienti dalle aree settentrionali e centrali (il nord, ad esempio, mantiene negli anni una quota che si

accentra intorno al 44 % delle richieste totali); dall'altro, è possibile segnalare l'aumento delle richieste provenienti dalle aree meridionali e insulari. In particolare, queste ultime fanno registrare incrementi rispettivamente dal 14,1 e 4,5 % del 1991 al 20,9 e 20,1 % del primo semestre 1998.

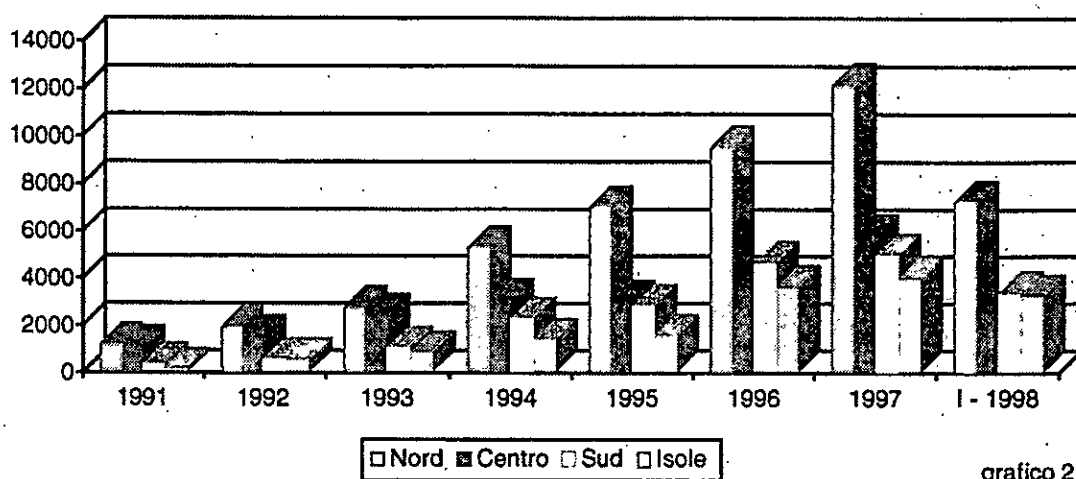


grafico 2

In contrapposizione a questa tendenza all'aumento delle aree meridionali ed insulari, si nota il graduale e deciso decremento che interessa il centro la cui percentuale di richiedenti, più che dimezzata, passa dal 38,2 % del 1991 al 15,9 % del primo semestre 1998.

Per quel che riguarda gli Uffici giudiziari interessati, nell'intero periodo in esame il dato più rilevante è quello relativo ai Tribunali per i minorenni.

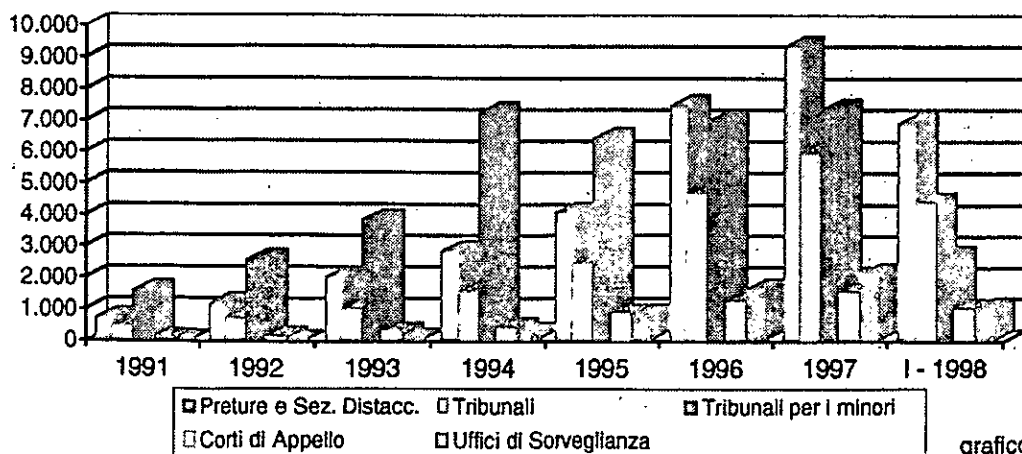


grafico 3

La spiegazione è certo da cercare nel particolare assetto dell'istituto con riferimento ai minorenni, per i quali in caso di inerzia dell'interessato è l'autorità

precedente a provvedere alla nomina di un difensore che verrà remunerato secondo le modalità previste per questo tipo di patrocinio (art. 1 comma 5).

Va comunque rilevato che nel 1997 si assiste al "sorpasso" del dato delle Preture rispetto ai Tribunali per i minorenni. Tale tendenza trova conferma anche per quel che riguarda il primo semestre 1998 e può essere letta sotto il profilo delle maggiori conoscenza e diffusione dell'istituto con conseguente maggiore incidenza anche laddove non operano automatismi e il numero dei procedimenti su cui può incidere è sicuramente enormemente maggiore.

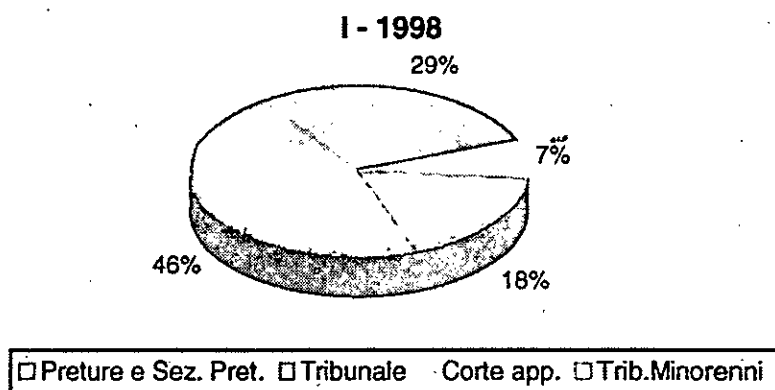


grafico 3 bis

Il sensibile aumento della diffusione dell'istituto è accompagnato dall'incremento dell'importo delle spese e degli onorari liquidati.

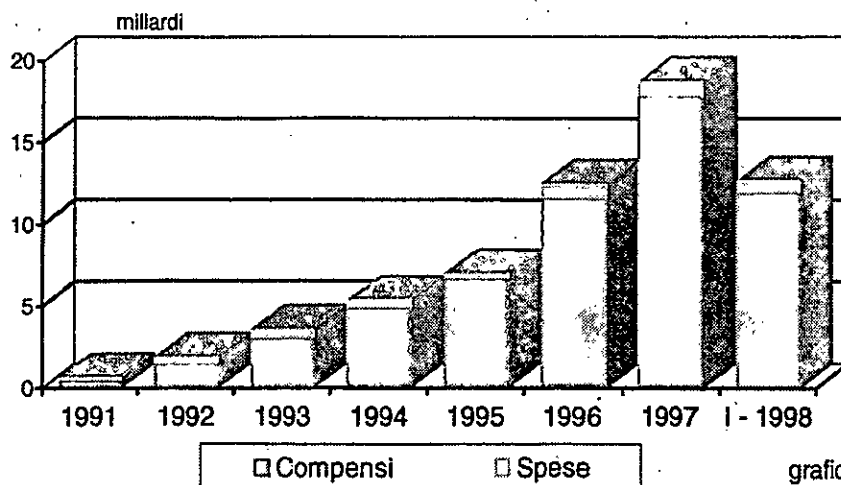
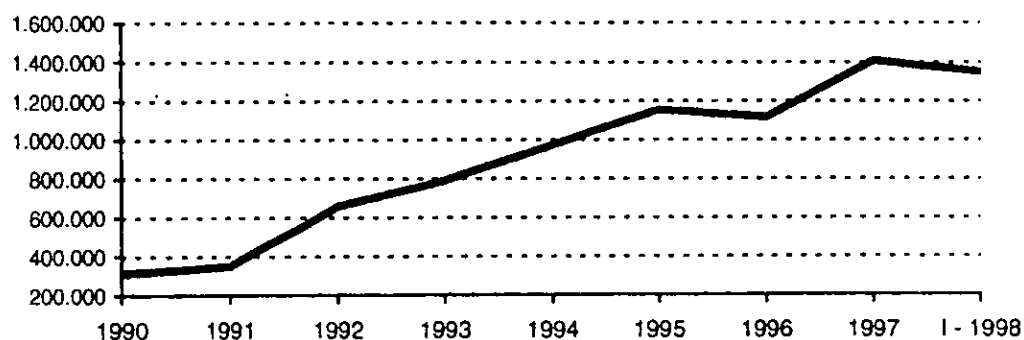


grafico 4

Le voci più rilevanti sono quelle relative ai difensori, per i quali il risarcimento delle spese ed il pagamento dei compensi hanno subito un notevole aumento, come è possibile ricavare dal prospetto riepilogativo generale.

Poco significativi sono i dati relativi a spese e compensi delle altre categorie professionali.

In particolare, se si analizza la serie relativa alle somme liquidate con riferimento alle istanze per le quali tali somme vengono erogate, si ha conferma dell'aumento subito dall'importo medio, per spese e compensi, per singola istanza: si passa dalle 311.500 lire circa del 1990 al 1.350.067 del 1998².



Si può osservare una temporanea stabilizzazione del dato relativo all'importo medio in corrispondenza degli ultimi anni, ed in particolare degli anni 1997 e 1998.

Di qualche rilievo, pur se non paragonabili all'entità dei costi per la difesa, si presentano le voci relative ai Consulenti tecnici d'ufficio (Tabella 3).

Analogamente a quanto avviene per il totale delle spese effettuate e dei compensi liquidati in generale, per le stesse voci riferite ai soli Consulenti Tecnici d'ufficio è visibile un complessivo aumento negli ultimi quattro anni della serie, dal 1995 al 1998³.

I dati relativi alla funzione processuale delle persone interessate al patrocinio registrano una notevole disparità, in quanto la parte preponderante degli stessi si riferisce alla categoria indagati/imputati rispetto all'altra presente persone offese/parti civili. La prima, nell'intero arco di tempo preso in esame (1991 – 1997) costituisce il 98% del totale⁴.

I dati relativi alla nazionalità delle persone assumono una diversa valenza a seconda dell'area oggetto di osservazione, anche se va posto in evidenza che diversi uffici giudiziari non sono riusciti ad operare tale suddivisione per carenze strutturali, oppure per una peculiare interpretazione soggettiva. Quest'ultima ipotesi è formulata

² Per il dettaglio sui dati relativi ai singoli anni dal 1990 al 1998 si veda la Tabella 2.

³ Dati disponibili nella Tabella 3.

⁴ Prospetto riepilogativo generale.

sulla base dei dati forniti. Per esempio la Pretura di Cagliari su 357 istanze presentate nel primo triennio 1991 - 1993 non è riuscita neanche una sola volta a distinguere la nazionalità degli istanti.

Nell'intero arco di tempo preso in esame (1991 / I-1998) la media nazionale dei cittadini italiani interessati al patrocinio è di 83,64 %.

Se si osservano, invece, i dati limitati ai principali capoluoghi di provincia (Tabella 4) si nota un sensibile scostamento dalla media nazionale in termini di sovradimensionamento del fenomeno: in particolare, la percentuale degli stranieri/apolidi del distretto di Roma è del 42,6 %, quella del distretto di Milano del 34 %, quella di Firenze del 49,6 %. La spiegazione è da ricercare certamente nel fatto che tali grandi città notoriamente sono più soggette a fenomeni migratori.

Gli istogrammi del grafico sottostante sono riferiti ai dati dei distretti nel loro complesso e per l'intero periodo (1991 / I - 1998) e descrivono comunque una assoluta marginalità dell'utilizzo dell'istituto per gli stranieri o apolidi nel caso del Sud e delle Isole.

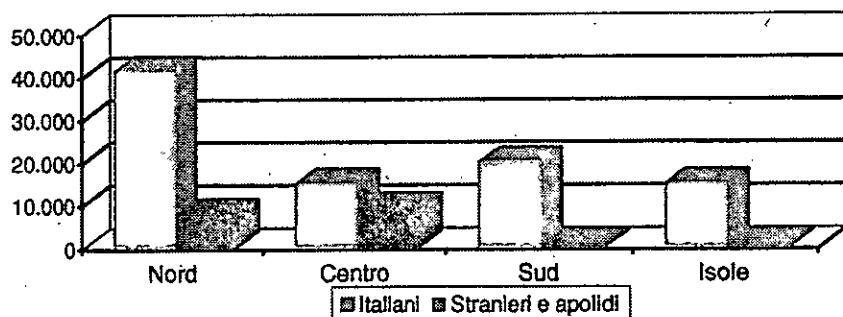


grafico 6

Un altro interessante riscontro, sempre in materia di stranieri ed apolidi residenti e con riferimento allo stesso periodo complessivo, è il rapporto esistente fra maggiorenni e minorenni, con una netta prevalenza di questi ultimi rispetto agli altri. Infatti relativamente agli stranieri il 77,6 % è rappresentato da minori degli anni 18. Si registra, invece, una inversione percentuale per i cittadini, dei quali i minorenni sono il 28,8 %.

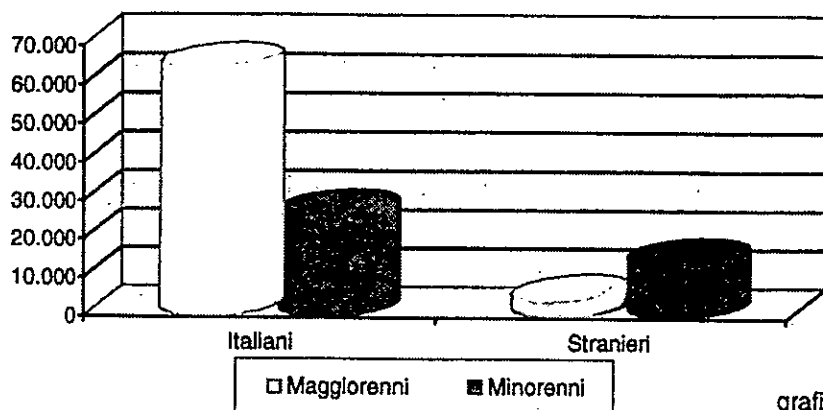


grafico 7

Riscontro maggiormente evidenziato da una ripartizione del dato globale, nell'arco dell'intero periodo osservato, suddiviso per nazionalità ed età.

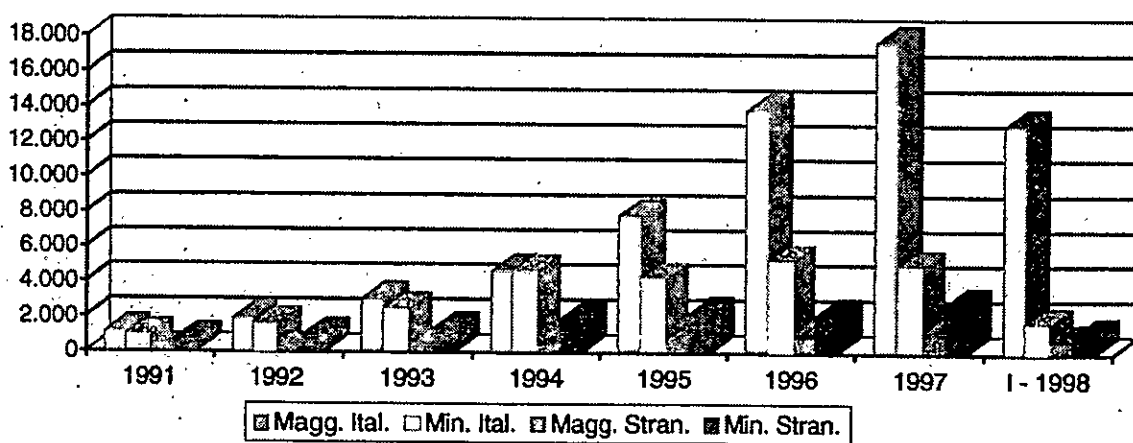


grafico 8

Per quanto riguarda, infine, l'esito delle istanze di ammissione al gratuito patrocinio, quelle accolte sono state in tutto il periodo 57.093 pari al 68,39 % delle istanze presentate (83.484).

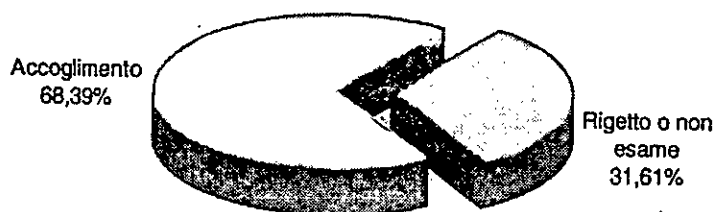


grafico 9