

Relazione introduttiva del convegno "Giovani Avvocati. La difesa d'ufficio e dei meno abbienti", Messina, Monte di Pietà, 10 dicembre 1999 L'art. 24 della Costituzione italiana, nel garantire a TUTTI la possibilità di " agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi", sancisce la INVIOLABILITA' del diritto di difesa ed OBBLIGA lo Stato ad assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione attraverso "appositi istituti". La decisione dei Costituenti di rimettere al legislatore ordinario la creazione di questi "istituti" (cui avrebbe dovuto competere il compito di garantire il paritetico accesso alla giustizia) fu il frutto di un faticoso compromesso tra chi propendeva per la istituzione di una " Avvocatura di Stato" (ovvero Uffici Pubblici di assistenza legale) e chi, invece, propendeva per un Sistema di gratuito patrocinio prestato da liberi professionisti retribuiti con fondi pubblici. Sta di fatto che la risposta fornita dal legislatore ordinario, nel corso di quest'ultimo mezzo secolo, ha eluso la volontà dei padri della Costituzione, nonostante quel precetto abbia ricevuto nel corso degli anni l'ulteriore conforto, prima dai Patti Internazionali ratificati dal nostro Paese e, poi, dalle concrete implicazioni di un moderno Stato di diritto. - L'art. 6, comma terzo, lett. c), della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (sottoscritta a Roma nel 1950) riconosce a ciascun accusato che non ha i mezzi per remunerare il proprio difensore " di essere gratuitamente assistito da un difensore di ufficio". Analogamente, l'art. 14, comma terzo, lett. d), del Patto Internazionale sui diritti civili e politici di New York del 1960, ratificato dallo Stato Italiano con Legge 881/1977, riconosce, ad ogni persona accusata di un reato, il diritto " ad avere l'assistenza di un difensore di sua fiducia; se essa è priva del difensore, ad essere informata sul diritto di averlo, e ogni volta che l'interesse della giustizia lo esiga a vedersi attribuito di ufficio un difensore senza oneri se esso non ha i mezzi per pagarlo". - Al di là di questi vincoli internazionali, non può sfuggire che il vertiginoso aumento della domanda di giustizia (fenomeno tipico delle società complesse) e la crescente tecnicizzazione del processo (sempre più impegnativo ed economicamente costoso : emblematico il ` prezzo ` per l'iscrizione a ruolo introdotto dal collegato alla prossima finanziaria ed ancor più emblematico è il costo della difesa penale nel rito accusatorio imperniato sulla formazione della prova rimessa alla iniziativa della parti) reclamano una peculiare attenzione verso quelle forme di tutela del cittadino che sono il fondamento della democrazia ed il connotato essenziale dello Stato sociale di diritto. Non è un caso che, all'indomani della riforma costituzionale sul giusto processo, non pochi hanno sentito il bisogno di ricordare che nel nostro sistema vige ancora una grande e grave iniquità che da decenni si consuma nei confronti di quelli che non hanno voce: i più poveri e più deboli. In verità, il dibattito sulla necessità di trovare una fedele attuazione del precetto costituzionale (attraverso una riforma del patrocinio per i meno abbienti e della difesa d' ufficio) non si è mai del tutto sopito, ma si è trascinato, per quasi mezzo secolo, tra alti e bassi, senza una appagante soluzione. Un dibattito

alimentato da tutti: avvocatura, magistratura, forze parlamentari, movimenti di volontariato. - Nel 1971 il CSM (nell'esaminare un disegno di legge sul patrocinio per i meno abbienti reso necessario dalle critiche rivolte a quell'istituto dalla Consulta con la sentenza 114/1964) prospettò, per la prima volta, " la scelta del sistema di istituzione di un Ufficio Pubblico di assistenza legale ". - Al Congresso Nazionale Giuridico Forense (svoltosi nello stesso anno a Cagliari) l'avvocatura italiana bocciò inesorabilmente la proposta dei magistrati ribadendo la necessità che il difensore debba essere liberamente scelto dall'assistito e possa essere sottoposto alla vigilanza del proprio Consiglio dell'Ordine ma non dell'A.G. - Dopo un' ulteriore impennata del dibattito, sempre tra avvocati e magistrati, tra il 1978-79 (anno in cui il tema della difesa d'ufficio e dei meno abbienti trovò centralità nel dibattito del Congresso Nazionale Giuridico Forense di Lecce) si è approdati alla riforma del patrocinio per i meno abbienti nel settore penale con la Legge 217/90 che, come si intuisce, ha affrontato - e non risolto - solo una parte del problema. - La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, pur senza intervenire sull'art. 24 della Costituzione (incluso in quella parte sottratta alle modifiche) introdusse un nuovo art. 130, secondo il quale, tra l'altro, la legge avrebbe dovuto istituire " pubblici uffici di assistenza legale al fine di garantire ai non abbienti il diritto di agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione ". La cd bozza Boato insomma dava corpo - quasi di soppiatto - ad una scelta che gli stessi costituenti , a seguito di un ben più articolato dibattito, avevano evitato. - La reazione dell'avvocatura (in particolare di quella penale) non si è fatta attendere: l'Unione delle Camere Penali Italiane, nel 1998, ha dedicato alla riforma degli istituti in parola una interessante Conferenza di Studi, tenutasi a Rapallo, ove sono stati svolti approfonditi studi e presentate articolate proposte di riforma. - Nel contempo sono maturati svariati disegni di legge che, in buona sostanza, ripercorrono e ripropongono questa contrapposizione (un po' nostalgica) tra una 'filosofia' statalista ed una liberale. Da un lato, la proposta (confortata anche da alcuni movimenti di volontariato) di istituire una nuova forma di Avvocatura di Stato per garantire il patrocinio ai meno abbienti e la difesa di ufficio. Dall'altro, la proposta di organizzare tali istituti secondo moduli privatistici, rimettendo cioè allo Stato l'onere di finanziare l'assistenza difensiva senza sottrarne la gestione alle Istituzioni forensi. E' intuibile che tale ultima soluzione (che sembra prevalere tra i disegni di legge presentati) consente di superare le giuste recriminazioni dell'avvocatura, preoccupata dalla creazione di una parallela categoria di difensori (di ufficio e dei meno abbienti) priva degli imprescindibili requisiti dell'indipendenza e della libertà (peculiari del libero professionista) . *** I GIOVANI AVVOCATI hanno interesse ad uscire da questa impasse. L'assistenza legale di cui discutiamo, nella maggior parte dei casi, viene svolta dai più giovani che manifestano più disponibilità verso un mercato 'poco appetibile' al professionista adulto e che finiscono, per 'prassi consolidata', con l'essere 'scelti' per quel simulacro di difesa giudiziaria che risponde al nome di difesa d'ufficio. Il

risultato dell'attuale sistema è catastrofico su entrambi i versanti. - L'assistito di ufficio non beneficia di una effettiva difesa: nella migliore delle ipotesi il volenteroso difensore, ammesso che disponga della necessaria preparazione tecnica richiesta dal caso, deve improvvisare una difesa per contrastare una accusa costruita sulla scorta di prove precedentemente raccolte e opportunamente valutate ed articolate. D'altro canto, il difensore non trae alcun beneficio da una tale attività: nessuno sarà mai disposto a riconoscergli un onorario (ammesso che l'assistito sia reperibile, perché, in tal ultimo caso, il recupero è obiettivamente impossibile e la difesa si traduce in un'autentica attività onorifica); ma è viepiù grave che una 'occasione' di formazione professionale (e, perché no, di conoscenza sul mercato) si trasformi (per le indegne modalità in cui si svolge) in una pantomima umiliante e diseducativa. - Non diversa è la situazione per il meno abbiente che aspiri ad essere ammesso al patrocinio a spese dello stato: il primo ostacolo che il sistema burocratico gli oppone è addirittura quello informativo; di poi, scoprirà una soglia di ammissibilità (ulteriormente abbassata dal cumulo dei redditi dei conviventi) che lo persuaderà della funzione solo simbolica dell'istituto. D'altra parte il difensore che accetterà il mandato per un meno abbiente dovrà sobbarcarsi ad una estenuante attività burocratica e sarà alla mercede del giudice quando avanzerà la richiesta di liquidazione (mentre nel civile-amministrativo avrà addirittura svolto un'attività onorifica se non ha ottenuto la vittoria di spese). * Dall'attuale impasse non si esce con la corsa alla presentazione di nuovi disegni di legge o di ulteriori articolati normativi. Noi siamo persuasi che, oggi, sia più produttivo avviare un confronto con quanti (politici, magistrati, avvocati, movimenti di opinione e di volontariato impegnati sul tema) possono offrire un valido contributo alla enucleazione dei punti qualificanti ed imprescindibili intorno ai quali deve ruotare una riforma. Intendiamo, insomma, superare forme ed etichette per trovare, in vista dell'obiettivo finale (la effettività della difesa dei più disagiati) una concreta convergenza sul metodo e nei contenuti di un progetto riformatore. SUL METODO. 1. A nostro parere un disegno riformatore deve dettare una disciplina unitaria ed organica sia per l'assistenza nel contenzioso civile - amministrativo (regolato dall'anacronistico R.D. del 1923), sia per la difesa penale (soggetta, dal 1990, ad un nuovo e differente regime) contemplando, all'interno di questa, tanto il patrocinio per i meno abbienti quanto la difesa di ufficio. Un legislatore moderno, infatti, deve avere la capacità di 'estendere' anche alla giurisdizione civile ed amministrativa quel 'diritto di accesso' che indubbiamente manifesta meglio la sua valenza nella giurisdizione penale. Un legislatore moderno, inoltre, deve anche avvedersi che il patrocinio per i meno abbienti e la difesa di ufficio sono osmotici: sovente si abbandona al difensore di ufficio colui che non ha i mezzi economici per incaricare un difensore di fiducia e, soprattutto, non è informato dei diritti a lui riconosciuti in virtù delle condizioni di indigenza o comunque è dissuaso dalla farraginosità del procedimento cui dovrebbe dar corso. 2. Proprio per questa ragione la riforma

degli istituti in parola deve essere improntata alla massima semplificazione delle procedure di accesso e di funzionamento del sistema giuridico e, prim'ancora, deve garantire una effettiva informazione dei soggetti potenzialmente interessati. A tal proposito sarebbe opportuno introdurre negli istituti di detenzione e presso i Consigli degli Ordini appositi sportelli informativi. NEL MERITO 1. Quanto al patrocinio per i meno abbienti. - Va definitivamente esteso il sistema del patrocinio a carico dello Stato (previsto dalla Legge 217/90 per il settore penale) anche alle controversie civili ed amministrative ove vige un regime onorifico ancorato ad una anacronistica tradizione forense. - Va parimenti esteso al settore civile - amministrativo il diritto dell'assistito a scegliere liberamente il proprio difensore con facoltà dello stesso di avvalersi di un sostituto nei processi a distanza. - La domanda di ammissione, il controllo sull'attività difensiva, la liquidazione e la corresponsione dei compensi (tranne il caso in cui l'ammesso al patrocinio abbia ottenuto la vittoria di spese ed onorari) dovranno spettare ad un organo terzo rispetto all'A.G. investita del procedimento: all'uopo si propone la istituzione di una COMMISSIONE CIRCONDARIALE PER LA DIFESA A CARICO DELLO STATO presso ogni Consiglio dell'Ordine degli avvocati, composta dal Presidente del medesimo Consiglio, dal Presidente del Tribunale, dal Procuratore della Repubblica , o loro delegati, nonché da due Consiglieri dell'Ordine e da un Rappresentante delle Associazioni maggiormente rappresentativi sul territorio nazionale. In particolare. - L'ammissione dovrà valutata esclusivamente in base alla non infondatezza della azione o della comparsa che si vuol dispiegare nel giudizio (valutazione ovviamente necessaria solo per il settore civile ed amministrativo) ed al rispetto della soglia di reddito del richiedente (fino a 14 milioni l'assistito potrebbe godere di un totale ` finanziamento'; da 14 a 28 milioni potrebbe essere ammesso ad un finanziamento del 50% delle spettanze). - Il controllo sull'attività difensiva dovrà essere realizzato dalla Commissione attraverso periodiche relazioni cui è tenuto il patrocinatore. - La liquidazione e la corresponsione spetterà alla Commissione dietro parere consultivo dell'A.G. innanzi alla quale si è svolto il procedimento. La Commissione godrà di autonomia finanziaria : ad essa sarà destinato, dalla analoga Commissione Distrettuale, un riparto del fondo che ogni anno lo Stato (eventualmente con una parziale partecipazione anche del CNF) stanzierà su base distrettuale. 2. Quanto alla difesa di ufficio. - La difesa di ufficio va retribuita dallo Stato (che, in buona sostanza, contrae il mandato) che deve anticipare le spettanze recuperandole, poi, dall'assistito. - La scelta del difensore; la liquidazione, la corresponsione ed il recupero delle spettanze; il controllo sull'attività devono competere ad un organo terzo rispetto all'A.G. ovvero alla COMMISSIONE CIRCONDARIALE PER LA DIFESA A CARICO DELLO STATO. In particolare. - La scelta del difensore. Quando l'A.G. o la P.G. ne farà richiesta, la segreteria della Commissione fornirà il nominativo di un difensore (sostituibile solo con un ulteriore provvedimento della Commissione), in base alla specializzazione richiesta dalla natura del reato, reperendolo da un

Elenco dei difensori di Ufficio che la Commissione avrà il compito di tenere ed aggiornare, ammettendovi coloro che frequentano proficuamente appositi corsi di formazione istituiti di concerto con il Centro di Formazione Nazionale e le Scuole Forensi. La permanenza di iscrizione e l'esercizio dell'attività professionale equivarranno, rispettivamente, al periodo di formazione e di tirocinio richiesti per l'ammissione all'esame di avvocato. Il difensore risponde del suo operato alla Commissione ed è tenuto a periodiche relazioni scritte sullo stato del procedimento e l'attività svolta. - La liquidazione delle spettanze sarà stabilita dalla Commissione dietro parere consultivo dell'A.G. innanzi alla quale si è svolto il procedimento ed in base alla attività espletata. L'omessa presentazione delle relazioni scritte nel corso del procedimento rende improcedibile la domanda di liquidazione. - La Commissione, dotata di autonomia finanziaria, provvederà ad anticipare al difensore le spettanze liquidate e disporrà il recupero delle somme nei confronti dell'assistito. In conclusione. Al di là dei punti qualificanti, l'elemento centrale, intorno al quale ruota la proposta AIGA, è la istituzione della Commissione circondariale per il patrocinio a carico dello stato che assumerebbe una competenza sia sul patrocinio per i meno abbienti (nel settore penale come in quello civile -amministrativo) sia sulla difesa di ufficio. La sua posizione presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati risolverebbe le preoccupazioni della classe forense sulla creazione di una parallela Avvocatura alle dipendenze dell'A.G. Di converso, la presenza all'interno della Commissione dei rappresentanti dell'Ordine Giudiziario, garantirebbe quel controllo statale richiesto dalla gestione di fondi pubblici e dal riflesso pubblicistico della funzione affidata ad un tale organo. Ciò che ai Giovani Avvocati preme, in definitiva, è rimarcare che un sistema così strutturato consentirebbe allo Stato di cogliere due importanti risultati. Da un lato si assicurerebbe al cittadino una difesa effettiva, affermando, così, senza più finzioni, un irrinunciabile principio di civiltà. Dall'altro si consentirebbe ai giovani avvocati un percorso di formazione di alto profilo ed un esercizio dell'attività in condizioni (anche economiche) di doverosa dignità.