

**XXXIV Congresso Nazionale Forense  
Catania, 4 - 6 ottobre 2018**

**Il Ruolo dell'avvocato per la democrazia e nella costituzione**

**COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA FIGURA E DEL RUOLO  
DELL'AVVOCATO E RELATIVA PROPOSTA NORMATIVA**

**MOZIONE PRESENTATA DALL'AVV. EDOARDO FERRARO  
(DELEGATO DEL FORO DI PADOVA)**

**Mozione per consentire la fruibilità del patrocinio a spese dello Stato in condizioni di eguaglianza di trattamento di tutti gli aventi diritto con precisazione del criterio delle tipologie di reddito da imputare per la verifica della soglia di ammissione e con l'uniformazione della modulistica per la presentazione della domanda al fine di una piena estrinsecazione dell'art. 24 comma 3 della Costituzione**

**Premesso che**

- l'Articolo 24 della Costituzione Italiana prevede, al terzo comma che *“Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione”*;
- ciò è in linea con le previsioni dell'Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'Articolo II-107 della Costituzione Europea, che prevede che *“a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia”*;
- la disciplina attuativa di tale normativa costituzionale è prevista nel "Testo Unico Spese di Giustizia" (DPR 115/2002) all'articolo 76 e seguenti;
- l'art. 76 del DPR 115/2002 prevede, appunto, che la difesa pagata dallo Stato sia garantita a tutti coloro che hanno una certa soglia di reddito, che però spesso è difficile individuare correttamente;
- invero la norma citata così recita:  
*“1. Può essere ammesso al patrocinio chi è titolare di un reddito imponibile ai fini*

*dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 11.528,41.*

*2. Salvo quanto previsto dall'articolo 92, se l'interessato 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'istante.*

*3. Ai fini della determinazione dei limiti di reddito, si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, ovvero ad imposta sostitutiva..... (omissis)";*

- purtroppo i soggetti che ammettono in via anticipata i richiedenti (Consigli dell'Ordine degli Avvocati in particolare) non computano correttamente il tetto reddituale, ritenendo sovente di attenersi all'importo numerico senza l'imputazione degli oneri deducibili, ovvero individuando redditi superiori che inibiscono l'ammissione a soggetti in realtà aventi diritto;
- ciò accade nonostante:
  - ➔ la lettera della norma e la presenza di apposita risoluzione dell'Agenzia delle Entrate (n. 15/E del 21 gennaio 2008) che individuano tale reddito definendolo come "imponibile" (si veda <http://www.slideshare.net/Shapur/definizione-reddito-per-gratuito-patrocinio-risoluzione-n-15e-roma-21-gennaio-2008>);
  - ➔ la sentenza della Corte di Cassazione della III sezione penale del 23 marzo - 28 aprile 2011 n. 16583 (si veda <http://www.avvocatogratis.com/2013/06/la-cassazione-spiega-quale-reddito-utilizzare-per-lammissione-al-gratuito-patrocinio/>);
- infatti, l'art. 76 del D.P.R. n. 115 del 2002 fa espresso riferimento al reddito imponibile ai fini dell'Irpef risultante dall'ultima dichiarazione e, al comma 3, elenca anche le altre tipologie di reddito da considerare ai fini della determinazione del limite di reddito in discussione;
- l'Agenzia delle Entrate, nel fornire tale parere - orientato ad un'interpretazione strettamente letterale della norma - fa presente che l'art. 3 del TUIR - nel disciplinare la base imponibile ai fini fiscali - prevede che *"l'imposta si applica sul reddito complessivo del soggetto, formato per i residenti da tutti i redditi posseduti al netto degli oneri deducibili indicati nell'art. 10"*;
- per queste ragioni, l'avvocatura - anche su impulso di associazioni di attivisti laici e forensi - aveva già rilevato il problema, ponendola all'attenzione di questa massima assise del Congresso Nazionale Forense; l'11 ottobre 2014 a Venezia, un'assemblea pressoché unanime aveva approvato la mozione politica n. 32 chiedendo – tra l'altro – di precisare che il tetto reddituale previsto per l'ammissione al gratuito patrocinio dovesse considerarsi al netto degli oneri prededucibili ammessi per legge (si vedano i link alla mozione n. 32: [www.oua.it/Documenti/Mozione%20n~32.pdf](http://www.oua.it/Documenti/Mozione%20n%2032.pdf) e <http://www.avvocatogratis.com/2014/10/mozione-n-32-il-congresso-forense-approva-la->

[richiesta-interventi-urgenti-per-i-cittadini/](#));

- dopo il Congresso di Venezia, l'Organismo Unitario dell'Avvocatura si è fatto carico della sua missione di dare esecuzione alle mozioni congressuali e ha chiesto in 2 distinte delibere agli organi politici di intervenire con gli opportuni provvedimenti per precisare che il predetto tetto reddituale per l'ammissione al beneficio sia da considerarsi al netto dei componenti negativi del reddito e degli oneri deducibili ammessi per legge;
- i citati deliberati OUA possono essere letti ai seguenti link:
  - ➔ [http://www.oua.it/NotizieOUA/scheda\\_notizia.asp?ID=13455](http://www.oua.it/NotizieOUA/scheda_notizia.asp?ID=13455)
  - ➔ [http://www.dirittoegiustizia.it/allegati/PP\\_PROF\\_15oua\\_s.pdf](http://www.dirittoegiustizia.it/allegati/PP_PROF_15oua_s.pdf)
  - ➔ <http://www.slideshare.net/Shapur/istanza-oua-a-ministero-giustizia-adequamentograttuitopatrociniointerventiurgenti>
- la richiesta di OUA ha generato la presentazione, fra la fine di giugno ed il mese di luglio 2015, di ben 3 interrogazioni parlamentari (1 al Senato e 2 alla Camera) da parte di parlamentari di diversi schieramenti, che si possono consultare ai seguenti link:
  - ➔ [http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo\\_17/showXhtml.Asp?idAtto=38003&stile=6&highLight=1](http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=38003&stile=6&highLight=1)
  - ➔ [http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo\\_17/showXhtml.Asp?idAtto=39443&stile=6&highLight=1](http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=39443&stile=6&highLight=1)
  - ➔ [http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo\\_17/showXhtml.Asp?idAtto=39465&stile=6&highLight=1](http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_17/showXhtml.Asp?idAtto=39465&stile=6&highLight=1)
- a quelle si è aggiunta anche la conforme istanza dell'Unione Triveneta degli Ordini Forensi (formata dai 14 Consigli degli Ordini degli Avvocati di Venezia, Trieste, Trento, Bolzano, Treviso, Padova, Vicenza, Verona, Rovigo, Belluno, Pordenone, Udine, Gorizia e Rovereto: si veda il deliberato dell'Unione Triveneta al seguente link: <https://drive.google.com/file/d/0B7GnN9WMYcb8Mnc1Tk50MHM3bXE4dEwybDhfNXplSnFGZ2E4/view?usp=sharing>);
- successivamente, il ministero è intervenuto accogliendo l'ulteriore richiesta di OUA relativa all'adeguamento *ex lege* della soglia reddituale per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, che è così passata da € 11.369,24 a € 11.528,41, consentendo ad almeno 210.000 (duecentodiecimila) contribuenti italiani in più di accedere al beneficio di Stato;
- la richiesta di precisazione per la determinazione del tetto reddituale è stata evidenziata anche nel corso del Focus sul Patrocinio a spese dello Stato svoltosi il 26 novembre 2015 durante la Conferenza Nazionale dell'Avvocatura di Torino, come risulta dal documento di sintesi dei lavori (punto 4: si veda il relativo documento a questo link: <http://www.slideshare.net/Shapur/documento-finale-focus-oua-sul-patrocinio-a-spese->

- [stato](#));
- quanto richiesto da tutte le componenti dell'Avvocatura e dalle rappresentanze parlamentari appare anche conforme al *"Documento Programmatico sulla difesa d'ufficio e sul patrocinio a spese dello Stato"*, già sottoscritto il 14 maggio 2014 dal Ministero di Giustizia, da OUA, CNF, Cassa Forense, UCPI, AIGA, UNCM e AIAF (punto 9: si veda <http://www.slideshare.net/Shapur/documento-programmatico-difesa-dufficio-patrocinio-a-spesse-dello-stato>);
  - a rendere opportuno ed urgente un intervento chiarificatore contribuisce anche un recente arresto della giurisprudenza amministrativa in ambito diverso ma collegato e, segnatamente, la sentenza del Consiglio di Stato n. 842 del 29 febbraio 2016, la quale ha precisato come nel reddito imponibile ai fini ISEE non si debbano tenere in conto i trattamenti indennitari percepiti dai disabili perché *«... ricomprendere tra i redditi i trattamenti... indennitari percepiti dai disabili significa allora considerare la disabilità alla stregua di una fonte di reddito -come se fosse un lavoro o un patrimonio- ed i trattamenti erogati dalle pubbliche amministrazioni, non un sostegno al disabile, ma una "remunerazione" del suo stato di invalidità... (dato) ... oltremodo irragionevole ... (oltre che) ... in contrasto con l'art. 3 Cost.>>* (la sentenza è qui consultabile: <https://www.giustiziaamministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=QDMAJC2BAC6FR6CKCCQPWICM4&q>);
  - è entrata in scena, così, un'ulteriore variabile fonte di maggiore incertezza nella determinazione del reddito da computare ai fini dell'ammissione al beneficio;
  - ad oggi, appare quindi necessario un intervento formale finalizzato a precisare definitivamente quale sia il reddito di riferimento e, trattandosi di importo definito dalla stessa legge come "imponibile", diretto ad affermare inequivocabilmente l'ammissibilità della decurtazione degli oneri deducibili, in ossequio alla recentissima sentenza della Corte di cassazione n. 34935/2016 depositata il 17 agosto 2016;
  - per intervenire sul punto, dipanando ogni prassi non uniforme, sarebbe bastevole una circolare od una nota ministeriale che affermasse e ribadisse *erga omnes* i contenuti della risoluzione dell'Agenzia delle Entrate, dando così riscontro alle 3 interrogazioni sopra citate;
  - all'uopo, è stata presentata apposita istanza al ministero di Giustizia, che risulta già all'attenzione del ministro Andrea Orlando e dei sottosegretari Migliore e Chiavaroli (il testo integrale approvato da OUA e trasmesso agli uffici lo si trova al link di seguito indicato: [https://docs.google.com/document/d/1QiSmKpaMiYwvLqRv9gV3e0q21JiYxPUKRyQ\\_Kf9rYA/edit](https://docs.google.com/document/d/1QiSmKpaMiYwvLqRv9gV3e0q21JiYxPUKRyQ_Kf9rYA/edit));

**considerato che**

- oggi è spesso difficile ottenere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, in quanto i soggetti richiedenti incontrano differenti interpretazioni sul contenuto esatto dell'istanza da presentare e sulla documentazione da allegare, così vedendosi a volte escludere l'accesso al beneficio per mere questioni formali, variabili da foro a foro;
- la Commissione delle Comunità Europee, con decisione del 26 agosto 2005 in applicazione della direttiva 2003/8/CE del Consiglio, ha provveduto ad elaborare una modulistica conforme a standard unitari per tutti i paesi comunitari, adottando un formulario per la trasmissione delle domande di patrocinio a spese dello Stato (il testo integrale del documento comunitario lo si trova al link seguente: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32005D0630&qid=1471511318383&from=IT>);
- già il 9 novembre 2004 la stessa Commissione aveva emanato una decisione con cui era stato adottato un formulario per le domande di patrocinio a spese dello Stato, in applicazione della direttiva 2002/8/CE del Consiglio 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 [notificata con il numero C(2004) 4285]: il testo integrale del documento comunitario lo si trova al link seguente: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0844:IT:HTML>;
- successivamente è stato definito in sede comunitaria il formulario di presentazione delle domande di ammissione al patrocinio a spese dello Stato presso altro Stato membro ed in tale sede si tiene conto di tutti i requisiti previsti per l'ammissione in altre realtà comunitarie disancorate dal mero parametro del reddito imponibile del richiedente e dei suoi conviventi (il testo integrale del documento comunitario lo si trova al link seguente: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1471511318383&uri=CELEX:32015Q0618%2802%29>);
- il percorso europeo palesa i risultati positivi di una uniformazione dei termini e delle modalità di individuazione dei requisiti per la proposizione della domanda di ammissione al beneficio e per l'accertamento dei requisiti anche formali che ne permettono l'accesso;
- appare quindi possibile definire gli standard minimi per la presentazione della domanda avanti gli uffici italiani, in ragione dei requisiti richiesti dalla disciplina nazionale;
- le difficoltà ad accedere al beneficio di Stato da parte degli aventi diritto, unitamente al cronico ritardo nel pagamento dei compensi liquidati in loro favore, ha sempre disincentivato gli avvocati ad iscriversi ed a permanere nell'elenco speciale dei difensori abilitati al patrocinio a spese dello Stato;
- al fine di ottimizzare l'accesso al patrocinio dello Stato e consentire, di conseguenza, ai

cittadini di poter contare sulla professionalità di un maggior numero di avvocati, appare necessario consentire il superamento della difficoltà dell'impianto burocratico di ammissione al beneficio, definendo standard uniformi che impediscano trattamenti ingiustamente differenziati a seconda degli uffici interpellati;

- ciò consentirebbe una strutturazione del sistema per accedere al patrocinio a spese dello Stato conforme ad una piena applicazione dell'art. 24 comma 3 della Costituzione e, pertanto, tale da favorire la funzione stessa dell'avvocato nel sistema costituzionale e, più specificamente, nell'ambito del diritto di difesa garantito ad ogni cittadino.

### **Tutto ciò premesso e considerato**

l'Avvocatura Italiana, riunitasi nel XXXIV Congresso Nazionale Forense a CATANIA, a paritaria tutela dei cittadini italiani e dei principi espressi nella Carta costituzionale nonché nell'interesse del Paese,

### **dà mandato**

al CNF, all'Organismo Congressuale Forense e ad ogni rappresentanza territoriale di porre in essere ogni necessaria iniziativa, innanzi tutte le sedi competenti ed opportune, ed in particolare avanti tutti i Ministeri ed Enti competenti, affinché

1. Venga emanata nota o circolare ministeriale che precisi il tetto reddituale per l'ammissione indicando con precisione e chiarezza la definizione di ogni reddito da imputare e segnalando in particolar modo la computabilità o meno delle rendite INAIL e delle indennità di invalidità e per disabilità, nonché evidenziando che tale importo è al netto degli oneri deducibili ammessi per legge.
2. Venga emanata nota, circolare ministeriale o altra comunicazione ministeriale che definisca ed imponga uno standard nazionale unico per la modulistica per l'inoltro della domanda di ammissione al patrocinio a spese dello Stato in conformità a quelli dell'Unione Europea, al fine di ottenere una piena applicazione dell'art. 24 comma 3 della Costituzione.

\*\*\*\*

A solo titolo di esempio, si propone qui di seguito una possibile riscrittura dell'art. 24 della Costituzione:

## TESTO ATTUALE

### **Articolo 24 Costituzione**

Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

## TESTO EMENDATO

### **Articolo 24 Costituzione**

Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti **e secondo uno standard nazionale unico**, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

**(Firmato Digitalmente)**

**Avv. Edoardo Ferraro**