

## ***AVVOCATURA DEL POVERO O DIFESA DEL NON ABBIENTE?***

di Nicola Ianniello

---

L'ultimo statista in ordine di tempo a voler gestire la difesa del non abbiente con l'ufficio dell'avvocatura dei poveri alle dirette spese dello Stato è stato l'avvocato Urbano Rattazzi.

Egli, deputato fin dal primo parlamento subalpino di Carlo Alberto nell'aprile del 1848, fu il promulgatore della legge 13 novembre 1859 n. 3871 (detta "legge Rattazzi") di riforma dell'ordinamento giudiziario, con la quale, tra l'altro, furono istituiti nel Regno Sabauda gli uffici dell'avvocatura dei poveri cui erano assegnati avvocati e procuratori dipendenti dall'erario e deputati ad assumere gratuitamente le cause dei non abbienti.

Gli entusiasmi per la nuova legge, che portarono ad estendere nel 1862 alle altre province del neonato Regno d'Italia gli uffici dell'avvocatura dei poveri, vennero ben presto soffocati a causa dei costi eccessivi per le casse erariali.

Così con la legge 6 dicembre 1865 n. 2626 (detta "legge Cortese") vennero definitivamente soppressi tutti gli uffici dell'avvocatura dei poveri esistenti, e, nel contempo, venne dichiarato il gratuito patrocinio come ufficio onorifico e obbligatorio della classe degli avvocati e procuratori.

Il R.D. 30 dicembre 1923 n. 3282 si è richiamato fedelmente ai principi della legge Cortese ed è rimasto in vigore fino al 1990 per la materia penale e fino al 2002 per le materie civile, amministrativa, tributaria, contabile e di volontaria giurisdizione.

Il testo unico 30 maggio 2002 n. 115 sulle spese di giustizia ha completato il quadro della difesa del non abbiente tentando un "compromesso" tra l'ufficio della difesa del povero ove viene imposta la misura del compenso ma lasciando libero l'iscritto all'albo professionale di iscriversi o meno all'elenco dei difensori per il gratuito patrocinio.

Il tentativo di raggiungere un certo equilibrio in una materia così delicata, seppur lodevole da parte del legislatore, tuttavia non sembra destinato ad avere un futuro roseo.

Ciò non per colpa della normativa attuale (seppure incompleta specie per la materia minorile e tributaria) che, è bene rammentarlo, trova ospitalità in un testo unico di contenuto prevalentemente finanziario, ma per la scarsa attenzione posta dal legislatore su alcuni aspetti che avrebbero meritato un rilievo addirittura preminente.

Il recente incontro di studio organizzato il 5 aprile 2005 dall'A.N.V.A.G. associazione nazionale avvocati per il gratuito patrocinio e la difesa del non abbiente, d'intesa con l'Ordine forense di Roma nell'aula delle adunanze del Consiglio presso il Palazzo di Giustizia della Suprema Corte di Cassazione ha messo in evidenza quelle che possono rappresentare le lacune più gravi della legge vigente.

Non riteniamo di essere facili profeti se azzardiamo l'ipotesi di un fallimento della legge in tempi brevi per l'obiettiva impossibilità da parte dello Stato a sostenere l'onere del gratuito patrocinio.

E' anche chiaro che, procedendo su questa strada, si svilisce se non addirittura si umilia sempre di più la prestazione del difensore.

Dagli interventi dei relatori si sono ricavati appunti interessanti e fondamentali che possono contribuire efficacemente ad apportare quei miglioramenti necessari perché la vigente normativa, certamente in linea di massima valida secondo i principi costituzionali sia interni che europei, non rimanga inattuata "per ragione di Stato" o, quel che è peggio, naufraghi miseramente.

### **1. L'assistenza e la consulenza.**

La difesa del povero nella fase pregiudiziale si pone come servizio assolutamente necessario.

E' noto che la consulenza legale per i poveri viene esercitata dalle libere iniziative private limitatamente ad alcuni settori.

Del resto l'attuazione del precetto costituzionale è compito primario dello Stato ed il povero deve poter contare su un'assistenza che non lo costringa a passare attraverso il tramite, in vario modo oneroso, di organizzazioni private.

La tutela dei diritti dei cittadini deve realizzarsi non solo nella fase processuale, all'interno di un processo, ma anche in una fase anteriore all'eventuale processo.

La direttiva 2002/8/CE (*ora 2003/8/CE*) del Consiglio d'Europa intesa a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al patrocinio a spese, riconosce espressamente il diritto a ricevere una consulenza nella fase precontenziosa (art. 3) prima di intentare una azione legale.

Ciò costituisce uno dei capisaldi del principio della effettività dell'accesso alla giustizia (art. II-107 carta costituzionale europea).

Tutti i suddetti documenti sono consultabili sul sito [www.anvag.it](http://www.anvag.it) nella rubrica biblioteca.

È qualcosa di più del servizio pubblico di informazione e consulenza da istituirsi presso il Consiglio dell'Ordine degli avvocati, previsto dall'art. 87 del t.u. in materia di spese di giustizia ma questo non ha niente a che vedere con l'attività di consulenza e assistenza stragiudiziale.

Il servizio previsto da detto articolo, una volta divenuto operativo, comporterà certamente non poche difficoltà perché il contributo che gli utenti dovranno versare per la consulenza prestata costituirà ancora una volta un elemento di difficoltà nell'accesso a tale servizio per i soggetti veramente non abbienti e, quindi, interverranno ancora una volta in aiuto associazioni di volontariato per continuare a svolgere il servizio di consulenza con buona pace per i principi costituzionalmente riconosciuti.

E' necessario prevedere una forma di assistenza stragiudiziale attraverso l'opera di liberi professionisti a carico dell'erario.

Già in Inghilterra e in Francia si è fatta strada la consapevolezza che il problema dell'assistenza legale non si esaurisce nell'esigenza di rendere concreto ed effettivo il diritto alla tutela giudiziale, ma insieme a tale esigenza va considerata la tutela prima e fuori del giudizio, sia nella forma della consulenza in senso stretto sia nella forma dell'assistenza ad eventuali trattative stragiudiziali, tanto di tipo informale quanto di tipo arbitrale, amministrativo, ecc.

L'aiuto legale stragiudiziale per i meno abbienti viene affidato all'attività dei liberi professionisti. Chi si trova in una data condizione economica e intende tutelare i propri diritti al di fuori di una controversia giudiziale o provare l'eventuale necessità di assistenza in giudizio, ha diritto di rivolgersi per la consulenza e assistenza ad un avvocato di propria fiducia la cui prestazione sarà a totale o parziale carico dello Stato.

Parallelamente a tale necessario servizio, diviene sempre più impellente la necessità di regolamentare e dare impulso al servizio di consulenza sulla difesa di ufficio e sul gratuito patrocinio che l'articolo 87 del testo unico in argomento rinvia all'art. 20 della legge n. 134/2001 la cui disposizione rimane oggettivamente inattuabile.

Presso ogni Consiglio dell'Ordine deve trovare dignitosa collocazione l'ufficio preposto sia al servizio suddetto che alla ricezione delle domande per il gratuito patrocinio ed organizzato con apposito regolamento che preveda la presenza di un avvocato con esperienza ultradecennale assistito da due o più praticanti avvocati con funzioni di assistenti nell'esame e studio della istanza.

## **2. Le tariffe.**

E' assolutamente necessario e urgente facilitare la redazione e la lettura delle note relative ai compensi professionali.

E' ad un tempo auspicabile che, una volta accolto il principio della "diversità" degli emolumenti nella difesa del non abbiente, siano formulati tariffari specifici.

E' necessario, altresì, facilitare il tempestivo pagamento dei compensi attraverso strumenti finanziari idonei allo scopo anche per il servizio di cui al punto che precede.

### **3. Scelta del difensore.**

La scelta del difensore deve essere libera nel senso che può riguardare ogni iscritto all'albo (per alcune materie e procedimenti di non rilevante valore e pericolosità sociale anche praticante abilitato) mentre la designazione da parte del magistrato o del Consiglio dell'Ordine (limitata in questa prima fase alla sola indicazione di un difensore esperto nella materia oggetto della vertenza) deve rimanere ancorata agli elenchi vigenti.

Il difensore, delineata la non manifesta infondatezza della difesa richiesta dal non abbiente, controfirma la istanza di ammissione al patrocinio.

E' necessario che venga espressamente previsto il riconoscimento del compenso a favore del difensore una volta che venga raggiunto un accordo con la parte avversa nella fase pregiudiziale.

### **4. Riapertura dei termini per la costituzione.**

E' necessario prevedere la costituzione tardiva nella oggettiva impossibilità da parte del difensore di espletare la propria difesa nei termini di legge.

### **5. Ammissione parziale al patrocinio a spese dello Stato: condizioni economiche e costo del processo.**

E' necessario prevedere strumenti che riescano a sopperire alle autentiche necessità di una giustizia effettivamente accessibile per tutti.

L'aver ancorato il concetto di non abbienza ad un criterio oggettivo fisso concernente il solo reddito, senza tener conto, del variabile costo dei singoli processi, comportare una delimitazione degli aventi diritto astratta e scarsamente conforme alle finalità del dettato costituzionale.

In primo luogo si avverte l'incongruenza che un soggetto che possiede un reddito appena superiore agli euro 9.296,22 è considerato persona ricca e quindi in grado di affrontare le spese di qualsiasi processo.

In secondo luogo si avverte la esigenza, per una vera uguaglianza tra gli utenti della giustizia, in relazione all'onere economico imposto dalle spese di una lite, di graduare lo stato di non abbienza e introdurre forme di ammissione parziale al patrocinio statale.

## **6. Corsi di studio e aggiornamento.**

E' necessario organizzare corsi di studio e approfondimento dell'approccio al patrocinio a spese dello Stato nonché della tecnica di difesa del non abbiente con particolare riguardo agli aspetti deontologici della professione.

*(Avv. Nicola Ianniello presidente dell'A.N.V.A.G. – 05/05)*