



## **CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO Prima Sezione**

### **Ricorsi**

**15587/10 Diaco c. Italia**

**32536/10 Diaco c. Italia**

**18351/14 Lenchi c. Italia**

### **OSSERVAZIONI DELL'UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE QUALE TERZO AUTORIZZATO**

1. Con comunicazione del 3 luglio 2019, la Corte europea informava l'Unione delle Camere Penali Italiane dell'autorizzazione concessa dal Sig. Presidente ad intervenire quale terzo nelle procedure evidenziate. Con il presente atto, l'Unione delle Camere Penali espone le proprie osservazioni.

***2. Il diritto al patrocinio a spese dello Stato quale presupposto per l'esercizio effettivo del diritto ad un equo processo nel diritto internazionale ed europeo.***

***2.1 Il legal aid nel diritto delle Nazioni Unite.***

Nel contesto delle Nazioni Unite il diritto al patrocinio a spese dello Stato è previsto dall'art. 14, par. 3, lett. d), del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966. La verifica del suo rispetto è attribuita al Comitato dei Diritti dell'Uomo.

I "Principi e linee guida delle Nazioni Unite sull'accesso al legal aid nei sistemi di giustizia penale", approvati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2012, inoltre, fissano, con riferimento alla specifica materia, degli standard globali ai quali dovrebbero conformarsi le legislazioni nazionali.

***2.2 Il legal aid nel diritto dell'Unione Europea.***

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, parte integrante dei Trattati, all'art. 47, afferma il diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, a un processo equo, pubblico ed entro termini ragionevoli di tempo, a farsi difendere e rappresentare a spese dello Stato se ciò è necessario per fruire di un accesso effettivo alla giustizia.

L'Unione Europea, attraverso la Direttiva 2016/1919/UE del 26 ottobre 2016, ha inteso garantire l'effettività dell'assistenza legale nei procedimenti penali, richiedendo agli Stati membri di prevedere il diritto di avvalersi di un difensore retribuito dallo Stato. L'atto normativo è stato la conclusione di un percorso già contemplato nella Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009, successivamente recepita nel Programma di Stoccolma 1, che prevedeva numerose misure per il rafforzamento delle garanzie difensive nell'Unione Europea. Così il legislatore europeo, integrando le precedenti Direttive 2013/48/UE e 2016/800/UE, ha previsto norme comuni da recepire da parte degli Stati membri, concernenti il diritto al patrocinio a spese dello Stato per gli indagati e imputati, nonché per le persone ricercate oggetto di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo, ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI. Secondo la definizione contenuta nell'art. 3, per "patrocinio a spese

***Unione Camere Penali Italiane***

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma

Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)

C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



dello Stato” si intende “il finanziamento da parte di uno Stato membro dell’assistenza di un difensore che consenta l’esercizio del diritto di avvalersi di un difensore”.

### **2.3. Il *legal aid* nel sistema della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali.**

Presupposto indefettibile per un effettivo godimento del diritto all’equo processo nei giudizi civili e penali previsto dall’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà Fondamentali è la garanzia per ciascuna parte in causa di stare in giudizio in condizioni di parità, al fine di scongiurare una posizione di sostanziale svantaggio dell’una rispetto all’altra (Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Plenaria, *Feldbrugge c. Paesi Bassi*, 29 Maggio 1986, § 44).

Il diritto al patrocinio a spese dello Stato è previsto dal § 3, lett. c) dell’art. 6 con riferimento al solo processo penale; in ragione della prefata norma ogni accusato ha diritto a difendersi personalmente o con l’assistenza di un difensore di propria scelta e, se non ha i mezzi per pagare un difensore, a poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d’ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia.

Tale previsione è volta ad assicurare l’esercizio “concreto ed effettivo” sia del diritto di difesa che di accesso alla giustizia, i quali, caratterizzando il principio di parità delle parti, rappresentano i presupposti per l’esercizio a sua volta concreto ed effettivo del diritto all’equo processo (Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Quarta Sezione, *Steel and Morris c. Regno Unito*, 15 Febbraio 2005, §72).

### ***3. Il diritto al patrocinio a spese dello Stato quale presupposto per l’esercizio effettivo del diritto di difesa e del diritto al giusto processo nel diritto italiano.***

#### **3.1 Il patrocinio a spese dello Stato nella Costituzione italiana.**

L’art. 24 della Costituzione italiana prevede: “*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*” (con la sentenza n. 98/1984 la Corte Costituzionale ha affermato che il diritto tutelato dall’art. 24 Cost. ha “*valore preminente, essendo il diritto di difesa inserito nel quadro dei diritti inviolabili della persona*”, pertanto, “*esso non potrebbe essere sacrificato in vista di altre esigenze*”...).

#### **3.2 La legislazione nazionale in tema di patrocinio a spese dello Stato.**

In attuazione della citata norma costituzionale ed oggi degli obblighi derivanti dall’ordinamento UE, l’istituto del patrocinio a spese dello Stato, nella sua formulazione attuale, è il frutto di diversi interventi legislativi finalizzati a dare concreta ed effettiva attuazione ai precetti costituzionali, conformemente alle fonti sovranazionali, attraverso l’ampliamento dell’ambito di applicazione oggettiva e soggettiva dell’istituto originario, confluito da ultimo nel DPR n. 115/2002 recante il “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*”, come successivamente modificato.

Le norme in materia di patrocinio a spese dello Stato sono contenute nella parte III del DPR n. 115/02, rubricata “*Patrocinio a spese dello Stato*”, e comprese tra gli artt. 74 e 145. In particolare, accanto alle “*Disposizioni generali sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario*” previste dal Titolo I (artt. da 74 ad 89), al

#### ***Unione Camere Penali Italiane***

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



Titolo II sono contemplate le “*Disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale*” (artt. da 90 a 118) ed al Titolo IV le “*Disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario*” (artt. da 119 a 145).

#### **4. L’oggetto del ricorso, i quesiti posti alle parti e l’interesse particolare dell’Unione delle Camere Penali Italiane.**

**4.1.** Oggetto del ricorso, introdotto da Avvocati italiani che hanno rappresentato e difeso dei clienti ammessi al patrocinio a spese dello Stato o difesi d’ufficio in procedimenti penali (Avv. Diaco) e cause civili (Avv. Lenchi) è il ritardo del pagamento delle somme riconosciute loro dai Giudici nazionali per l’attività difensiva svolta in favore dei loro assistiti.

**4.2.** In particolare, le parti sono chiamate a rispondere ai seguenti quesiti: 1) se il pagamento tardivo degli onorari ha violato il diritto dei ricorrenti all’equo processo sotto l’aspetto dell’obbligo (positivo) dello Stato a conformarsi ad una decisione giudiziaria esecutiva garantito dall’art. 6, § 1 CEDU ed il diritto al rispetto della proprietà previsto dall’art. 1 del Prot. 1 CEDU; 2) se esisteva un rimedio interno effettivo ex art. 13 CEDU.

**4.3.** L’Unione delle Camere Penali Italiane, come anticipato nella richiesta di intervento, ha un interesse particolare alla vicenda dal momento che il ritardo cronico nel pagamento degli onorari vanifica la *ratio* dell’istituto, da un lato, impedendo agli Avvocati che ne hanno diritto di riscuotere le somme loro spettanti per l’attività defensionale svolta con ciò facendo ricadere su di loro i relativi costi, dall’altro, scoraggiando gli Avvocati dall’isciversi e permanere negli elenchi speciali degli Avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, pregiudicando, in tal modo, il diritto alla difesa delle fasce più deboli della società.

#### **5. Il diritto interno pertinente.**

##### **5.1. Il procedimento giurisdizionale di liquidazione degli onorari al difensore.**

Il DPR 115/2002, di cui al precedente punto 3.2., all’art. 82, rubricato “*Onorario e spese del difensore*”, prevede: “1. *L’onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall’autorità giudiziaria con decreto di pagamento, osservando la tariffa professionale in modo che, in ogni caso, non risultino superiori ai valori medi delle tariffe professionali vigenti relative ad onorari, diritti ed indennità, tenuto conto della natura dell’impegno professionale, in relazione all’incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa.*

2. *Nel caso in cui il difensore nominato dall’interessato sia iscritto in un elenco degli avvocati di un distretto di corte d’appello diverso da quello in cui ha sede il magistrato competente a conoscere del merito o il magistrato davanti al quale pende il processo, non sono dovute le spese e le indennità di trasferta previste dalla tariffa professionale.*

3. *Il decreto di pagamento è comunicato al difensore e alle parti, compreso il pubblico ministero.*”

L’art. 84 del DPR 115/2002, rubricato “*Opposizione al decreto di pagamento*” prevede: “1. *Avverso il decreto di pagamento del compenso al difensore, all’ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte, è ammessa opposizione ai sensi dell’articolo 170.*”

A sua volta, l’art. 170 del DPR 115/2002, rubricato “*Opposizione al decreto di pagamento*” prevede: “1. *Avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell’ausiliario del magistrato,*

#### **Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma

Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)

C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



*del custode e delle imprese private cui è affidato l'incarico di demolizione e riduzione in pristino, il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono proporre opposizione. L'opposizione è disciplinata dall'articolo 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150."*

L'art. 15 del D.Lgs. 150/2011, rubricato "Dell'opposizione a decreto di pagamento di spese di giustizia" prevede: "1. *Le controversie previste dall'articolo 170 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo.*

*2. Il ricorso e' proposto al capo dell'ufficio giudiziario cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato.*

*Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del giudice di pace e del pubblico ministero presso il tribunale e' competente il presidente del tribunale. Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del pubblico ministero presso la corte di appello e' competente il presidente della corte di appello.*

*3. Nel giudizio di merito le parti possono stare in giudizio personalmente.*

*4. L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5.*

*5. Il presidente può chiedere a chi ha provveduto alla liquidazione o a chi li detiene, gli atti, i documenti e le informazioni necessari ai fini della decisione.*

*6. L'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile."*

Il termine per la proposizione del ricorso in opposizione avverso il decreto di liquidazione (quello pregresso era di gg. 20, sul quale – tuttavia - il Legislatore del D.Lgs. 150/2011 nulla ha disposto), è da ritenersi di gg. 30 a decorrere dalla comunicazione del relativo avviso (circostanza questa non indifferente rispetto all'accumularsi dei ritardi nella liquidazione dei compensi professionali) e, pertanto, **il decreto di liquidazione può essere reso esecutivo - in mancanza di opposizione - solo decorsi gg. 30 dall'ultima comunicazione** tra quelle previste dall'art. 82, co. 3 del DPR 115/2002 (si vedano, al riguardo, Circolare ministeriale n. 148412.U del 09/11/2012, Dip. Aff. Giust. - Dir. Gen. Giust. Civ. e, Corte Costituzionale, Sentenza n. 106 del 12/05/2016).

**5.2. La natura di titolo esecutivo del decreto di pagamento emesso dal giudice che procede al termine delle singole fasi processuali ai sensi dell'art. 82 del DPR 115/2002.**

La Corte di Cassazione, con una giurisprudenza consolidata ed avallata anche da recentissime pronunce [Cass., Sez. IV Penale, Sent. n. 17668 del 14/02/2019; in senso conforme si veda Cass., Sez. IV Penale, Sent. n. 21394 del 16/05/2019 (ud. 27/03/2019) in [www.italgiure.giustizia.it/sncass](http://www.italgiure.giustizia.it/sncass)], ritiene che il decreto di pagamento ex art. 82 DPR 115/2012 costituisca titolo esecutivo.

Chiamata a pronunciarsi sulla questione se la revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato determini, altresì, l'inefficacia del decreto di pagamento, ha precisato in modo assolutamente chiaro, il valore giuridico del decreto di pagamento: "*l'art.82 Dpr. 115/2002 stabilisce che l'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento....il decreto di pagamento è comunicato al difensore e alle parti, compreso il pubblico ministero". "Avverso il decreto di pagamento del compenso al*

**Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma

Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)

C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



difensore...è ammessa opposizione ai sensi dell'art.170" (Art.84 Dpr 115/2002). A norma dell'art.171 Dpr 115/2002 "il decreto di pagamento emesso da magistrato costituisce titolo di pagamento della spesa in tutte le fattispecie previste dal presente testo unico". **In sostanza si è in presenza di un atto solutorio, di natura giurisdizionale, che costituisce titolo esecutivo e in relazione al quale è previsto uno speciale procedimento di opposizione, disciplinato dall'art.15 D.to Lgs. 1.9.2011 n.150 e il magistrato può, su istanza del beneficiario e delle parti processuali, compreso il pubblico ministero e quando ricorrono giusti motivi, sospendere l'esecuzione provvisoria del decreto con ordinanza non impugnabile (art.170 D.P.R.115/2012).**

9.3 Orbene le sopra menzionate caratteristiche del decreto di pagamento e la previsione di uno specifico strumento impugnatorio contro di esso ha comportato la formulazione di una serie di riflessioni da parte del giudice di legittimità che nel caso in esame si prestano a considerazioni di assoluta pertinenza in chiave logico giuridico nel caso in esame. 9.4 In primo luogo il soggetto che promuove la richiesta di liquidazione del compenso a seguito di prestazioni rese a favore di soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato risulta titolare di un diritto soggettivo patrimoniale, come risulta confermato dalla disciplina processualcivilistica dell'opposizione avverso il decreto di pagamento (Cass. Civ. sez.U, 3.9.2009 n.19161). Il decreto che accoglie la richiesta di liquidazione del compenso del difensore di soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato ha pertanto natura decisoria e giurisdizionale e non risulta suscettibile di revoca o di modifica ufficiosa, posto che l'autorità giudiziaria che lo emette, salvi i casi espressamente previsti, consuma il proprio potere giurisdizionale (Cass.sez.VI - 2, Ordinanza 8.6.2012 n.13892 in motivazione; 16.5.2014 n.12795, Rv.631099-01; 18.1.2017 n.1196, Rv.642564-01; con riferimento al decreto di liquidazione di commissario giudiziale Cass.civ.19.10.2007 n.22010). 9.5 Inoltre il potere di revoca e di modifica del decreto di liquidazione del compenso al difensore o all'ausiliario, oltre a non essere contemplato in nessuna disposizione della disciplina di riferimento (se non nell'ambito o all'esito del procedimento oppositivo), risulta del tutto incompatibile con la previsione (art.170 Dpr 115/2002) di un termine perentorio concesso alle parti per opporsi al decreto di pagamento. Deve pertanto riconoscersi la estraneità all'assetto del Dpr 115/2002 del conferimento del generale potere di autotutela, tipico dell'azione amministrativa, all'autorità che ha provveduto (stessa giurisprudenza indicata al paragrafo precedente), soprattutto allorquando il provvedimento di liquidazione abbia esaurito i propri effetti, come nel caso in specie laddove il decreto non sia stato opposto e mandato in esecuzione. Sul punto è intervenuto anche il pronunciamento della Corte Costituzionale che ha statuito che il procedimento di liquidazione dei compensi, in caso di patrocinio a spese dello Stato, presenta carattere giurisdizionale. Per tale ragione non è ammessa la revoca in autotutela dei provvedimenti considerati illegittimi o infondati, dovendosi invece procedere all'esperimento dei mezzi di impugnazione previsti dalla legge, ed altrimenti prendere atto della formazione di una preclusione processuale (salva la eventualità che sia la stessa legge a prevedere la possibilità di revoca). In altri termini i provvedimenti di revoca non restano nella disponibilità del magistrato che li ha emessi, e sono emendabili solo in sede di (eventuale) impugnazione (Corte.Cost., Sent. 24.9.2015 n.192). 9.6 Dalla giurisprudenza del giudice di legittimità civile e della Corte Costituzionale risulta evidente che, in assenza di un procedimento oppositivo il

**Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005





giudice che procede, chiamato dall'Ufficio finanziario a rivalutare la sussistenza delle condizioni che avevano determinato l'ammissione dell'interessato al patrocinio a spese dello stato, non possa officiosamente elidere anche il provvedimento di liquidazione delle competenze del difensore da questi nominato che ha una propria genesi, un beneficiario diverso da colui che risulta ammesso al patrocinio, un fondamento giurisdizionale ed uno specifico strumento di impugnazione che non ammette l'esercizio di forme di autotutela. [...] 10.4 Va infine rilevato che se si dovesse accedere alla tesi secondo cui la revoca dell'ammissione al gratuito patrocinio determini altresì la inefficacia del titolo esecutivo costituito dal decreto di liquidazione, ne conseguirebbe che il patrocinatore liquidato si vedrebbe esposto per un periodo temporale assolutamente significativo (cinque anni dalla definizione del processo recita l'art. 112 comma I lett.d) ad un'azione di recupero da parte dell'Erario e ciò in contrasto con la chiara evidenza dell'art.111 TU spese di giustizia che impone il recupero verso l'imputato, al quale è revocata l'ammissione, e in violazione del diritto soggettivo patrimoniale di cui è titolare il difensore del cittadino non abbiente ammesso al patrocinio a spese dello Stato (per ipotesi di illegittimità della revoca della liquidazione dei compensi per l'opera prestata dal difensore in caso di espletamento dell'incarico già avvenuto, quando si riscontrino successivamente che l'iscrizione del predetto professionista negli appositi elenchi sia avvenuta solo dopo la nomina e la liquidazione del compenso da parte del giudice Cass. Civ.sez.I, 30.5.2008 n.14594, Rv.603472-01)[...]" (si veda, Cass., Sez. IV Penale, Sent. n. 17668 del 14/02/2019, cit., in [www.italgiure.giustizia.it/sncass](http://www.italgiure.giustizia.it/sncass), doc. 1).

**5.3** Appare a questo punto utile ricordare come nemmeno il decreto di pagamento non opposto consenta ai difensori di poter procedere immediatamente alla richiesta di pagamento ed alla riscossione della somma liquidata da parte degli Avvocati. Invero gli stessi debbono attendere che il decreto stesso, non opposto e solo dopo che siano spirati i termini della opposizione (che decorrono solo dal momento in cui le cancellerie comunicano ufficialmente a tutte le parti il deposito del decreto stesso) sia trasmesso agli uffici amministrativi in modo che sia consentito, solo all'esito di questi passaggi, l'emissione della fattura da parte del difensore.

## **6. Il diritto convenzionale pertinente.**

**6.1.** La giurisprudenza della Corte europea è da tempo consolidata nel ritenere che un credito certo, liquido ed esigibile, quale quello vantato dai ricorrenti in relazione alle attività professionali prestate in favore dei propri assistiti ammessi al patrocinio a spese dello Stato, costituisca un "bene" tutelato dall'art. 1 Prot. 1. (si veda *De Luca c. Italia*, 24 Settembre 2013, § 50: "The Court would first reiterate that a "claim" can constitute a "possession" within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 if it is sufficiently established to be enforceable" e la giurisprudenza *ivi*: *Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia*, 9 Dicembre 1994, § 59; *Burdov c. Russia*, 7 Maggio 2002, § 40).

**6.2.** Parallelamente, quale ulteriore premessa, le sentenze della Corte hanno evidenziato come anche la fase di esecuzione dei provvedimenti interni debba ritenersi parte integrante del "processo" e quindi sottoposta, *mutatis mutandis*, ai requisiti richiesti dall'art. 6 CEDU. Il diritto di accesso a un tribunale, in particolare, risulterebbe privo di contenuto se le decisioni interne non trovassero concreta attuazione a discapito di una delle parti ("the Court recalls that the right to a court would be illusory if a Contracting State's domestic legal system allowed a

### **Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



*final, binding judicial decision to remain inoperative to the detriment of one party. It would be inconceivable that Article 6 § 1 should describe in detail procedural guarantees afforded to litigants – proceedings that are fair, public and expeditious – without protecting the implementation of judicial decisions; to construe Article 6 as being concerned exclusively with access to a court and the conduct of proceedings would be likely to lead to situations incompatible with the principle of the rule of law which the Contracting States undertook to respect when they ratified the Convention. Execution of a judgment given by any court must therefore be regarded as an integral part of the “trial” for the purposes of Article 6”:* *Immobiliare Saffi c. Italia*, [GC], 28 Luglio 1999, § 63; *Hornby c. Grecia*, 10 Marzo 1997, § 40). La questione della mancata esecuzione dei provvedimenti interni è stata significativamente trattata in relazione ai problemi strutturali di uno degli Stati contraenti (*Burmych e altri c. Ucraina*, [GC], 12 Ottobre 2017).

**6.3.** Il primo quesito posto dalla Corte alle parti riguarda la sussistenza della violazione di cui all’art. 6 in relazione al diritto di accesso a un tribunale. La violazione, in caso di ritardo, può essere ragionevolmente ritenuta sussistente ove detto ritardo sia talmente sproporzionato rispetto ai tempi ordinari di gestione burocratica del pagamento da tradursi in una effettiva compressione del diritto dei ricorrenti. La Corte ha individuato, proprio in relazione alle tempistiche di pagamento da parte degli Stati (e quindi di esecuzione di decisioni interne) alcuni parametri, che si ritiene utile riepilogare:

- nel caso *Shmalko c. Ucraina* (20 Luglio 2004) un ritardo di quindici mesi nel pagamento è stato ritenuto integrare la violazione dell’art. 6 CEDU;
- nel caso *Burdov c. Russia* (ci si riferisce alla prima sentenza, del 7 Maggio 2002) vari ritardi nei pagamenti – l’ultimo di circa un anno – hanno comportato la condanna dello Stato convenuto per violazione dell’art. 6.

La sentenza *Burdov c. Russia* (n. 2) (15 Gennaio 2009) ha in effetti precisato (§ 67): “Some delay may be justified in particular circumstances but it may not, in any event, be such as to impair the essence of the right protected under Article 6 § 1”. Tuttavia, la stessa sentenza ha affermato: “The reasonableness of such delay is to be determined having regard in particular to the complexity of the enforcement proceedings, the applicant’s own behaviour and that of the competent authorities, and the amount and nature of the court award” e “a person who has obtained a judgment against the State may not be expected to bring separate enforcement proceedings... The requirement of the creditor’s cooperation must not, however, go beyond what is strictly necessary”.

**6.4** Nei ricorsi all’esame della Corte, né la complessità della procedura di pagamento, né il comportamento dei ricorrenti, né gli importi oggetto delle liquidazioni in favore dei difensori giustificano i ritardi lamentati nei ricorsi (importi che, si rammenti, per disposizione interna sono già decurtati rispetto alle tariffe previste per l’attività defensionale; in particolare, con riferimento al processo penale, l’art. 106-bis DPR 115/2002, rubricato “*Compensi del difensore, dell’ausiliario del magistrato, del consulente tecnico di parte e dell’investigatore privato autorizzato*”, prevede: “1. Gli importi spettanti al difensore, all’ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all’investigatore privato autorizzato sono ridotti di un terzo.”; con riferimento al processo civile, amministrativo, contabile e tributario, l’art.

**Unione Camere Penali Italiane**



130 DPR 115/2002, rubricato: “*Compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato e del consulente tecnico di parte*”, prevede: “1. *Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono ridotti della metà.*”).

Anzi, **il ritardo nei pagamenti dei difensori in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato è generalizzato e strutturale**: a conferma di un tanto, non risultando di pubblico accesso le statistiche nazionali relative alle tempistiche intercorrenti dall'esecutività del decreto di pagamento emesso dal Giudice ex art. 82 DPR 115/2002 al momento in cui il beneficiario è immesso nel possesso nelle somme liquidate, appaiono di assoluta rilevanza le delibere adottate nel periodo dal 2013 al 2018, *inter alios*, dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati di Trani (BR), Milano, Monza e Firenze (doc.ti 2, 3, 4 e 5) che lamentano l'eccessiva discrepanza temporale fra l'emissione della fattura da parte dell'Avvocato in relazione agli onorari ed alle spese liquidate dal Giudice con decreto di pagamento emesso ai sensi dell'art. 82 DPR 115/2002 esecutivo ai sensi dell'art. 170 (momento che essere anche di molto successivo rispetto all'esecutività del decreto di pagamento, che rappresenta, come specificato, a tutti gli effetti, il provvedimento giurisdizionale al quale lo Stato deve dare esecuzione).

Il Consiglio Direttivo della Camera Penale di Modena “Carl'Alberto Perroux”, addirittura, con delibera in data 4 maggio 2018, in conformità a quanto stabilito dall'Assemblea degli iscritti il precedente 20 aprile 2018, ha proclamato due giorni di astensione dalle udienze per i giorni 22 e 23 maggio 2018 anche in considerazione del fatto che “*i ritardi tipici delle fasi di liquidazione e di pagamento degli onorari determinano non solo lo svilimento della figura del difensore e della funzione difensiva ma costituiscono anche un inadempimento, da parte dello Stato, rispetto al dovere di garantire principi sanciti come inviolabili dalla Costituzione e dalla C.e.d.u.*” (doc. 6).

**6.5. Tale situazione di fatto, endemica e diffusa su tutto il territorio nazionale**, seppur con diversa incidenza, ha indotto la Cassa Forense e diversi Consigli dell'Ordine degli Avvocati a stipulare negli anni convenzioni con istituti di credito per l'anticipazione degli importi delle parcelle maturate e derivanti dall'attività svolta in regime di patrocinio a spese dello Stato, in virtù delle quali, tuttavia, l'importo finanziabile non copre l'intero ammontare della parcella liquidata e dall'importo anticipato devono detrarsi tassi e spese (doc.ti 7, 8, 9 e 10).

Parimenti, con la Legge di Stabilità 2016 (art. 1, co. 778, L. 28 dicembre 2015) è stata introdotta la possibilità di compensare i debiti fiscali (e i contributi previdenziali dovuti dall'avvocato ai suoi eventuali dipendenti; non invece quelli dovuti dall'avvocato alla Cassa di Previdenza Forense) con i crediti maturati per compensi liquidati per l'attività defensionale svolta nei confronti di persona ammessa al patrocinio a spese dello Stato.

Il D.M. 15 luglio 2016 ha, poi, dettato le norme di attuazione dell'importante riforma, che costituisce il risultato di lunghi anni di proposte e richieste dell'Avvocatura istituzionale ed associativa, fra le quali l'Unione delle Camere Penali Italiane.

I crediti che si possono mettere in compensazione sono quelli maturati a seguito di decreto di liquidazione emesso ai sensi dell'art. 82 Testo Unico Spese di Giustizia dato con D.P.R. 30.05.2002 n. 115.

La complessità della procedura, che può avvenire esclusivamente attraverso una piattaforma elettronica di registrazione, ed il fatto che l'opzione di utilizzare il credito in compensazione

#### **Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005





possa essere effettuata solo per un periodo limitato nell'anno (dal 1 marzo al 30 aprile di ciascun anno, ex art. 6 D.M. citato), ha fatto sì che tale strumento risulti, allo stato, sottoutilizzato come dimostrano le problematiche evidenziate dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati e la delibera della Camera Penale di Modena "Carl'Alberto Perroux" più sopra menzionate, molte delle quali sono successive all'entrata in vigore del D.M. 15 luglio 2016.

**6.6** Per la particolarità della presente fattispecie, **le violazioni lamentate dai ricorrenti comportano un significativo rischio che oltrepassa la violazione dell'art. 6 (inteso come accesso ad un tribunale) nei singoli ricorsi.** La persona parte di un giudizio, che abbia i requisiti reddituali previsti dalla legge, ha il diritto a che la propria difesa sia garantita economicamente dallo Stato attraverso un sistema che sollevi il singolo dall'onere economico. Lo Stato, contestualmente, ha il dovere di predisporre un meccanismo che garantisca la difesa anche a non abbienti: *"dans le système de la Convention, le droit de l'accusé à l'assistance gratuite d'un avocat d'office constitue un élément, parmi d'autres, de la notion de procès pénal équitable"* (Boer Augsburg c. Spagna (dec.), 17 Settembre 2002; Pham Hoang c. Francia 25 Settembre 1992, § 39; Quaranta c. Svizzera, 24 Maggio 1991). I limiti all'intervento sono ampiamente esposti nella giurisprudenza della Corte: *"the right to free legal assistance under Article 6 § 3 (c) of the Convention is subject to two conditions. Firstly, the applicant must lack sufficient means to pay for legal assistance. Secondly, the "interests of justice" must require that legal aid be granted. The Court takes into consideration several factors to determine whether the interests of justice required that legal aid be granted in the domestic proceedings. This is to be judged by reference to the facts of the case as a whole, having regard, inter alia, to the seriousness of the offence, the severity of the possible sentence, the complexity of the case and the personal situation of the applicant (...). The principle of equality of arms requires that each party be given a reasonable opportunity to present his case under conditions that do not place him at a substantial disadvantage vis-à-vis his opponent and that he is given the opportunity to have knowledge of and comment on the observations filed and the evidence adduced by the other party, with a view to influencing the court's decision"* (D.L. c. Germania, 22 Novembre 2018, § 28; Zahirović c. Croazia, 25 Aprile 2013, § 42). Il meccanismo statale di tutela dei non abbienti, tuttavia, deve essere effettivo e si compone a sua volta di due obbligazioni: a) mettere a disposizione dell'interessato un elenco dei difensori disponibili ad assumere la difesa con il patrocinio a spese dello Stato e b) sostituirsi al debitore, corrispondendo al difensore, al termine dell'attività svolta, gli onorari di propria competenza, quantificati sulla base di una decisione giudiziale. Se la seconda obbligazione che incombe allo Stato non viene rispettata, perché i pagamenti ai difensori intervengono con un ritardo che viola i criteri dell'art. 6, vittima immediata della violazione non è la parte nel giudizio, ma il difensore di quest'ultima, tuttavia – a lungo termine, e nel protrarsi di violazioni generalizzate – il rischio è quello di una inefficacia del meccanismo interno che diminuirà drasticamente il numero di difensori disposti ad assumersi il rischio di pagamenti tardivi.

**6.7.** Quanto alla assenza di rimedi interni effettivi e dunque anche con riferimento alla garanzia predisposta dall'art. 13 della Convenzione può brevemente essere affermato come il decreto di pagamento sia un provvedimento definitivo ed idoneo ad essere immediatamente eseguito nell'ordinamento interno. Tale provvedimento, laddove non opposto, assume carattere stabile,

**Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



irrevocabile e non modificabile. Nel sistema giudiziario della Repubblica italiana non è prevista alcuna azione specifica volta a garantire l'efficacia dei diritti come riconosciuto dall'art. 6 della Convenzione con riferimento al lamentato ritardo dei pagamenti relativi agli onorari dei difensori nei casi di applicazione del patrocinio a spese dello Stato. Appare dunque integrata altresì la violazione autonoma della garanzia prevista dall'art. 13, non esistendo nell'ordinamento italiano né ricorsi di tipo preventivo, ovvero volti ad evitare il lamentato ritardo relativo proprio alla esecuzione di un provvedimento dato dalla autorità giudiziaria e non opposto, né di tipo indennitario, ovvero ricorsi idonei a fornire una riparazione adeguata della violazione anche di tipo economico e secondo l'insegnamento costante della Corte almeno nella misura in cui ritenga la violazione di cui all'art. 13 valutabile in maniera autonoma rispetto a quella di cui all'art. 6 (Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Plenaria, *Kudla c. Polonia*, 26 Ottobre 2000, § 157).

**6.8** In conclusione va ribadito come un soggetto, in questo caso l'avvocato difensore, che abbia ottenuto un provvedimento definitivo (quale, come visto, il decreto di pagamento) non possa essere costretto *"to bring separate enforcement proceedings. In such cases, the defendant State authority which was duly notified of the judgment must take all necessary measures to comply with it or to transmit it to another competent authority for execution"* (*Burdov c. Russia* (no. 2), § 69).

*"If it is not unreasonable that the authorities request the applicant to produce additional documents, such as bank details, to allow or speed up the execution of a judgment (Kosmidis and Kosmidou c. Greece, § 24), the requirement of the creditor's cooperation must not, however, go beyond what is strictly necessary and, in any event, does not relieve the authorities of their obligation under the Convention to take timely action of their own motion"*.

Ad ogni modo non solo nel caso del sistema italiano i ritardi appaiono di tipo strutturale e sistemico ma manca nell'ordinamento alcun rimedio, anche di tipo giudiziario, alla grave violazione del diritto ad un processo equo ed al rispetto della proprietà privata.

Roma, 29 agosto 2019.

Redatto da  
Federico Cappelletti  
Amedeo Barletta  
Marina Silvia Mori

*Componenti dell'Osservatorio Europa dell'Unione delle Camere Penali Italiane*

Il Presidente dell'Unione delle Camere Penali Italiane  
Avv. Gian Domenico Caiazza

**Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



Allegati:

- 1) fotocopia Cass., Sez. IV Penale, Sent. n. 17668 del 14/02/2019, in [www.italgiure.giustizia.it/sncass](http://www.italgiure.giustizia.it/sncass);
- 2) fotocopia delibera n. 1825 del 14/11/2013 del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Trani (BR);
- 3) fotocopia delibera del 15/06/2017 del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Milano;
- 4) fotocopia delibera del 16/05/2018 del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Monza;
- 5) fotocopia delibera n. 12 dell'11/07/2018 del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze;
- 6) fotocopia delibera in data 04/05/2018 del Consiglio Direttivo della Camera Penale di Modena "Carl'Alberto Perroux";
- 7) fotocopia convenzione Cassa Forense / Banca Popolare di Sondrio;
- 8) fotocopia convenzione Cassa Forense / BNL;
- 9) fotocopia convenzione Ordine Avvocati Rimini / BPER;
- 10) fotocopia notizia convenzione Ordine Avvocati di Napoli / BCC Napoli.

**Unione Camere Penali Italiane**

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma  
Tel +39 06 32500588 - [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it) - [www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it)  
C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005