



*Ministero della Giustizia*  
*Ufficio Legislativo*

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)**

**Provvedimento:** SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE  
ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA (UE) 2016/1919 DEL PARLAMENTO  
EUROPEO E DEL CONSIGLIO, DEL 26 OTTOBRE 2016,  
SULL'AMMISSIONE AL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO PER  
INDAGATI E IMPUTATI NELL'AMBITO DI PROCEDIMENTI PENALI E  
PER LE PERSONE RICERCATE NELL'AMBITO DI PROCEDIMENTI DI  
ESECUZIONE DEL MANDATO D'ARRESTO EUROPEO

**Amministrazione competente: Ministero della Giustizia**  
**Referente dell'amministrazione Ufficio Legislativo.**

**SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**

Il presente schema di decreto legislativo nasce dalla necessità di adeguare la normativa interna ad alcune prescrizioni contenute nella direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016, che reca norme "sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo", in tal modo colmando talune lacune attualmente riscontrabili nella disciplina nazionale.

La *ratio* del suddetto atto unionale è racchiusa nei Considerando 1) e 2) della direttiva, da cui emerge che essa <<intende garantire l'effettività del diritto di avvalersi di un difensore, previsto dalla direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, rendendo disponibile l'assistenza di un difensore retribuito dagli Stati membri>> in favore di indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali, nonché in favore di persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione di MAE. Essa pertanto "stabilendo norme minime comuni riguardanti il diritto al patrocinio a spese dello Stato" (*legal aid*) in favore di tali persone mira "a rafforzare la fiducia degli Stati membri in ognuno dei sistemi di giustizia penale degli altri membri e quindi a facilitare il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale".

Nel nostro ordinamento l'accesso all'assistenza legale gratuita costituisce espressione di un diritto fondamentale dell'individuo, costituzionalmente garantito all'art. 24 co. 3 Cost. A livello di norme primarie di rango ordinario la disciplina del patrocinio a spese dello Stato è contenuta nella Parte III del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, approvato con il d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (artt. 74-145).

Le predette disposizioni realizzano un sistema pressoché completo di tutela difensiva gratuita, garantendo inoltre che il trattamento previsto per il cittadino italiano sia assicurato anche al cittadino straniero ed all'apolide residente nel nostro Stato.

Le uniche lacune appaiono interessare due casistiche: 1) i procedimenti di esecuzione di mandato d'arresto europeo e, 2) i reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, per i quali sussiste espressa esclusione dall'applicazione del patrocinio a spese dello Stato, secondo quanto sancito all'art. 91 lett. a) del predetto D.P.R. 115/2002. Invero, da nessuna delle previsioni della direttiva 2016/1919 complessivamente considerate sembra emergere che per determinati reati sia consentita *ab imis* l'esclusione dal beneficio.

Con lo schema di decreto legislativo in esame si cerca, quindi, di colmare la suddetta carenza, apportando modifiche al citato T.U. in materia di spese di giustizia. In tal modo tanto per le procedure (attive e passive) di consegna in tema di mandato d'arresto europeo quanto per i reati di evasione fiscale è apprestata la tutela difensiva a carico dello Stato, pur preservando l'armonia con altre disposizioni normative ed i requisiti e limiti di ammissibilità al beneficio "de quo" fissati dal nostro sistema giuridico.

Obiettivo perseguito con il presente provvedimento, quindi, è quello di adeguare il diritto nazionale allineandolo alla direttiva 2016/1919/UE, onde evitare di esporre il nostro Paese ad una procedura di infrazione per inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione e di garantire un effettivo rafforzamento dei diritti procedurali degli indagati o imputati nel procedimento penale in relazione a qualsivoglia fattispecie di reato. Il presente intervento regolatorio migliora quindi il sistema delle garanzie processuali con riferimento alla tutela dei diritti fondamentali della persona, da garantire tanto nel Paese di esecuzione, quanto nel Paese di emissione del mandato d'arresto europeo. Segna un passo avanti nell'applicazione più coerente dei diritti e delle garanzie stabilite nell'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e, quindi, nel processo di armonizzazione e reciproca fiducia nei sistemi giudiziari tra i diversi Stati membri dell'Unione europea.

L'istruttoria normativa s'è avvalsa dei lavori svolti dalla Commissione Europea (DG JUSTICE- B.2) in sede di trasposizione della direttiva, durante diversi incontri (quale l'Expert meeting sulla direttiva UE 2016/1919 del parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016) cui hanno partecipato esperti in materia di organizzazione del patrocinio legale, e rappresentanti del mondo giudiziario. Tiene conto altresì della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia di patrocinio legale nei procedimenti penali e della nostra giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

Per quanto riguarda gli impatti attesi dal presente intervento si rappresenta che rispetto al primo ambito di intervento trattandosi di una

disposizione che interviene solo per formalizzare un obbligo di adeguamento alla normativa europea, ma che di per sé è già correntemente applicata, la stessa non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, fatta eccezione per quelli, in definitiva contenuti, indicati nella distinta Relazione tecnica di accompagnamento al presente provvedimento.

Con riferimento al secondo ambito di intervento l'opzione scelta è quella che meglio garantisce le finalità della direttiva e al contempo assicura un maggiore impatto in termini di efficacia.

## **1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**

Il presente provvedimento recepisce, ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, comma 1, Allegato A, punto 20) della legge n. 163 del 2017 e 31, comma 1, L. n. 234 del 2012 e 12, paragrafo 1, la direttiva 2016/1919 (UE), che stabilisce alcune norme minime comuni a tutti gli Stati membri dell'Unione, le quali dovranno essere recepite entro il 5 maggio 2019 (termine così rettificato da pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea), concernenti il diritto al gratuito patrocinio per gli indagati e imputati, nonché per le persone ricercate oggetto di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

La suddetta Direttiva rappresenta la conclusione del percorso delineato dalla *road map* contenuta nella Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009<sup>1</sup>, successivamente recepita nel Programma di Stoccolma<sup>2</sup> che prevedeva, secondo un approccio a tappe, numerose misure per il rafforzamento delle garanzie difensive nell'Unione europea, gradualmente realizzate con una serie di direttive, molte delle quali già attuate a livello nazionale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Risoluzione relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali, in G.U.U.E., 4 dicembre 2009, C 295.

<sup>2</sup> Cfr. Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, in G.U.U.E., 4 maggio 2010, C 115.

<sup>3</sup> Le misure, contenute nella tabella di marcia, riguardano: il diritto all'interpretazione e alla traduzione (misura A), a cui si riferisce la Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, in G.U.U.E.,

A completamento di tali iniziative<sup>4</sup>, il legislatore europeo, integrando le precedenti direttive 2013/48/UE e 2016/800/UE, ha stabilito norme minime comuni, concernenti il diritto al gratuito patrocinio 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<sup>5</sup>.

La direttiva 2016/1919/UE, come affermato anche nella sua Relazione di accompagnamento, viene pertanto a completare la mappatura delle garanzie procedurali sottese alla volontà di creare un giusto processo europeo e la sua importanza, nell'architettura processuale creata dall'insieme di questi testi europei, risulta fondamentale in quanto gli aspetti relativi al patrocinio a spese dello Stato integrano e garantiscono l'effettività dei diritti sanciti nella direttiva 2013/48/UE sul diritto di accesso ad un difensore nel processo penale.

Nella relazione di valutazione d'impatto che ha accompagnato la formulazione della direttiva<sup>6</sup> emerge che i sistemi giuridici degli Stati membri presentano profonde differenze per quanto riguarda i livelli di accesso al patrocinio a spese dello Stato, i criteri di ammissibilità previsti, la qualità e l'efficacia del sistema di assistenza legale e il momento in cui sorge il diritto al gratuito patrocinio. Sulla base dell'analisi comparativa effettuata a livello

---

26 ottobre 2010, L 280/1, attuata, in Italia, con il d.lgs. 4 marzo 2014, n. 32; il diritto alle informazioni relative ai diritti e all'accusa (misura B), che stato oggetto della Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, in G.U.U.E., 1° giugno 2012, L 142/1, recepita con il d.lgs. 1° luglio 2014, n. 101; il diritto alla consulenza legale e all'assistenza legale (misura C) e il diritto alla comunicazione con familiari, datori di lavoro e autorità consolari (misura D), sui quali si incentra la Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari, in G.U.U.E., 6 novembre 2013, L 294/1, recentemente attuata con il d.lgs. 15 settembre 2016, n. 184;

<sup>4</sup> Secondo il considerando n. 7, la direttiva "riguarda la seconda parte della misura C della tabella di marcia, relativa all'assistenza legale gratuita".

<sup>5</sup> La decisione quadro 2002/584/GAI del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, è stata recepita, come è noto, con l. 22 aprile 2005, n. 69.

<sup>6</sup> Cfr. European commission, impact assessment Accompanying the Proposal for Measures on Legal Aid for Suspects or Accused Persons in Criminal Proceedings, Commission staff working document, SWD(2013) 476 final, Brussels, 27.11.2013.

europeo è emerso che le soglie di accesso al "legal aid" variano dallo 0,1% al 73% nei 27 Stati membri, con una media che si attesta intorno al 27%.

Average wages and legal aid threshold in the Member States (Euros)

Member state	Average (net) wage - annual (€)	Income threshold to receive Legal Aid (€)	Legal aid threshold as a share of the average wage
Austria	25,349.63	N/A	N/A
Belgium	26,540.91	10,320	39%
Bulgaria	2,275.63	N/A	N/A
Croatia	8,717	4,294	49%
Cyprus	15,439.00	20,000	130%
Czech Republic	7,914.69	N/A	N/A
Denmark	17,845	N/A	N/A
England & Wales	21,354.13	15,813	74%
Estonia	6,663.55	N/A	N/A
Finland	25,385.06	15,600	61%
France	21,926.16	11,160	51%
Germany	26,252.91	N/A	N/A
Greece	10,110.60	5,920	59%
Hungary	6,034.92	4,752	79%
Ireland	17,816.51	20,316	114%
Italy	19,171.74	10,628	55%
Latvia	5,095.70	N/A	N/A
Lithuania	4,439.13	1,854	42%
Luxembourg	28,016.00	15,396	55%
Malta	9,651.90	8,160	85%
Netherlands	24,969.61	20,661	83%
Poland	5,370.04	N/A	N/A
Portugal	10,882.88	9,336	86%
Romania	3,567.16	N/A	N/A
Scotland	21,354.13	14,501	68%
Slovakia	6,094.20	5,494	90%
Slovenia	9,908.23	18,313	185%
Spain	16,382.09	17,952	110%
Sweden	27,319.80	N/A	N/A

Le differenze più rilevanti riguardano i criteri di ammissibilità per accedere al patrocinio a spese dello Stato, perché v'è una grande divergenza nel modo in cui i Paesi valutano i requisiti per ammettere la persona interessata al beneficio. L'articolo 6, paragrafo 3, lettera c), della CEDU afferma che chiunque sia accusato di un reato ha diritto a "difendersi di persona o attraverso l'assistenza di un legale a propria scelta o, se non ha mezzi

*sufficienti per pagare l'assistenza legale, ad averla gratuitamente quando gli interessi della giustizia così richiedono ". L'articolo 47, paragrafo 3, della Carta stabilisce che:" il patrocinio a spese dello Stato è messo a disposizione di coloro che non hanno risorse sufficienti nella misura in cui tali aiuti sono necessari per garantire l'efficacia accesso alla giustizia".*

Gli Stati membri utilizzano in generale due criteri per determinare se una persona ha diritto all'assistenza legale gratuita: quello dei mezzi insufficienti, c.d. *"means test"*, e/o il criterio dell'interesse della giustizia che vi sia assistenza legale, c.d. *"merits test"*.

Dal documento della Commissione europea emerge che, mentre 13 Stati membri usano solo criteri basati sui "mezzi", 3 Stati membri riconoscono esclusivamente criteri basati "sull'interesse della giustizia". In altri Paesi (AT, BG, CY, EL, FI, HU, IE, IT, NL, RO, UK), tra cui l'Italia, l'accesso al gratuito patrocinio è determinato da entrambi i criteri:*"means and merits test"*. La tabella sotto evidenzia la quota della popolazione che soddisfa i criteri per l'accesso al gratuito patrocinio e le differenze esistenti tra i sistemi dei vari Paesi membri a tal riguardo.

In Italia tra il 20% e il 30% della popolazione soddisfa i criteri dei "mezzi" per l'assistenza legale a spese dello Stato.

source: CSES research, Eurostat

Share of the population satisfying the means test for legal aid currently<sup>172</sup>

	Less than 10%	10%-20%	20%-30%	30%-40%	40%-50%	50%-60%	60%-70%	70%-80%	80%-90%	Over 90%
<i>Belgium</i>	x									
<i>Luxembourg</i>	x									
<i>France*</i>		x	x	x						
<i>Greece</i>		x								
<i>Lithuania</i>		x								
<i>Finland</i>		x	X							
<i>Italy</i>			X							
<i>Croatia</i>				X						
<i>Malta</i>				X						
<i>Scotland</i>				X						
<i>Slovakia</i>				X						
<i>E &amp; W</i>					X					
<i>Ireland</i>						X				
<i>Netherlands</i>						X				
<i>Portugal</i>						X				
<i>Cyprus</i>							x			
<i>Hungary</i>							x			
<i>Spain</i>								x		
<i>Slovenia</i>										x
<i>Austria</i>	<i>No information</i>									
<i>Bulgaria</i>	No set threshold (case by case decision)									
<i>Czech Republic</i>	No set threshold									
<i>Latvia</i>	No set threshold									
<i>Romania</i>	No set threshold									
<i>Denmark</i>	NO MEANS TESTS									
<i>Estonia</i>	NO MEANS TESTS									
<i>Germany</i>	NO MEANS TESTS									
<i>Sweden</i>	NO MEANS TESTS									

Fonte: CSES research, Eurostat



## Merits testing

### Potential custodial sentences<sup>173</sup> and the merits test

Member State	Merits test in relation to the suspected crime – where it is punishable by -
<i>Denmark</i>	Imprisonment
<i>England &amp; Wales</i>	Imprisonment
<i>Ireland</i>	Imprisonment
<i>Netherlands</i>	Imprisonment
<i>Finland</i>	4 month imprisonment
<i>Scotland</i>	6 month imprisonment
<i>Sweden</i>	6 month imprisonment
<i>Cyprus</i>	1 year imprisonment
<i>Germany</i>	1 year imprisonment
<i>Austria</i>	3 years imprisonment
<i>Greece</i>	5 years imprisonment

139

---

<i>Hungary</i>	5 years imprisonment
<i>Romania</i>	5 years imprisonment
<i>Bulgaria</i>	10 years imprisonment
<i>Italy</i>	“certain crimes”

Nella relazione di *impact assessment* la Commissione evidenzia anche carenze nella qualità e nell'efficacia del sistema di assistenza legale. In molti Stati membri v'è poca o nessuna garanzia di qualità. Dodici Stati membri richiedono una qualifica o accreditamento speciale per fornire un'assistenza legale a spese dello Stato, mentre in altri è sufficiente avere il titolo di avvocato senza specifica conoscenza o esperienza di diritto penale. In circa 2/3 dei Paesi UE esiste un metodo per monitorare la performance degli avvocati ammessi al gratuito patrocinio allo scopo di garantire la qualità del lavoro. In 9 Stati gli avvocati sono controllati da un'associazione

professionale in altri, invece, gli avvocati operano sotto la supervisione dello Stato o dei Tribunali, talvolta affiancati da organizzazioni professionali. Tuttavia, in 8 Stati membri, non esiste una formale supervisione (BG, CY, DE, EL, HU, IE, LU, NL). Il livello insufficiente di retribuzione viene spesso assunto come una delle principali cause di scarsa qualità dei servizi di assistenza legale.

Il Comitato per la prevenzione della tortura e dei trattamenti disumani (CPT) ha notato che carichi di lavoro eccessivi e bassi costi per i servizi hanno un effetto scoraggiante sugli avvocati del "legal aid". La remunerazione adeguata, indipendentemente dalla lunghezza o complessità del caso, è importante per l'obbligo di fornire una rappresentanza efficace e sufficiente per assicurare le garanzie del giusto processo. I dati sul totale delle spese relative al patrocinio penale e la grande differenza tra gli Stati membri sono un indicatore del fatto che in pratica ci sono problemi nel rispetto del requisito della CEDU a fornire una difesa efficace a causa dei bassi livelli di remunerazione. L'analisi della Commissione europea evidenzia che in un certo numero di Stati membri la retribuzione di un avvocato di assistenza legale è molto più basso di quello di un avvocato privato (ad esempio € 5 in LT contro € 96 HU, € 10 all'ora invece di € 223, EE € 32 anziché € 150, la remunerazione IT è pari al 25% degli onorari di un avvocato praticante privato).

Per quanto riguarda il momento in cui sorge il diritto a richiedere l'assistenza al gratuito patrocinio, nella relazione di *impact assessment* citata la Commissione evidenzia che in due giurisdizioni nazionali (E & W e SCOT), il diritto al "legal aid" sorge già nel momento in cui la persona viene interrogata da un agente di polizia, non necessariamente mentre si trova in una stazione di polizia (nella strada, a casa; ospedale ecc.) e senza essere trattenuto. In altri Paesi (BE, CZ, HU, LT, LU, MT, SE) questo diritto sorge generalmente in una stazione di polizia (e in alcuni di questi Paesi tale diritto può sorgere prima di qualsiasi arresto o accusa formale, per esempio quando una persona sta dando informazioni alla polizia e risponde alle domande volontariamente). In quattro paesi, (AT, BG, IE, SK, FR), questo

diritto sorge quando il sospetto viene arrestato o detenuto in una stazione di polizia. Per 10 Stati membri, tra cui l'Italia (CY, DE, EE, EL, ES, FI, IT, PL, PT, RO) questo diritto sorge al momento dell'arresto o della imputazione formale.

Nell'ordinamento italiano, l'istituto del patrocinio a spese dello Stato è espressione diretta dell'art. 24 Cost. – norma fondamentale del sistema di tutela giurisdizionale – che riconosce il diritto di tutti i cittadini ad accedere alla giustizia, senza alcuna distinzione, per ivi tutelare i propri diritti e interessi legittimi, e in cui il diritto di difesa viene definito, al suo secondo co., come inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Il diritto all'assistenza dei non abbienti, previsto dall'art. 24 co. terzo Cost., è anche espressione del diritto ad un equo processo, principio avente valore costituzionale a seguito della novella dell'art. 111 Cost, ad opera della legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999. In particolar modo, l'esigenza di garantire una difesa tecnica adeguata è connaturata alla struttura stessa del nostro procedimento penale: l'indagato o l'imputato è infatti oggetto di una *vocatio in ius* davanti all'organo giurisdizionale che esercita la sua potestà punitiva sotto la copertura costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, conformemente all'art. 112 Cost.: egli, dovendo dunque subire l'azione nei suoi confronti, deve vedersi garantita un'assistenza legale che lo ponga in una condizione di parità con le altre parti e ciò anche in assenza di risorse sufficienti.

A livello di norme primarie di rango ordinario la disciplina del patrocinio a spese dello Stato è attualmente contenuta nella Parte III del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia" (artt. 74-145).

Le disposizioni vigenti contenute nel richiamato d.P.R. n. 115/2002, nel codice di procedura penale e nel d.lgs. n. 184 del 2016 attuativo della direttiva 2013/48/UE, sul diritto di accesso ad un difensore nel processo penale, sopra citata, devono ritenersi sostanzialmente in linea con le disposizioni della direttiva in esame, garantendo un'ampia copertura del

beneficio in esame nel rispetto delle prescrizioni contenute nell'atto unioniale in esame.

Come anticipato, la necessità dell'intervento normativo si pone invece in relazione a due ambiti diversi, costituiti, da un lato, dai procedimenti di esecuzione di mandato d'arresto europeo e, dall'altro, dai reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, per i quali sussiste nel sistema vigente una espressa esclusione dall'applicazione del patrocinio a spese dello Stato (art. 91 lett. a) del predetto d.P.R. 115/2002).

Con riferimento al primo ambito di intervento si evidenzia che l'articolo 5 della direttiva impone agli Stati membri di intervenire per garantire il beneficio anche nella procedura di esecuzione del mandato di arresto europeo, riallacciandosi in tal senso all'analoga previsione contenuta nell'art. 10 della direttiva 2013/48/UE (relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari); materia disciplinata nella decisione quadro 2002/584/GAI, a sua volta, attuata nel nostro ordinamento con legge del 22 aprile 2005 n. 69. Nella specie, l'aggiunta del comma 5-bis dell'art. 9 della citata legge - che assicura al soggetto nei cui confronti viene eseguito il mandato di arresto europeo, l'avviso della facoltà di nominare un difensore anche nello Stato membro di emissione, il cui ruolo consiste nell'assistere il difensore nominato nello Stato membro di esecuzione - è prodromica alla previsione che viene ora espressamente esplicitata con l'introduzione del comma 2-bis dell'articolo 75 del D.P.R. 115/2002, ai fini del patrocinio legale gratuito.

L'importanza di estendere tale beneficio anche al procedimento relativo al mandato di arresto europeo emerge dalla Relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, secondo cui, mentre tutti gli Stati membri consentono l'accesso al patrocinio a spese dello Stato a indagati e imputati nei procedimenti penali, non sempre lo concedono ai

ricercati nell'ambito dell'esecuzione del m.a.e. Ciò rischia di ostacolare il diritto alla *dual defence*, ovvero il diritto di avvalersi di un difensore sia nello Stato di emissione del m.a.e. che in quello di esecuzione, situazione peraltro ulteriormente aggravata dal fatto che la giurisprudenza di Strasburgo non considera le procedure di estradizione e di m.a.e. come rientranti sotto la tutela offerta dall'art. 6 Cedu.

Il presente provvedimento mira pertanto a colmare la suddetta lacuna, non essendo attualmente prevista nel nostro ordinamento una norma che espressamente riconosca il patrocinio legale gratuito in caso di procedimenti di esecuzione di mandato d'arresto europeo.

Invero giova evidenziare che le nostri Corti di Appello competenti sull'esecuzione del MAE, in oltre 12 anni di applicazione della relativa normativa, hanno in maniera lungimirante optato per una interpretazione estensiva della normativa sul patrocinio a spese dello Stato anche nel caso delle procedure di mandato di arresto europeo, nel caso di MAE c.d. <<passivo>>. L'articolo 75, comma 1 del citato D.P.R. 115/2002, già contemplava l'applicabilità del principio garantista in esame "per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure...comunque connesse" e pertanto in maniera logica e consequenziale le autorità giudiziarie competenti hanno ricompreso anche la fase dell'arresto e della consegna delle persone interessate.

A sostegno di ciò si deve ricordare che già in fase di attuazione della direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 erano state apportate delle modifiche alla legge 22 aprile 2005, n. 69, recante: "Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri". Più nello specifico viene in considerazione l'aggiunta del comma 5-bis dell'art. 9 della citata legge, di cui s'è già detto.

Come risulta dalla relazione del Parlamento sull'applicazione della normativa sul patrocinio a spese dello Stato<sup>7</sup>, con riferimento al processo penale, i dati relativi al periodo 1995-2016 mostrano che il fenomeno, in termini di numero di persone interessate ed ammesse al patrocinio a spese dello Stato, è un dato in crescita. In particolare, nel 1995 il numero delle persone interessate al beneficio era stato di circa 16.500, mentre nell'anno 2016, anno di picco dell'intero periodo, sono state presentate circa 183.500 istanze e, in circa l'85% dei casi, il giudice ha concesso l'ammissione a poter usufruire del patrocinio a spese dello Stato in ambito penale. Il numero degli stranieri interessati al beneficio in termini assoluti è risultato sempre crescente nel periodo considerato (solo 3.300 stranieri nel 1995 e 37.800 nel 2016), con una incidenza degli stranieri interessati sul totale delle persone, di circa il 20%.

Per quanto riguarda il numero dei procedimenti relativi al mandato di arresto europeo, secondo il monitoraggio condotto dal Dipartimento ministeriale competente, i mandati di arresto europei eseguiti annualmente in Italia sono mediamente mille, con una forte impennata per quanto riguarda le procedure in attivo nel corso degli ultimi anni rilevati.

Nel corso del 2016 sono state aperte oltre 2600 nuove procedure a dimostrazione del fatto che le autorità giudiziarie italiane apprezzano ed utilizzano sempre di più il mandato di arresto europeo, strumento che sostituisce quello estradizionale in ambito UE. Tale favore si giustifica con la rapidità e l'efficacia della procedura, prima applicazione pratica del principio del mutuo riconoscimento dei provvedimenti giudiziari in ambito europeo.

Per ciò che riguarda i costi del sistema di gratuito patrocinio, come si evince dalla Relazione al Parlamento sull'applicazione del D.P.R. n. 115/02 sopra citata, nel 2016 - ultimo anno dell'intero periodo considerato (2005-2016) - , il costo del patrocinio a spese dello Stato nell'ambito del procedimento penale, è stato di 141 milioni di Euro (cifra al lordo delle

---

<sup>7</sup> Cfr. DOC XCVI n. 5 Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, relazione biennale presentata al Parlamento dal Ministro della Giustizia ai sensi dell'art. 294 del D.p.R. n. 115 del 30/05/2002. XVII legislatura. Il monitoraggio periodico è curato dal Dipartimento per gli Affari di Giustizia - Direzione Generale della Giustizia Penale (previsto dal Programma statistico nazionale - lavoro MGG-00048).

spese eventualmente recuperate). Nella Tab. n.1, vengono riportati i costi del sistema del gratuito patrocinio, aggiornati al mese di luglio 2017, in relazione al numero delle persone ammesse a fruirne.

**TABELLA N.1**

<b>PATROCINIO A SPESE DELLO STATO NEL PROCESSO PENALE (persone interessate e ammesse, costi):</b>				
<b>ANNO 2016</b>				
<b>Persone interessate</b>	<b>Persone ammesse</b>	<b>Tot. dei costi (IVA inclusa) (*)</b>	<b>costi per onorari per difensori (IVA inclusa)</b>	<b>altri costi</b>
<b>183.500</b>	<b>156.454</b>	<b>€ 141.769.784</b>	<b>€ 133.295.465</b>	<b>€ 8.474.318</b>
		<b>100,0%</b>	<b>94,0%</b>	<b>6,0%</b>

(\*) = costi al lordo delle somme eventualmente recuperate

**AVVERTENZE:**

**I dati sono aggiornati al Luglio 2017**

Le spese anticipate dallo Stato, per effetto dell'ammissione al patrocinio (Tab n.2), riguardano in misura prevalente gli onorari dei difensori (94%) e, in misura molto contenuta, i costi relativi alle spese dei difensori, agli onorari e alle spese dei consulenti tecnici di parte e di altre figure partecipanti direttamente o indirettamente al processo, nonché altre spese ed indennità corrisposte a vario titolo (viaggi, trasferte, ecc.).

I costi del patrocinio penale indicati nelle tabelle, da un lato, non comprendono le spese prenotate a debito per effetto dell'ammissione al patrocinio relativamente all'azione di risarcimento del danno nel processo penale<sup>8</sup>, dall'altro comprendono invece le somme eventualmente recuperate dallo Stato<sup>9</sup>, a seguito ad esempio di revoca dell'ammissione.

**TABELLA N.2**

<sup>8</sup> Art. 108 del T.U.; sono particolari imposte e spese forfettizzate che non rappresentano propriamente un esborso da parte dello Stato, e che esso 'anticipa', per così dire, alla persona ammessa al beneficio.

<sup>9</sup> Per questo motivo, si evidenzia nella Relazione parlamentare cit., sono stati infatti denominati 'costi lordi'; si tenga comunque presente che le citate due poste sono di segno tra loro opposto e tendono quindi ad elidersi tra loro.

COSTI LORDI DEL PATROCINIO PENALE IN TERMINI NOMINALI						
ANNO	ONORARI DIFENSORI	SPESE DIFENSORI	ALTRI ONORARI	ALTRE SPESE	TOT. NAZ %	TOT. NAZ. (in Euro)
1995	92,1%	5,3%	2,4%	0,2%	100,0%	€ 4.069.059
1997	93,0%	5,2%	1,7%	0,2%	100,0%	€ 10.214.341
1999	94,6%	3,9%	1,2%	0,3%	100,0%	€ 21.269.643
2001	89,4%	7,6%	2,5%	0,5%	100,0%	€ 31.811.461
2003	91,0%		9,0%		100,0%	€ 61.435.329
2005	92,4%		7,6%		100,0%	€ 88.177.241
2007	93,7%		6,3%		100,0%	€ 87.867.315
2009	96,0%		4,0%		100,0%	€ 87.615.583
2011	94,9%		5,1%		100,0%	€ 95.664.056
2013	92,4%		7,6%		100,0%	€ 100.866.542
2014 (*)	91,3%		8,7%		100,0%	(*) € 88.159.228
2015 (*)	92,2%		7,8%		100,0%	(*) € 112.662.791
2016 (**)	94,0%		6,0%		100,0%	(**) € 141.769.784

Nota (\*): la Legge di stabilità 2014 (Legge n. 147 del 27/12/13) ha introdotto nel DPR 115/02 l'art. 106 bis: "Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato sono ridotti di un terzo"

Nota (\*\*): la Legge di Stabilità 2016 (Legge n. 208 del 28/12/15) ha introdotto, tramite l'art 1 comma 783, il comma 3-bis all'art. 83 del DPR 115/02: "Il decreto di pagamento è emesso dal giudice contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta"

Per quanto riguarda i costi lordi pro-capite (Tab n. 3), ossia i costi lordi medi sostenuti dallo Stato per ogni singola persona ammessa al patrocinio, nella Relazione al Parlamento sopra citata, si ribadisce che si tratta solo di stime, in quanto, se, da un lato, si conoscono i costi totali per l'anno esaminato, dall'altro, tuttavia, non si può conoscere il corrispondente numero di persone ammesse al beneficio che ha determinato quei costi, in quanto l'esborso da parte dello Stato può avvenire anche uno o più anni dopo l'ammissione.



**TABELLA N.3**

<b>COSTI LORDI DEL PATROCINIO PENALE ESPRESSI A PREZZI ANNO 2016</b>			
	<b>PERSONE AMMESSE</b>	<b>COSTI LORDI TOTALI</b>	<b>COSTI PRO-CAPITE (stima su base triennale)</b>
1995	15.000	€ 5.977.447	-----
1997	26.911	€ 14.197.933	-----
1999	41.074	€ 28.586.400	€ 789
2001	58.560	€ 40.591.424	€ 930
2003	65.500	€ 74.705.360	€ 962
2005	103.009	€ 103.343.726	€ 1.180
2007	97.951	€ 99.290.066	€ 1.051
2009	95.527	€ 95.238.139	€ 977
2011	111.163	€ 99.681.946	€ 970
2013	126.591	€ 100.866.542	€ 906
2014 (*)	135.746	(*) € 87.982.909	(*) € 809
2015 (*)	141.130	(*) € 112.550.128	(*) € 787
2016 (**)	156.454	(**) € 141.769.783	(**) € 842

Nota (\*): la Legge di stabilità 2014 (Legge n. 147 del 27/12/13) ha introdotto, tramite l'art. 1 comma 606, nel DPR 115/02 l'art. 106 bis: "Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato sono ridotti di un terzo"

Nota (\*\*): la Legge di Stabilità 2016 (Legge n. 208 del 28/12/15) ha introdotto, tramite l'art 1 comma 783, il comma 3-bis all'art. 83 del DPR 115/02: "Il decreto di pagamento è emesso dal giudice contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta"

Il secondo ambito di intervento del provvedimento (artt. 2 e 3) riguarda l'estensione dell'applicazione del beneficio del patrocinio a spese dello Stato agli indagati ed imputati nei procedimenti penali per reati di evasione fiscale.

Il sistema normativo vigente, come sopra detto, dà la possibilità a tutte le parti coinvolte nel processo penale che necessitano dell'assistenza di un difensore, di richiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato secondo le norme della legge che lo disciplina (art. 98 c.p.p.). L'art. 74 del D.P.R. n.115/2012 stabilisce che è assicurato il patrocinio nel processo penale per la difesa del cittadino non abbiente, indagato, imputato, condannato (nella categoria dei condannati vi rientrano anche i detenuti), offeso da reato, danneggiato che intenda costituirsi parte civile, responsabile civile ovvero civilmente obbligato per la pena pecuniaria. Parimenti, l'art. 90 stabilisce che il patrocinio sia anche assicurato allo straniero od apolide residente.

L'ambito di applicabilità del patrocinio penale si estende ad ogni fase e grado del processo ed alle eventuali procedure ad esso comunque connesse, nonché alla fase dell'esecuzione, al processo di revisione e ad altri particolari processi (art. 75). Tale sistema prevede delle eccezioni in considerazione della gravità del reato e dei temperamenti che restringono o viceversa agevolano la fruizione del beneficio. E così, se, da un lato, le persone offese da alcuni particolari reati contro la integrità e la sanità della stirpe, possono essere ammesse al beneficio anche in deroga ai limiti di reddito previsti (art. 76, commi 4 bis e 4 ter), invece per i soggetti già condannati con sentenza definitiva per alcuni particolari e gravi reati (art. 416 bis c.p., art. 291 quater del DPR n. 43/73, ... ), il reddito si ritiene presuntivamente superiore ai limiti previsti.

È poi previsto che resta sempre esclusa dall'ammissione al patrocinio, oltre alla persona che decide di nominare un secondo difensore (ad eccezione dei casi previsti dalla L. 11/98 per la partecipazione ai processi a distanza), anche la persona contro cui si procede per reati relativi all'evasione fiscale (art. 91 lett. a).

Tale ultima regola appare, invero, confliggente con le finalità della direttiva e, nel corso degli anni, ha sollevato diversi dubbi esegetici<sup>10</sup> dando luogo a plurimi incidenti di costituzionalità dell'art. 91, lett. a) del d.P.R. 115/2002, più volte censurato.

Va a tal proposito rammentato che la Corte costituzionale, pur non essendo mai entrata nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate rispetto alla suddetta disposizione, ha comunque osservato *"che - come riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità- la norma impugnata, nell'escludere il beneficio del patrocinio dello Stato limitatamente ad una particolare categoria di reati, presume, non irragionevolmente, l'impossibilità di verifica delle condizioni economiche dell'autore sulla sola*

---

<sup>10</sup> In dottrina sono state sollevate criticità e riserve. In tal senso, V. Cardone e F. Pontieri, Ancora sul gratuito patrocinio per i reati tributari, nota a margine di Corte Cost. n. 136/2007 cit., in Riv. Dir. Trib., 2007, 11, 107.

*base documentale (Cass. n. 31177 del 2004 e n. 2023 del 2000)" (in tal senso, nella motivazione, Corte cost. n. 136/2007).*

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici**

Gli obiettivi perseguiti con il presente provvedimento sono sia di natura formale, quale l'adeguamento del diritto nazionale alla direttiva 2016/1919, sia di tipo sostanziale, volti ad un effettivo rafforzamento dei diritti procedurali degli indagati o imputati nel procedimento penale relativamente ad ogni tipo di reato.

In particolare l'obiettivo che si intende perseguire:

- nel breve periodo, è quello di dare piena attuazione al diritto, di rilievo costituzionale, della persona accusata di un reato o arrestata in esecuzione di un mandato di arresto europeo, che non dispone delle risorse necessarie per sostenere i costi del procedimento di essere adeguatamente e tempestivamente informata del diritto di essere ammessa al patrocinio a spese dello Stato in tal modo beneficiando sin dalle fasi iniziali del procedimento penale di un difensore che possa seguire le sue vicende processuali anche nel paese di emissione.
- nel medio e lungo periodo, il recepimento della direttiva consentirà una maggiore armonizzazione della legislazione interna con quella degli Stati membri dell'Unione europea e, di conseguenza, rafforzerà la fiducia reciproca nei rispettivi sistemi di giustizia, presupposto necessario per il reciproco riconoscimento delle sentenze e per la cooperazione giudiziaria nelle materie penali di dimensioni transazionali.

### **2.2 Indicatori e valori di riferimento**

L'indicatore che consentirà di verificare il grado di raggiungimento dell'obiettivo è rappresentato:

- dal numero delle richieste di accedere al beneficio da parte di persone coinvolte in procedure MAE;
- dal numero dei soggetti indagati e imputati per reati di evasione fiscale che, per effetto del presente intervento, potranno avvalersi del beneficio del gratuito patrocinio a spese dello Stato (pari a circa 800 soggetti su base annua).

### **3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

L'opzione di non intervento è stata valutata ma disattesa, stante la necessità di allineare pienamente l'ordinamento interno alle disposizioni della direttiva, il cui termine di recepimento è fissato al 5 maggio 2019.

La mancata abrogazione delle disposizioni vigenti incompatibili con la direttiva sopracitata, ovvero la mancata introduzione delle necessarie norme di modifica e/o di integrazione, rischierebbe infatti di esporre il nostro Paese ad una possibile procedura di infrazione per inadempimento o violazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione.

Come sopra detto, pur considerando che l'ordinamento interno risulta in gran parte già adeguato a quello che richiede la direttiva specifica, tale allineamento non è esaustivo e pertanto il presente intervento, da un lato, provvede a dare riconoscimento normativo ad una prassi già vigente presso le Corti d'appello competenti nell'esecuzione dei procedimenti di mandato di arresto europeo; dall'altro lato, come sopra detto, elimina le preclusioni attualmente vigenti, in tal modo estendendo il beneficio anche agli indagati ed imputati nei procedimenti penali per reati di evasione fiscale, sia pure con i limiti (di natura presuntiva) previsti nel modificato comma 4 bis dell'art. 76 del d.P.R. 115/2002. L'intervento opera nel senso di innalzare il livello di protezione dei diritti procedurali dei soggetti coinvolti in procedimenti penali anche all'estero, che non hanno sufficienti mezzi. Tale soluzione reca il vantaggio di rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati membri, facilitando il reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni dei giudici nell'UE e migliorando la cooperazione giudiziaria.

#### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

L'intervento regolatorio in esame ha comportato, in riferimento agli articoli 2 e 3 del presente provvedimento, l'esame di altre opzioni che, adeguatamente valutate, hanno poi condotto alle scelte trasfuse nel decreto legislativo in esame.

L'opzione inizialmente considerata prevedeva l'abolizione dell'intera lettera a) dell'articolo 91 del D.P.R. 115/2002, con conseguente estensione della platea dei destinatari del gratuito patrocinio, non solo agli indagati e imputati, ma anche ai condannati di reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto.

Tale scelta, tuttavia, è stata scartata. Come già affermato dalla Corte costituzionale, la *ratio* di tale disposizione è individuabile nell'impossibilità, trattandosi di illeciti da ritenersi consistenti e lucrativi, per i soggetti cui viene mosso quel tipo di imputazione, di accertare validamente le rispettive condizioni patrimoniali (in tal senso, *ex multis*, Corte cost., ordinanza n. 482 anno 2005, cfr. Cass. sez. I, n. 2023 del 17 marzo 2000).

La suddetta opzione presenta un basso impatto sociale e un effetto molto limitato per quanto riguarda il rafforzamento della protezione del diritto al gratuito patrocinio. A tal proposito si rappresenta che sia la direttiva (UE) 2016/1919 che i lavori preparatori che hanno accompagnato la formulazione della stessa, fanno esclusivo riferimento agli indagati e imputati e non anche ai condannati in via definitiva. Considerato altresì che il numero dei procedimenti concernenti reati tributari definiti con condanna, nel triennio 2015-2017, secondo i dati forniti dalla Direzione Generale di Statistica ed Analisi organizzativa del Ministero della giustizia, si attesta a 4430, e che il dato di coloro che potrebbero fruire del beneficio si aggira intorno al 2% (per un numero potenziale di soggetti ammessi di circa 80 persone<sup>11</sup>) s'è ritenuto di scartare tale ipotesi che avrebbe un effetto molto limitato anche rispetto agli obiettivi, perseguiti dalla direttiva, del

---

<sup>11</sup> Cfr. relazione tecnica dell'Area economico-finanziaria del Ministero della Giustizia.

rafforzamento della fiducia reciproca e del funzionamento del sistema di riconoscimento reciproco.

L'opzione scelta invece è quella più efficace in termini di realizzazione degli obiettivi fissati dalla direttiva e quella che presenta impatti sociali positivi.

Rimuovendo una preclusione legata alla natura del reato il presente intervento garantisce parità di accesso al sistema del patrocinio a spese dello Stato anche agli indagati ed imputati di reati tributari sempre che sussistono i requisiti al beneficio "de quo" fissati dal nostro sistema giuridico.

Si estende in tal modo la platea dei destinatari che potranno beneficiare di assistenza legale a spese dello Stato fin dalle fasi iniziali del procedimento. Considerato che il numero dei procedimenti penali iscritti presso le sezioni Gip/Gup dei tribunali italiani nonché presso le sezioni dibattimentali dei medesimi tribunali per i reati di natura tributaria previsti dal D.lgs. n. 74 del 2000, al netto dei procedimenti definiti con condanna, nel triennio 2015-2017<sup>12</sup> è stato di 39.958, il numero di coloro che potranno usufruire del beneficio dell'ammissione al gratuito patrocinio è di 800 soggetti<sup>13</sup>. Nel breve-medio periodo la platea dei beneficiari potenzialmente interessati ad accedere al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, calcolato sulla base delle attuali percentuali, può stimarsi in circa 184.300 interessati.

---

<sup>12</sup> Dati forniti dalla Direzione Generale di Statistica ed Analisi organizzativa del Ministero della giustizia.

<sup>13</sup> Nella relazione tecnica redatta dall'Area Economico-finanziaria del Ministero della Giustizia si precisa che il dato di coloro che usufruiranno del beneficio dell'ammissione al gratuito patrocinio, pari a 800 soggetti, è calcolato nella misura del 2% del valore mediano del numero dei procedimenti penali iscritti presso le sezioni Gip/Gup dei tribunali italiani nonché delle sezioni dibattimentali dei medesimi tribunali per i reati di natura tributaria previsti dal D.lgvo 74 del 2000, al netto dei procedimenti definiti con condanna, nel triennio 2015-2017, secondo i dati forniti dalla Direzione Generale di Statistica ed Analisi organizzativa del Ministero della giustizia. Si rappresenta che il costo medio totale annuo delle spese per l'accesso al beneficio è stato stimato sulla base di un costo medio del gratuito patrocinio (comprensivo dei tre gradi di giudizio) pari ad euro 3.000 per una spesa complessiva stimata in via prudenziale, in euro 2.400.000.

#### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, gli appartenenti alla magistratura requirente e giudicante (in particolare, Corti di appello per l'esecuzione del mandato d'arresto europeo, nelle procedure c.d. passive di consegna). Direttamente coinvolte sono anche le cancellerie penali degli uffici giudiziari cui spetta adempiere a tutte le attività prescritte dalla normativa sul patrocinio quali: l'iscrizione a ruolo della richiesta del beneficio, l'annotazione delle generalità della persona richiedente, la formazione del relativo fascicolo con le necessarie documentazioni e gli adempimenti successivi tra i quali l'eventuale recupero delle spese. Trattasi di costi di adeguamento "sostanziali" che non comportano oneri a carico dello Stato.

Allo stesso modo, sono interessati gli appartenenti alla polizia giudiziaria, impegnata a svolgere attività di indagine su iniziativa propria o delegata dal magistrato e che possono ricevere l'istanza di ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato, ex art. 123 c.p.p; la Guardia di Finanza cui spettano gli opportuni controlli anche tramite indagini bancarie e presso intermediari finanziari. Direttamente interessati dal provvedimento sono anche il Consiglio Nazionale forense e i Consigli dell'Ordine degli Avvocati (140) istituiti presso il distretto della Corte d'appello in cui ha sede il giudice competente, presso il quale è istituito l'apposito elenco di cui all'art. 81 del d.P.R. 115/2002.

Tra i soggetti privati, le persone indagate o imputate in un procedimento penale per reati di evasione fiscale. Il dato di coloro che usufruiranno potenzialmente del beneficio dell'ammissione al gratuito patrocinio è di 800 soggetti. Si rappresenta che il costo medio totale annuo delle spese per l'accesso al beneficio è stato stimato sulla base di un costo medio del gratuito patrocinio pari ad euro 3.000 per una spesa complessiva stimata in via prudenziale, che tiene conto dei possibili tre gradi di giudizio, in euro 2.400.000.

Destinatari diretti sono altresì i soggetti coinvolti nelle procedure di mandato d'arresto europeo che nel 2016 sono state circa 2600.

#### **4.2 Impatti specifici**

Dal presente intervento normativo non derivano oneri amministrativi in capo alle P.M.I., né sono previsti oneri informativi a carico delle categorie indicate.

Il presente intervento regolatorio rispetta i livelli minimi richiesti dalla direttiva. Le modifiche apportate al testo normativo non comportano il superamento dei livelli minimi di regolazione. La sua incidenza è nei termini di un miglioramento delle garanzie processuali, con conseguenti effetti positivi sulla competitività del Paese a livello internazionale, con particolare riferimento allo spazio dell'Unione europea.

#### **4.3 Motivazione dell'opzione preferita**

Il presente schema di decreto legislativo adegua la normativa interna alle prescrizioni contenute nella direttiva (UE) 2016/1919, estendendo l'ambito di applicazione del beneficio del patrocinio a spese dello Stato nel procedimento penale.

L'opzione scelta è quella che ha un maggiore impatto sociale perché amplia l'accesso al sistema del patrocinio a spese dello Stato aumentando la possibilità di un processo equo per persone indigenti, indagate e accusate anche di reati tributari e/o in quanto coinvolte in procedure di mandato di arresto europeo. In tal modo si innalza il livello di protezione dell'assistenza legale a garanzia di una difesa più efficace fin dalle fasi iniziali del procedimento (pre-processo) e nelle fasi di formazione della prova.

Nel breve e medio termine, tale scelta consentirà una più proficua cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione Europea e notevoli vantaggi non solo per i destinatari diretti ma anche per l'intera collettività e, in generale, per il sistema economico nazionale. Effetti positivi deriveranno dalla diminuzione delle decisioni di rifiuto di cooperazione con altri Stati membri e dal corrispondente calo dei costi associati ai ritardi, ai



procedimenti annullati, ai ricorsi e, al rinnovo dell'istruzione probatoria, con impatto positivo sui diritti fondamentali della libertà e della sicurezza, nonché sul diritto ad un equo processo e alla presunzione di innocenza. Considerato che la maggior parte di coloro che sono indagati o hanno pendente un procedimento o hanno subito una condanna penale - non definitiva - per un reato di natura tributaria in altro giudizio, attesa la specificità e delicatezza della materia trattata e l'entità delle sanzioni applicate, sia detentive che pecuniarie, si avvarranno con tutta probabilità di un proprio legale di fiducia, gli impatti economici derivanti dal provvedimento sono contenuti.

## **5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

### **5.1 Attuazione**

L'attuazione dell'intervento avviene tramite le risorse e le strutture interne dell'amministrazione giudiziaria senza l'introduzione di nuove forme di controllo che implicino oneri per la finanza pubblica.

In riferimento all'opzione preferita si ritiene che le condizioni giuridiche, organizzative, finanziarie, economiche, sociali e amministrative attuali del sistema di patrocinio gratuito nazionale non possono incidere in modo significativo sulla concreta attuazione dell'intervento e sulla sua efficacia. Anche i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio restando gli stessi attuali nel campo del patrocinio a spese dello Stato.

### **5.2 Monitoraggio**

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- il numero delle persone interessate e ammesse al patrocinio a spese dello Stato e l'incidenza degli stranieri;

-il numero dei soggetti indagati e imputati per reati di evasione fiscale che, per effetto del presente intervento, si avvarranno del beneficio del gratuito patrocinio a spese dello Stato;

- il numero dei procedimenti relativi al mandato di arresto europeo;

-il numero dei soggetti indagati e imputati nell'ambito di un procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo, che beneficeranno del patrocinio legale gratuito.

### **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

L'istruttoria normativa s'è avvalsa dei lavori svolti dalla Commissione Europea (DG JUSTICE- B.2) in sede di trasposizione della direttiva, durante diversi incontri (l'ultimo dei quali s'è tenuto il 16 gennaio 2018 "Expert meeting sulla direttiva UE 2016/1919 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016) cui hanno partecipato esperti in materia di organizzazione del patrocinio legale, e rappresentanti del mondo giudiziario. Tiene conto altresì della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia di patrocinio legale nei procedimenti penali e della nostra giurisprudenza costituzionale e di legittimità. Sono stati coinvolti magistrati già inseriti in attività di cooperazione internazionale.

### **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

Gli uffici ministeriali si sono avvalsi delle risorse interne attraverso lo studio e l'analisi della giurisprudenza in materia e dei contributi dottrinari disponibili.