

**LINEE GUIDA IN ORDINE ALL'EMISSIONE DEI PARERI PER L'AMMISSIONE
AL FONDO REGIONALE PER LE DONNE VITTIME DI VIOLENZA E PER LA
LIQUIDAZIONE DEGLI ONORARI DEI DIFENSORI**

Premessa

Da tempo la politica della Regione Piemonte è orientata alla promozione di azioni positive per la tutela dei soggetti deboli.

La previsione del Fondo regionale per le donne vittime di violenza è il risultato di questa scelta politica. La relativa disciplina è contenuta nella Legge regionale 24 febbraio 2016 n. 4 (indicato d'ora in poi come LRP) e nel Regolamento regionale 30 gennaio 2017 n. 3/R (indicato d'ora in poi come RRP).

La norma prevede che tutti i Consigli degli Ordini forensi del Piemonte esprimano due tipologie di parere:

- quello in ordine alla possibilità per la donna di accedere al fondo alimentato dalla Regione per finanziare la propria difesa ed assistenza legale nei procedimenti giudiziari originati da episodi di violenza di genere di cui risulta vittima;
- quello relativo alla congruità delle somme richieste a titolo di onorari dal difensore impegnato in tali difese.

In entrambi i casi il parere necessario e non vincolante dell'Ordine contribuisce a definire l'*an* e il *quantum* della spesa pubblica.

Il numero sempre crescente di domande su cui l'Ordine si è trovato a dover esprimere il proprio parere, la necessità di trasparenza ai fini dell'attuazione dei principi dell'anticorruzione e la volontà di deliberare con criteri che garantiscano parità di trattamento alle donne beneficiarie del fondo e ai propri iscritti hanno determinato questo Consiglio a compilare le seguenti linee guida, che varranno ad uniformare le prassi già in atto con conseguente semplificazione e maggior speditezza del lavoro di tutti.

Gli avvocati che si rivolgono a questo Ordine sono tenuti a seguire scrupolosamente le linee guida, che ispireranno comunque le decisioni del Consiglio al momento dell'espressione dei pareri richiesti.

1. REQUISITI PER L'AMMISSIONE AL FONDO

L'assistita potrà accedere al Fondo regionale se sussistono tutti i seguenti requisiti:

- 1) la donna risulta domiciliata in Piemonte ed è stata vittima di reato consumato o tentato in Piemonte nei termini di cui al punto 4);
- 2) il reato è stato consumato o tentato a far data dal **4 aprile 2008** (entrata in vigore della prima legge regionale);
- 3) il fatto delittuoso è stato oggetto di denuncia e/o notizia di reato;
- 4) il reato ha connotazioni di violenza o maltrattamenti di genere;
- 5) il reddito della donna istante non è superiore agli **€ 91.950,56** (dato aggiornato al 2019);
- 6) l'avvocato prescelto ha frequentato il corso ed è iscritto nelle apposite liste tenute dal COA di appartenenza, nel settore civile o penale a seconda dell'oggetto del patrocinio richiesto.

La domanda è presentata presso il COA di appartenenza del difensore nominato (art. 3 comma 1 lett. a.2) R.R.P.) e **non** presso il Foro competente per l'AG precedente o per la residenza dell'interessata.

L'ammissione al Fondo potrà avvenire per tre macro-gruppi di procedimenti:

- a. procedimenti penali originati dalla denuncia di un reato rientrante nell'ipotesi di cui al precedente punto 4) con esclusione di quelli ammissibili ex art. 76 comma 4 ter TUSG (c.d. gratuito patrocinio in deroga);
- b. recupero del credito derivante dalla condanna nel procedimento penale di cui al punto a);
- c. procedimento civile connesso ai procedimenti penali di cui al punto a) anche fuori dei limiti temporali di cui al punto 2) se c'è sentenza.

Mentre alcuni di questi requisiti e casi sono di intuitiva evidenza, per altri si ritiene necessario precisare quanto segue.

1.1 Donna vittima di violenza.

Per chiara lettera della legge (art. 1 e 22 LRP e art. 2 RRP) il fondo è riservato a persone di genere femminile, anche per identità di genere, di qualsiasi età.

1.2 La comunicazione della notizia di reato.

Ai sensi dell'art. 2 RRP, l'esistenza di un procedimento penale, anche definito, è un elemento essenziale per l'accesso al fondo.

All'istanza di ammissione al fondo andrà sempre allegata la denuncia della donna ed inoltre, in alternativa:

1. la certificazione ex art. 335 c.p.p. che comprovi la attuale pendenza del procedimento e la qualificazione dei fatti data dal Pubblico Ministero;
2. ove le notifiche ricevute dalla persona offesa già lo consentano, almeno un atto che contenga la contestazione formulata dal Pubblico Ministero (es. la misura cautelare applicata e/o il provvedimento di chiamata a giudizio);
3. tutte le sentenze pronunciate nel procedimento penale.

Il difensore che presenta l'istanza dovrà dichiarare in modo veritiero e aggiornato qual è lo stato del procedimento penale, allegando anche gli eventuali provvedimenti sfavorevoli alla parte assistita, quali richieste o decreti di archiviazione, provvedimenti cautelari in favore della persona indagata o imputata e sentenze di assoluzione.

Con le produzioni a corredo dell'istanza il Consigliere istruttore dovrà essere messo nelle condizioni di poter comprendere agevolmente sia la vicenda umana che la istante pone all'attenzione del Consiglio, sia tutti gli aspetti tecnici che rendono possibile l'analisi della fattispecie.

Per assolvere questo compito, il Consigliere istruttore potrà in qualsiasi momento richiedere delucidazioni e documenti integrativi al difensore della istante.

La normativa in esame ha la finalità di favorire l'emersione delle violenze di genere contro la donna, che per lungo tempo hanno costituito un fenomeno sociale scarsamente conosciuto o comunque valutato in modo superficiale dalla società e nelle aule di giustizia, per la ritrosia a denunciare delle persone offese e la scarsa disponibilità di risorse economiche per sostenere la relativa difesa.

La Regione Piemonte, che pone in essere un'azione positiva per eliminare quantomeno l'ostacolo economico, richiede che gli atti illeciti siano denunciati all'Autorità Giudiziaria.

Questo requisito determina conseguenze anche nella valutazione che l'Ordine deve esprimere circa l'ammissibilità delle istanze.

La necessaria notizia di reato comporta infatti che spetti all'Autorità Giudiziaria penale la qualificazione giuridica dei fatti denunciati. Dal canto suo, il Pubblico Ministero provvederà all'iscrizione della notizia di reato nel relativo registro ex art. 335 c.p.p. indicandone anche la qualificazione giuridica, sulla cui base orienterà le proprie iniziative di indagine e cautelari.

Il Pubblico Ministero è organo di giustizia, rappresenta l'intera collettività e le sue valutazioni hanno perciò natura oggettiva, pur nel limite insito nell'ipotesi d'accusa.

Il Consiglio, nell'esprimere il proprio parere, si riferirà pertanto solo alla qualificazione giuridica data ai fatti dall'Autorità Giudiziaria o, in difetto, dalla Pubblica Accusa.

La qualificazione giuridica del reato rappresenta inoltre – come meglio si dirà infra – un elemento discriminante per l'accesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, rispetto al quale il fondo regionale ha un ruolo residuale, coprendo solo le spese di difesa non finanziabili dallo Stato (art. 2 comma 6 RRP).

1.3 La connotazione di violenza o maltrattamenti contro le donne.

Il Consiglio, indipendentemente dall'elencazione dei reati contenuti nell'allegato A, valuterà ai fini dell'ammissione della domanda se i fatti denunciati costituiscono violenza o maltrattamenti di genere contro le donne, anche per identità di genere.

Il RRP all'allegato A elenca un decalogo di reati che sono stati talvolta considerati il lasciapassare per l'ammissione al fondo, indipendentemente dalle caratteristiche della vicenda concreta.

Nell'espressione del proprio parere, il Consiglio si riferirà in primis ed in modo imprescindibile alla ratio della norma, che la Regione Piemonte ha espresso nell'incipit della Legge (art. 1): "riconosce che ogni forma e grado di violenza contro le donne basata sul genere e nei confronti di persone a motivo del loro

orientamento sessuale e identità di genere costituisce una violazione dei diritti umani, della dignità personale, una lesione dell'integrità della salute fisica e psichica ed una limitazione al diritto ad una cittadinanza piena ”.

Verrà quindi espresso parere favorevole solo per quelle vicende – indipendentemente dal titolo di reato – che presentino tali caratteristiche.

Detta interpretazione rende inutile la distinzione contenuta nella lettera c) di cui all'art. 2 RRP, se non per sottolineare che, ove il reato non risulti compreso nell'elenco di cui all'allegato A, il parere del Consiglio dovrà essere particolarmente meditato. La mera contestazione di un reato compreso nell'allegato A non implica infatti, di per sé, che lo stesso sia espressione di violenza o maltrattamento di genere, potendo essere sintomatico di altre forme di violenza contro la persona.

A tal proposito, l'analisi delle fonti internazionali e la loro interpretazione da parte della dottrina e della giurisprudenza italiana portano alla conclusione che non vi è piena sovrapposibilità tra il sistema internazionale, che esprime essenzialmente principi, e il sistema interno, che viceversa è necessariamente precettivo.

Mentre la Convenzione di Istanbul definisce (art. 3) la “violenza contro le donne” e la “violenza contro le donne basata sul genere” e cita (senza definirla) la violenza economica, nel nostro Ordinamento esistono reati quali, ad esempio, quelli di cui agli articoli 570, 572 e 612 bis c.p. che puniscono tali tipi di violenza, ma non solo. Il sistema interno è insomma complessivamente completo nell'attuare i principi espressi ad Istanbul, ma punisce con gli stessi precetti anche altre condotte che in un contesto di analisi psicologico-sociale non verrebbero affatto considerati violenza di genere (si pensi ad esempio ai maltrattamenti nelle scuole o nelle case di riposo o allo stalking condominiale).

La stessa violenza economica ha avuto definizioni non uniformi da parte delle istituzioni europee e della nostra dottrina interna, non ne esiste alcuna definizione nella norma positiva e la giurisprudenza a sua volta non si è espressa, se si eccettua la sentenza della Cassazione sezione VI penale, 30 ottobre 2015 n. 43960 che, in un'interpretazione vincolata alla quaestio iuris posta al Giudicante, riferisce il concetto di violenza economica al reato di cui all'art. 572 c.p. e non a quello di cui all'art. 570 c.p..

Spetta allora all'interprete la valutazione se una condotta qualificata in ipotesi d'accusa come art. 570 o 572 o 612 bis c.p. sia espressiva di violenza di genere,

intesa come violenza fisica o psicologica o economica, e rientri quindi nell'alveo della Convenzione di Istanbul e della normativa interna nella parte in cui accorda particolari tutele e benefici economici alle sue vittime. Questo, si badi bene, è operazione diversa dal qualificare un reato, in quanto si tratta di attribuire contenuto ad una categoria che è, come si è già detto, essenzialmente psicologico-sociale, prima che giuridica.

Appare fuorviante, in tale contesto, riferirsi all'allegato A del RRP come a un decalogo di reati che comportano sic e simpliciter l'ammissione al fondo, essendo chiamato questo Ordine a valutare, volta per volta, la natura effettivamente espressiva di violenza e maltrattamento di genere delle condotte denunciate.

Il Consiglio è consapevole che l'espressione del parere comporta una discrezionalità di tipo tecnico-giuridico, che verrà esercitata nel rispetto della giurisprudenza nazionale, delle fonti internazionali e dello spirito della legge regionale.

Tale discrezionalità verrà espressa, in ipotesi di parere negativo all'accesso al fondo, mediante la stesura di una motivazione che consentirà alla Regione Piemonte di discostarsi dalla valutazione di questo Consiglio e consentirà altresì l'impugnazione del provvedimento di diniego e/o di inammissibilità nelle sedi amministrative e giudiziarie competenti.

1.4 Il patrocinio a spese dello Stato.

La normativa regionale è residuale rispetto a quella statale, che garantisce il patrocinio dei non abbienti mediante il pagamento del compenso e delle spese di difesa da parte dello Stato (art. 2 comma 6 RRP).

Il difensore dovrà previamente accertare se la donna vittima di violenza possa ottenere il patrocinio a spese dello Stato perché, in quel caso, la medesima non potrà accedere al Fondo.

Nell'ipotesi in cui i redditi della sola assistita siano inferiori al reddito valutabile ai fini del gratuito patrocinio, ma i redditi del nucleo familiare superino detto limite, l'istante con autocertificazione a parte specificherà in modo dettagliato tutti i redditi dei suoi familiari, così da consentire una rapida disamina e calcolo ai fini dell'ammissione al Fondo regionale.

La istante deve allegare l'ultima dichiarazione dei redditi presentata (modello UNICO, modello 730, CU dei vari datori di lavoro) nonché i documenti atti a

dimostrare la percezione di quei redditi che non vengono riportati in dichiarazione, come i redditi con ritenuta alla fonte a titolo di imposta (es. rendita da patrimonio mobiliare, affitti con cedolare secca) o esenti da tassazione (es. diritti di autore). Ove non esiste uno specifico documento, socorrerà l'autodichiarazione dell'istante.

La norma di riferimento per il patrocinio a spese dello Stato è il Testo Unico delle Spese di Giustizia (d'ora in poi TUSG) ossia il D.L.vo 115/2002. Il gratuito patrocinio copre pressoché ogni procedimento giurisdizionale e quindi il difensore dovrà, per tutti i procedimenti giudiziari civili e penali, porsi prima il problema se l'assistita sia ammissibile a quel beneficio.

Nella definizione dei redditi valutabili a tal fine, occorre tener conto del fatto che il gratuito patrocinio statale prende in considerazione il reddito dell'intero nucleo familiare (salvi i membri della famiglia in conflitto di interessi, ad esempio perché controparti nel processo), mentre il Fondo regionale consente di tener conto del reddito della sola vittima.

A mente del disposto di cui all'art. 76 TUSG "Ai fini della determinazione dei limiti di reddito, si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, ovvero ad imposta ". I medesimi principi verranno applicati per uniformità anche ai fini della determinazione del reddito per l'ammissibilità al Fondo regionale.

Per i soli procedimenti penali si ricorda che la residualità del fondo è particolarmente stringente, dal momento che per un elenco piuttosto ampio di reati ("La persona offesa dai reati di cui agli articoli 572, 583-bis, 609-bis, 609-quater, 609-octies e 612-bis, nonché, ove commessi in danno di minori, dai reati di cui agli articoli 600, 600-bis, 600-ter, 600-quinquies, 601, 602, 609-quinquies e 609- " - art. 76 comma 3 ter TUSG) la vittima ha diritto all'ammissione al gratuito patrocinio "in deroga" ossia indipendentemente dalle proprie condizioni di reddito. La Cassazione ha precisato che l'ammissione al beneficio della vittima di tali reati non è facoltà del Giudice bensì un obbligo (Cass. IV sezione penale, 20 marzo 2017 n. 13497) e pertanto nessuna di queste vittime avrà diritto all'ammissione al fondo regionale, non essendovi facoltà di scelta in capo al beneficiario se optare per il finanziamento statale o quello regionale.

Per tutte le istanze che, per i motivi di cui sopra, possono accedere al gratuito patrocinio nazionale verrà espresso parere di inammissibilità della relativa istanza.

1.5 Il procedimento civile connesso con quello penale.

Si considerano connessi tutti quei procedimenti civili in cui la questione giuridica che si intende portare al Giudice con il patrocinio regionale risulti la conseguenza o l'effetto della condotta violenta o maltrattante descritta nel procedimento penale originato dalla denuncia della donna, e la cui soluzione tenda alla riduzione e/o alla eliminazione della disparità di genere.

Nelle domande di ammissione al Fondo relative a procedimenti ex art 330 c.c. l'istante è tenuto a produrre l'atto introduttivo del giudizio e - se già depositate - le relazioni dei Servizi Sociali.

In qualunque momento il Consigliere istruttore potrà chiedere delucidazioni e documenti integrativi, col solo limite della pertinenza rispetto alla questione controversa.

Occorre chiarire che qualsiasi tipologia di procedimento civile può risultare connessa con quello originario penale.

I processi ordinariamente portati all'attenzione di questo Consiglio sono le separazioni, i divorzi, gli affidi dei minori e le decadenze dalla responsabilità genitoriale, ma nulla vieta che un parere favorevole sia espresso per istanze aventi un diverso oggetto, purché la connessione sia adeguatamente motivata e dimostrata.

In particolar modo, il Consiglio ha in passato espresso parere favorevole per un procedimento per divisione di bene immobile e per un procedimento avanti la Corte EDU e si auspica che gli iscritti ben utilizzino questa possibilità nel primario interesse delle loro assistite.

Ciò lo si afferma prediligendo un sistema di principi ad un sistema di regole e riferendosi agli scopi perseguiti dalla Convenzione di Istanbul e dalla normativa regionale.

L'allegato A del Regolamento Regionale elenca tra i reati, in modo non appropriato, anche il procedimento di cui all'art. 330 c.c. che reato non è, riferendosi la norma alla decadenza dalla responsabilità genitoriale. Questo

inserimento nel decalogo ha dato in passato adito a richieste totalmente avulse dalla suindicata connessione, per il semplice fatto che il tipo di procedimento fosse – appunto – inserito nell'elenco.

Questo Consiglio si discosta da tale prassi ed esprime parere favorevole solo per quei procedimenti in cui la richiesta di decadenza di uno o entrambi i genitori è – per espressa indicazione del Pubblico Ministero o per espressa allegazione della parte richiedente – connessa alla violenza o maltrattamenti subiti, nel senso sopra indicato.

In tale senso, si invitano le parti istanti a voler produrre, se convenuti o se l'iniziativa è del PM, la copia dell'atto introduttivo del giudizio che varrà a definire l'oggetto della disputa e quindi l'ambito entro cui verrà valutata la connessione. Nel caso in cui la parte sia attrice o voglia ampliare l'oggetto della disputa ed introdurre il tema della violenza di genere, potrà produrre la bozza del proprio atto introduttivo.

1.6 L'assistenza stragiudiziale.

Il Consiglio, ai sensi del disposto di cui all'art. 20 del DM 55/2014 in materia di liquidazione degli onorari dell'avvocato che prevede espressamente che sia oggetto di liquidazione solo *“L'attività stragiudiziale svolta prima o in concomitanza con l'attività giudiziale, che riveste un'autonoma rilevanza rispetto a quest'ultima”*, esprimerà parere favorevole – salva la sussistenza degli altri requisiti di legge – solo per quelle richieste di ammissione al Fondo dove l'attività stragiudiziale ha una sua propria autonomia e non è diversamente liquidabile.

Le interessate dovranno presentare apposita istanza per il patrocinio in questione stragiudiziale, definendone l'oggetto e gli strumenti di cui le parti probabilmente si serviranno (trattativa, negoziazione assistita, mediazione civile, altra ADR) impegnandosi a non richiedere la liquidazione degli onorari nel caso in cui tale vicenda perda la sua autonomia e si tramuti in procedura giudiziaria.

Per la natura dei procedimenti, è esclusa la liquidabilità delle iniziative stragiudiziali parallele ad incarichi di natura penale.

La normativa regionale prevede la possibilità per la donna di richiedere il patrocinio del Fondo anche per le attività stragiudiziali, purché “prodromiche all’avvio delle stesse, ivi compreso l’eventuale ricorso a consulenza in ambito civilistico o a consulenza tecnica di parte” (art. 22 LRP) e ciò costituisce una differenza di non poco conto rispetto all’istituto del patrocinio a spese dello Stato, che è ammesso per le sole attività giudiziali.

In realtà, questo tipo di previsione potrebbe prestarsi ad abusi e all’erogazione di somme non dovute.

L’art. 20 del DM 55/2014 in materia di liquidazione degli onorari dell’avvocato prevede espressamente che sia oggetto di liquidazione solo “L’attività stragiudiziale svolta prima o in concomitanza con l’attività giudiziale, che riveste un’autonoma rilevanza rispetto a quest’ultima”, con ciò escludendo la liquidabilità di tutte quelle iniziative stragiudiziali che appaiono funzionali alla stessa.

In altre parole, l’Ordinamento non riconosce all’avvocato alcun diritto a vedersi liquidare un compenso per l’attività stragiudiziale prestata, se questa appare la naturale anticamera di un’iniziativa giudiziaria (ad esempio, le sessioni con l’assistita per lo studio della causa e la decisione sulle iniziative da intraprendere, le raccomandate di messa in mora, le lettere con cui si invita il coniuge ad addivenire ad una definizione consensuale della separazione personale, del divorzio o dell’affido dei figli minori) o se comunque è funzionale alla definizione della stessa (trattativa per il risarcimento del danno o per la soluzione transattiva della controversia).

Il difensore che si è impegnato in tali attività avrà quindi solo diritto alla liquidazione delle attività giudiziali successivamente intraprese e non vi è quindi ragione alcuna per cui, a spese del Fondo regionale, gli si accordi un vantaggio economico che a qualsiasi difensore che opera in regime privatistico non è riconosciuto.

Viceversa, Il Consiglio, pertanto, esprimerà parere positivo – salva la sussistenza degli altri requisiti di legge – per quelle richieste di ammissione al Fondo regionale dove l’attività stragiudiziale ha una propria autonomia e non è diversamente liquidabile, come ad esempio nei seguenti casi:

- precetto su sentenza se la parte è ammessa al patrocinio a spese dello Stato (non rientrando il precetto nell’attività giudiziale civile liquidata dal gratuito patrocinio, art. 2 comma 6 RRP);*
- procedimento di mediazione civile e commerciale;*

- trattativa o negoziazione assistita conclusasi con un accordo transattivo senza necessità di adire il Giudice;

- procedure di ADR varie in materia civile.

A tal fine, si rammenta che l'art. 48 della Convenzione di Istanbul vieta il ricorso obbligatorio alle procedure di ADR e pertanto tali strumenti, anche se lecitamente utilizzati nella libertà di scelta delle parti, vanno consigliati con cautela e valutando con attenzione gli effetti della disparità psicologica tra le parti, che con elevatissima frequenza è osservabile nelle vicende connesse alla violenza di genere.

Le interessate dovranno presentare apposita istanza per il patrocinio del Fondo in questione stragiudiziale, definendone l'oggetto e gli strumenti di cui le parti probabilmente si serviranno (trattativa, negoziazione assistita, mediazione civile, altra ADR) e impegnandosi a non richiedere la liquidazione degli onorari nel caso in cui tale vicenda perda la sua autonomia e si tramuti in procedura giudiziaria.

Per la natura dei procedimenti, è viceversa da escludere la liquidabilità delle iniziative stragiudiziali parallele ad incarichi di natura penale; ragion per cui il Consiglio esprimerà per le stesse parere di inammissibilità.

2. LA LIQUIDAZIONE DEGLI ONORARI

Alla domanda diretta ad ottenere il parere di congruità degli onorari devono necessariamente essere allegati i seguenti documenti:

- il provvedimento della Regione Piemonte con cui la donna è stata ammessa al Fondo regionale, pena l'applicazione della tassa di opinamento nella sua percentuale massima (3% della somma liquidata anziché 1,5%, come previsto per le richieste DVV);
- copia degli atti e dei verbali di udienza.

La liquidazione degli onorari avviene secondo i parametri stabiliti dal Regolamento regionale, e pertanto:

- il minimo tariffario indicato dal DM 55/2014 ridotto del 25% (art. 5 RRP);

- in misura non superiore ad € 1.500 nel caso in cui le parti raggiungano un accordo prima della sentenza (art. 3 lettera b.2) RRP).

In entrambi i casi a tali importi le parti potranno aggiungere le spese forfettarie nella misura del 15%, così come disposto dall'art. 2 DM 55/2014.

Il prospetto degli onorari deve essere compilato secondo il seguente schema:

Fase di studio <i>(indicare le attività svolte)</i>	100% del minimo
Fase introduttiva <i>(indicare le attività svolte)</i>	100% del minimo
Fase istruttoria <i>(indicare le attività svolte)</i>	100% del minimo
Fase decisoria <i>(indicare le attività svolte)</i>	100% del minimo
<hr/>	
TOTALE LORDO	100% della somma
- 25% riduzione Decreto Regionale	- 25% della somma
<hr/>	
TOTALE NETTO	75% della somma