

Introduzione dell'art. 83, 3° co. TUSG - Legge di stabilità per il 2016: spunti di riflessione

di Vincenza Esposito*



Con la legge c.d. di stabilità per l'anno 2016¹, strumento per antonomasia della politica economica del paese, sono state introdotte, tra l'altro, significative novità destinate ad incidere sul "servizio giustizia" allo scopo di rendere più efficaci ed immanenti i generali principi di effettiva tutela dei non abbienti da conseguirsi anche attraverso una più puntuale risposta alle aspettative economiche degli avvocati.

Sono ben note da tempo, infatti, le doglianze sui tempi eccessivamente lunghi nelle varie fasi delle attività liquidazione e di pagamento delle spettanze professionali sovente "allo stallo" presso gli uffici giudiziari tanto da rendere, di fatto, per nulla "appetibile" il settore. Nel tempo, per ovviare, almeno in parte, a tali criticità si sono diffusi ed apprezzati gli esempi di prassi virtuose introdotte spesso concretizzate in protocolli di intesa tra gli uffici giudiziari e Consigli dell'Ordine interessati.

Per quanto qui di interesse, con il comma 783 è stato introdotto nel D.P.R. n.115 del 30 maggio 2002 - Testo Unico delle spese di giustizia -, all'art. 83 il comma 3 bis prevedendo che " *Il decreto di pagamento è emesso dal giudice contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta*".

La modifica introdotta, come si evince dall'iter parlamentare e dai commenti diffusi di seguito alla pubblicazione del testo di legge, ha il chiaro intento di accelerare le procedure di erogazione dei compensi da liquidarsi da parte dei magistrati favore dei difensori di coloro che sono ammessi al patrocinio statale (il cui ordinatore secondario di spesa è il Dirigente Amministrativo quale Funzionario Delegato per le spese di giustizia con i fondi accreditati sul relativo capitolo di spesa) incidendo sulla "cronologia" della presentazione delle istanze di liquidazione e sulla conseguente attività del magistrato.

Ciò detto, appare opportuno accennare ad alcune criticità che la novella pare adombrare sul fronte delle attività sia dei avvocati sia degli uffici giudiziari.

Per quanto attiene al primo profilo, la formulazione della norma induce a riflettere, in prima battuta, su almeno quattro aspetti individuati nella nota ordinanza del Tribunale di Milano ² :il magistrato è vincolato al principio della domanda e, pertanto, in mancanza della "*relativa richiesta*" lo stesso non potrà emettere d'ufficio il decreto di liquidazione dei compensi spettanti all'avvocato per le attività prestate a favore del non abbiente,

¹ Legge n. 28 dicembre 2015 n.208 in G.U. serie generale n. 302 del 30 dicembre 2015 "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016*"

² Tribunale di Milano IX sezione civile decreto del 22 marzo 2016 estensore G. Buffone in http://www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/fmi.php?id_cont=14742.php

- 1) il magistrato, in caso di eventuale presentazione della richiesta di liquidazione successivamente alla definizione della relativa a “fase” processuale, è tenuto a considerare la richiesta medesima come tardiva e, pertanto, dichiarare la stessa inammissibile,
- 2) l'eventuale provvedimento giudiziale di liquidazione del compenso emesso a fronte di istanze di liquidazione tardivamente depositate è da ritenersi illegale o comunque abnorme, secondo la prevalente giurisprudenza sul punto pronunciatasi ³,
- 3) il difensore che non presenta ovvero tardivamente presenta la richiesta di liquidazione non decade dal relativo diritto potendo richiedere il compenso spettantegli con procedimento ordinario o con ingiunzione di pagamento.

L'assetto che così appare pur chiaramente delineato introduce vari spunti di riflessione non escludendosi che il pur pregevole intento acceleratorio, come trasfuso in norma, potrebbe ingenerare rischiosi effetti distorsivi.

Sul punto il legislatore pare avere generalizzato doveri di “tempismo” già presenti in altri contesti processuali volti a definire compiutamente anche gli aspetti economici connessi all'esercizio del diritto difesa⁴ in uno alla decisione della controversia, ovvero, nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato, “istituzionalizzato” prassi ormai diffuse in molti uffici giudiziari, incartate in protocolli stilati con i rispettivi Consigli degli Ordini degli Avvocati. Per altro verso, è pur vero che ponendo a rischio di inammissibilità le istanze di liquidazione non tempestivamente depositate, par probabilmente configurarsi “un rimedio peggiore del male” se sol si pensa che il difensore, pur non decadendo dal diritto al compenso, risulta, in tal caso, gravato dall'onere di attivare procedure ordinarie o di ingiunzione per ottenere quanto dovutogli. E' di facile intuizione, infatti, comprendere come difficilmente possa il difensore soddisfare le sue pretese nei confronti di coloro che sono ammessi al patrocinio a carico dello Stato proprio perché non abbienti.

Non a caso l'ammissibilità al patrocinio dello Stato rappresenta uno dei cd. doveri di informazione posti a carico dell'avvocato⁵ e, nelle ipotesi di ammissione, comporta l'esonero da parte dell'assistito del pagamento dei costi correlati alla sua difesa.

Tanto senza nulla aggiungere a quanto disposto dall'art. 85 TUSG circa il divieto per il difensore (unitamente all'ausiliario del magistrato ed il consulente tecnico di parte) di percepire compensi o rimborsi da parte dell'assistito ammesso al patrocinio dello Stato⁶ -diversi da quelli previsti nello

³ Ved. Cass. Civ. n. 18204/2008 e Cass. Civ. N. 11418/2003 emessa con riferimento alla liquidazione dei compensi a favore del consulente tecnico d'ufficio per cui, definito il giudizio e regolato con sentenza l'onere delle spese processuali, il giudice non ha più il potere di provvedere alla liquidazione dei compensi ed il relativo provvedimento risulta abnorme ed in relazione ad esso, trattandosi di atto idoneo ad incidere su posizioni di diritto soggettivo, è ammissibile il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost. senza che possa ravvisarsi alcuna lesione del diritto del consulente tecnico di ufficio ad ottenere il compenso per la propria prestazione, ben potendo egli chiedere il decreto ingiuntivo ai sensi dell'art. 633, n. 3 c.p.c.

⁴ Art.75. disp.att. c.p.c. (Nota delle spese)

Il difensore al momento del passaggio in decisione della causa deve unire al fascicolo di parte la nota delle spese, indicando in modo distinto e specifico gli onorari e le spese, con riferimento all'articolo della tariffa dal quale si desume ciascuna partita

⁵ Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, adottato in data 31 gennaio 2014 in attuazione della legge 247/2012 con s.m.i. e pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 241 del 16 ottobre 2014 con le modifiche da ultimo apportate al testo degli artt.50,57 e 70.

Art. 27 – Doveri di informazione

....

4. *L'avvocato, ove ne ricorrano le condizioni, all'atto del conferimento dell'incarico, deve informare la parte assistita della possibilità di avvalersi del patrocinio a spese dello Stato.*

⁶ Art. 85 TUSG Divieto di percepire compensi o rimborsi

1. *Il difensore, l'ausiliario del magistrato e il consulente tecnico di parte non possono chiedere e percepire dal proprio assistito compensi o rimborsi a qualunque titolo, diversi da quelli previsti dalla presente parte del testo unico.*

2. *Ogni patto contrario è nullo.*

stesso TU - e la cui violazione rappresenta un “grave illecito professionale disciplinare” con valutazione e conseguente potere di irrogazione dell’eventuale sanzione, incensurabile in sede di legittimità⁷, riservata ai preposti organi disciplinari.

Altro spunto di riflessione è da rinvenirsi nella rinnovata necessità di coordinamento funzionale con l’ipotesi di cui al secondo comma dello stesso art. 83 TUSG⁸. Se è vero com’è vero, che, a seguito della novella in esame, solo al giudice innanzi al quale l’attività difensiva è svolta potrà depositarsi la richiesta di liquidazione delle relative spettanze processuali, potrebbe sorgere il dubbio se, ove la fase del giudizio in cui è stata espletata l’attività difensiva si avvii a conclusione e non sia ancora intervenuto il provvedimento di ammissione al patrocinio, il difensore sia tenuto a procedere secondo norme processuali di tenore generale ovvero, come appare preferibile ritenere, sia, comunque, “coperto” dalla previsione di cui al secondo comma dell’art. 83 che, in via del tutto eccezionale, (ora più che mai) nelle sole ipotesi di ammissione al patrocinio c.d. sopravvenuta, prevede che il giudice possa provvedere anche per le fasi e i gradi anteriori del giudizio⁹.

Al di fuori di tale ipotesi particolare, l’istanza di liquidazione di compensi a carico dell’erario proposta dopo il deposito del provvedimento che chiude la fase processuale cui la stessa afferisce dovrà esser considerata irrimediabilmente tardiva e, quindi, dichiarata sic et simpliciter inammissibile. Sembra, pertanto, non potersi escludere che tale preliminare e tranciante valutazione conduca anche ad una riconsiderazione della ulteriore e diversa problematica dell’assoggettabilità a prescrizione presuntiva¹⁰ del compenso spettante all’avvocato della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato considerata rilevabile d’ufficio – decorsi i tre anni dal provvedimento conclusivo del procedimento – perché, rientrando nel genus dell’obbligazione pubblica erariale e, in particolare, nell’ambito delle obbligazioni pecuniarie dei privati verso lo Stato, non trova applicazione la rilevanza della stessa a carico della sola parte interessata ma “si giustifica ...una attività officiosa del giudice che interviene per farsi carico della protezione degli interessi pubblici coinvolti”¹¹ indisponibili¹².

Posto che la richiesta di liquidazione dei compensi a carico dell’erario venga depositata tempestivamente dall’avvocato, la novella prevede che il “*decreto di pagamento*” sia emesso dal

3. La violazione del divieto costituisce grave illecito disciplinare professionale.

⁷ Cass., S.U. sent. n. 1229 del 2004, sent. n. 11564 del 2011; sent.n. 9529 del 19 aprile 2013

⁸ ART. 83 (Onorario e spese dell’ausiliario del magistrato e del consulente tecnico di parte)

.....

2.La liquidazione è effettuata al termine di ciascuna fase o grado del processo e, comunque, all’atto della cessazione dell’incarico, dall’autorità giudiziaria che ha proceduto; per il giudizio di cassazione, alla liquidazione procede il giudice di rinvio, ovvero quello che ha pronunciato la sentenza passata in giudicato. In ogni caso, il giudice competente può provvedere anche alla liquidazione dei compensi dovuti per le fasi o i gradi anteriori del processo, se il provvedimento di ammissione al patrocinio è intervenuto dopo la loro definizione.

⁹ Ministero della Giustizia DAG Ufficio I 17/10/2014.0138763.U “il Decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002 non prevede la decorrenza degli effetti dell’ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile mentre all’articolo 109 del citato Decreto del Presidente della Repubblica disciplina espressamente la decorrenza dell’istituto in esame nel processo penale riconducendolo tale momento alla data in cui l’istanza è stata presentata o è pervenuta all’ufficio del magistrato”... “la Corte di Cassazione con Sentenza n. 24729 del 23 novembre 2011 ha ritenuto che il condizionare gli effetti della delibera di ammissione alla sua data di emissione (che deve avvenire ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica del 30 maggio n. 115 articolo 126 nei 10 giorni successivi a quello in cui è stata presentata o è pervenuta l’istanza di ammissione, porterebbe a pregiudicare illogicamente i diritti dell’istante per fatto ad esso non addebitabile”...” ... si ritiene ...“corretto operare in conformità all’orientamento espresso dalla Suprema Corte

¹⁰ Art. 2956 c.c. Prescrizione di tre anni

Si prescrive in tre anni il diritto:

- 1) dei prestatori di lavoro, per le retribuzioni corrisposte a periodi superiori al mese ;
- 2) dei professionisti, per il compenso dell’opera prestata e per il rimborso delle spese correlative;
- 3) dei notai, per gli atti del loro ministero ;
- 4) degli insegnanti, per la retribuzione delle lezioni impartite a tempo più lungo di un mese.

¹¹ Trib. Milano, sez. IX civ., ordinanza 2 aprile 2015 (est. G. Buffone)

¹² Cass. Civ.,17 settembre 2008 n. 25653

giudice “*contestualmente*” alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta. Il tenore letterale della disposizione de quo unitamente ad una più ampia ricognizione delle disposizioni di riferimento del TUSG e della normativa secondaria inducono a ritenere che il provvedimento di liquidazione adottato dal magistrato debba sempre rivestire la forma del decreto quale atto separato e distinto dal provvedimento definitorio della fase processuale.

L'avverbio “*contestualmente*” si ritiene stia ad indicare, pertanto, la mera contemporanea adozione da parte del magistrato in uno ad es. alla sentenza anche del decreto di liquidazione dei compensi soddisfacendo l'intento acceleratorio del legislatore e non, all'opposto, che sia possibile sussumere il decreto di liquidazione nel più ampio e generale provvedimento definitorio della relativa fase processuale.

Non si ritiene sia riconducibile a dimenticanza, la circostanza che non vede modificata/abrogata alcuna delle norme che prevedono l'emissione dello specifico decreto di pagamento. Il decreto, pertanto, continua a rappresentare l'autonomo titolo di pagamento¹³ (e del successivo eventuale recupero delle somme poste a carico dell'Erario) che, non attenendo alla vicenda processuale in quanto tale, è emettersi in conformità alle norme di cui al TUSG che rappresentano il *trait d'union* della disciplina processualistica con la normativa di contabilità di stato pubblica.

Inoltre, le circolari ministeriali di riferimento tratteggiano il decreto quale atto fondante la spesa a carico dell'erario distinto per requisiti di emissione e per successive “*vicende*” dal provvedimento che segna le sorti delle vicende processuali (civili o penali che siano).

Infatti, “ *l'onorario e le spese spettanti al difensore di parte ammessa al patrocinio a spese dello stato devono esser liquidate dall'autorità giudiziaria con separato decreto di pagamento ai sensi dell'art. 82 DPR.115/2002*”¹⁴ - considerazione fatta propria anche da autorevole giurisprudenza¹⁵ - che riveste la natura di “*atto non processuale*”¹⁶ al quale non è apponibile la formula esecutiva¹⁷ e deve esser annotato nello specifico registro delle Spese pagate dall'erario (mod.1ASG)¹⁸ di cui all'art.161 del TUSG e per tale adempimento si richiede che detto titolo, dotato di esecutività, sia subito inviato al settore preposto alla tenuta del registro unitamente alla documentazione giustificativa della spesa¹⁹.

Non va sottaciuta, inoltre, la necessità che il decreto di liquidazione, per costituire un valido titolo di pagamento, debba contenere determinati requisiti ed argomenti in motivazione che non coincidono necessariamente ad es. con la sentenza soprattutto perché è destinato a circolare attraverso vari uffici appartenenti a diversi Ministeri per i doverosi riscontri e rendere verificabile sotto il profilo contabile la decisione adottata. Tanto a tacere che, ove venisse “*messa in*

¹³ ART. 171 (Effetti del decreto di pagamento)

1. Il decreto di pagamento emesso dal magistrato costituisce titolo di pagamento della spesa in tutte le fattispecie previste dal presente testo unico.

¹⁴ DAG 0124745.U del 13.10.2009

¹⁵ Cass. Civ.n. 7504 del 2011 richiamata nell'ordinanza del Tribunale di Milano del 22 marzo 2016 , cit.

¹⁶ DAG 0159756.U del 23.12.2009

¹⁷ DAG 0127998.U del 20.10.2009

¹⁸ DAG 0132195.U del 13.12.2006 che precisa che l'art. 165 TUSG dispone che la liquidazione della spesa è effettuata con ordine di pagamento del funzionario addetto all'ufficio se non espressamente attribuito al magistrato che provvede con decreto di pagamento... si rammenta che nel registro... “*deve esser annotato l'ordine/decreto di pagamento*”,

¹⁹ DAG 0062708.U del 06.05.2009

circolazione” un provvedimento di liquidazione contenuto in una sentenza presso uffici di diversa natura, si assisterebbe alla ostensione dei dati e delle informazioni ivi contenute senza alcuna ragione di interesse ai fini delle verifiche di natura contabile-erariale.

Da ultimo ma non per ultimo in ordine di importanza, non v'è chi non noti che le vicende che portano all' esecutività ad es. delle sentenze e dei decreti di liquidazione seguono percorsi, destinatari, termini e formule diverse per cui ad es. un avvocato non può ottenere la liquidazione delle competenze a carico dell'erario in una sentenza, chiederne la copia esecutiva azionando un titolo ottenuto secondo le norme processualistiche e non secondo il TUSG, improntate ai criteri della contabilità pubblica (venendo meno, tra l'altro, anche l'onere della preventiva emissione della fattura che è presupposto per l'iscrizione al registro mod.1ASG).

La novella in argomento non introduce modifiche quanto alle attività che verranno curate da parte delle cancellerie di seguito al provvedimento di liquidazione adottato dal magistrato con decreto contestualmente al provvedimento che definisce la relativa fase processuale²⁰. Infatti, resta invariata la necessità di provvedere alle comunicazioni di cui all'art. 82, 2° comma²¹, di certificare la assenza di opposizione nel termine di 30 gg dalla comunicazione medesima, di acquisire – ove previsto – la relativa fattura²², di annotare tempestivamente ed in ordine cronologico il provvedimento al Registro delle Spese pagate dall'Erario (mod.1ASG)²³. I provvedimenti così iscritti e corredati della completa documentazione giustificativa della spesa, andranno trasmessi tempestivamente al Funzionario Delegato che, nella gestione dei fondi disponibili e nel rispetto del principio di annualità e di competenza della legge di bilancio e dopo aver eseguito i necessari risconti provvede all'effettivo pagamento con l'emissione degli ordinativi secondari di pagamento (cd. mod.31 CG).

Per ovviare alla probabile “diluzione” dei tempi tecnici necessari per l'espletamento di tutti gli adempimenti “ a valle” del provvedimento di liquidazione nonché al rischio di esaurimento delle disponibilità finanziarie dei fondi assegnati al Funzionario Delegato, la medesima legge finanziaria²⁴ ha previsto il rimedio di diversa natura della compensazione da parte dell'avvocato dei

²⁰ Per un riepilogo delle attività propedeutiche necessarie per l'effettivo pagamento vedasi nota DAG – Direzione Generale della Giustizia Civile 0062706.U del 06 maggio 2009

²¹ ART. 82. (Onorario e spese del difensore)

.....

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

²² ART. 178 (Adempimenti preliminari da parte dell'ufficio che dispone il pagamento)

1. Prima di compilare il modello di pagamento, l'ufficio acquisisce la fattura rilasciata dal creditore, se questi è soggetto all'imposta sul valore aggiunto.

²³ ART. 161. (Elenco registri)

1. Presso gli uffici che svolgono le relative funzioni sono tenuti i seguenti registri:

- a) registro delle spese pagate dall'erario;
- b) registro delle spese prenotate a debito;
- c) registro dei crediti da recuperare e delle successive vicende del credito.

ART. 162 (Attività dell'ufficio)

1. L'ufficio che procede annota sui rispettivi registri le spese pagate dall'erario, le spese prenotate a debito, l'importo del credito recuperabile e tutte le vicende successive dello stesso.

²⁴ Legge n. 28 dicembre 2015 n.208,

art. 1,co. 778 A decorrere dall'anno 2016, entro il limite di spesa massimo di 10 milioni di euro annui, i soggetti che vantano crediti per spese, diritti e onorari di avvocato, sorti ai sensi degli articoli 82 e seguenti del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni, in qualsiasi data maturati e non ancora saldati, sono ammessi alla compensazione con quanto da essi dovuto per ogni imposta e tassa, compresa l'imposta sul valore aggiunto (IVA), nonché al pagamento dei contributi previdenziali per i dipendenti mediante cessione, anche parziale, dei predetti crediti entro il limite massimo pari all'ammontare dei crediti stessi, aumentato dell'IVA e del contributo previdenziale per gli avvocati (CPA). Tali cessioni sono esenti da ogni imposta di bollo e di registro. Ai fini della presente legge possono essere compensati o ceduti tutti i crediti per i quali non è stata proposta opposizione ai sensi dell'articolo 170 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e successive modificazioni. La compensazione o la cessione dei crediti può essere effettuata anche parzialmente ed entro un limite massimo pari all'ammontare dei crediti stessi, aumentato dell'IVA e del contributo previdenziale per gli avvocati (CPA).

Art. 1, co. 779. Per le finalità di cui al comma 778 e' autorizzata la spesa di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016.

crediti vantanti nei confronti dello Stato per l'attività espletata con quanto dovuto per imposte, tasse e contributi previdenziali compresi l'Iva, nonché al pagamento dei contributi previdenziali per i dipendenti mediante cessione anche parziale dei predetti crediti entro il limite massimo pari all'ammontare dei crediti stessi, aumentato dell'IVA e del contributo previdenziale per gli avvocati secondo i termini e le modalità indicate nel recente decreto interministeriale²⁵.

**(dott.ssa Vincenza Esposito Dirigente Amministrativo Ministero Giustizia-09/16)*

Art. 1, co. 780. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti criteri, prioritari e modalità per l'attuazione delle misure di cui al comma 778 e per garantire il rispetto del limite di spesa di cui al comma 779.

²⁵ Decreto 15 luglio 2015 *Compensazione dei debiti fiscali con i crediti per spese, diritti ed onorari spettanti agli avvocati ammessi al patrocinio a spese dello Stato* in G.U. serie generale n. 174 del 27.07.2016