Procedimenti di cognizione e ADR

Patrocinio a spese dello Stato: good news per consulenti, ausiliari, notai e custodi da parte della Consulta

di **Franco Stefanelli**

Corte Cost., Sent., ud. 5 giugno 2019, 1 ottobre 2019, n. 217, Pres. Lattanzi – Est. Carosi.

[1] Spese di giustizia – Onorari ed indennità – Anticipazione dell'Erario – Prenotazione a debito – Illegittimità costituzionale (Cost., art. 3; d.P.R. n. 115/2002, art. 131)

[1] È costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 131 comma d.P.R. n. 115/2002, nella parte in cui prevede che gli onorari e le indennità dovuti ai soggetti ivi indicati siano prenotati a debito, a domanda, se non è possibile la ripetizione, invece che direttamente anticipati dall'erario.

CASO

[1] Con due ordinanze, di analogo tenore, il Tribunale ordinario di Roma, nel corso di due procedimenti promossi ai sensi dell'art. 696-*bis* c.p.c. (consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite), sollevava questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131, comma 3, d.P.R. n. 115/2002 (il c.d. T.U. Spese di Giustizia), deducendo la violazione degli artt. 1, 3, 4, 24, 35, primo comma, e 36 Cost.

La disposizione censurata stabilisce: «*Gli onorari dovuti al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato, sono prenotati a debito, a domanda, anche nel caso di transazione della lite, se non è possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale sono poste le spese processuali, o dalla stessa parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione. Lo stesso trattamento si applica agli onorari di notaio per lo svolgimento di funzioni ad essi demandate dal magistrato nei casi previsti dalla legge e all'indennità di custodia del bene sottoposto a sequestro*».

Essa consente, dunque, la prenotazione a debito del compenso del consulente (e dei soggetti assimilati), successivamente alla richiesta del relativo pagamento alle parti del giudizio.

Secondo il Tribunale rimettente, l'art. 131, comma 3, d.P.R. n. 115/2002 avrebbe violato, tra gli altri parametri, l'art. 3 Cost., in quanto irragionevolmente, nel caso in cui una parte sia stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato e non vi siano altri soggetti sui quali possa farsi gravare il pagamento degli onorari dovuti, non garantirebbe all'ausiliario del giudice un compenso per la prestazione svolta.

Riferiva, infatti, il primo rimettente che, nel corso di un procedimento *ex* art. 696-*bis* c.p.c., in presenza di una fattispecie di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, era conferito un apposito incarico ai consulenti tecnici e che, nel corso del procedimento, sarebbe emerso che gli onorari dovuti ai predetti consulenti non avrebbero potuto essere corrisposti, perché anche la parte (il coniuge dell'ammesso al patrocinio) a carico della quale erano stati posti gli oneri della consulenza, non era in grado di ottemperarvi: si doveva pertanto applicare l'art. 131, comma 3, d.P.R. n. 115/2002.

Secondo il rimettente, la previsione del detto articolo sarebbe stata irragionevole, perché si fonderebbe sul principio, confermato dal diritto vivente, per cui i consulenti tecnici del giudice debbono lavorare gratuitamente nel caso in cui una parte sia stata ammessa al patrocinio a spese dello Stato e non vi siano altri soggetti sui quali possa farsi gravare il diritto al compenso per il lavoro svolto.

In ordine alla rilevanza, premesso che il procedimento disciplinato dall'art. 696-*bis* c.p.c. non sarebbe destinato a concludersi con una pronuncia sulle spese in base all'art. 91 c.p.c., trattandosi di fattispecie riconducibile al quinto comma del predetto art. 696-*bis*, il giudice *a quo* deduceva che soltanto attraverso la pronuncia di illegittimità costituzionale si sarebbe potuto garantire un compenso ai consulenti nominati nel procedimento al suo esame.

Infatti, disposta la prenotazione a debito ed emesso il decreto di liquidazione, non sarebbe comunque stato dato corso al pagamento da parte del Ministero della Giustizia (come chiarito, in proposito, dalla circolare 8 giugno 2016, recante «*Quesiti relativi all'interpretazione dell'art. 131, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002 e successive modificazioni*»), in virtù delle disposizioni che regolano il procedimento di prenotazione a debito, alle quali si sarebbe attenuto il medesimo Ministero, nel rigoroso rispetto della lettera della legge.

Il rimettente si dichiarava consapevole del fatto che la norma censurata era già stata più volte sottoposta all'esame della Consulta con esito negativo; tuttavia, riteneva che gli specifici profili di incostituzionalità inerenti alla fattispecie concreta fossero diversi e ulteriori rispetto a quelli vagliati dalla pregressa giurisprudenza della Consulta.

Il Ministero della Giustizia avrebbe emanato la già menzionata circolare 8 giugno 2016, che il rimettente affermava di condividere, in cui sarebbe stata data contezza del fatto che l'amministrazione non dà seguito ai decreti di liquidazione dei giudici in favore dei consulenti tecnici nei procedimenti in cui vi sia stata ammissione al patrocinio a spese dello Stato e prenotazione a debito e non sia possibile ottenerne il pagamento a carico delle parti. Tale pagamento non seguirebbe necessariamente la richiesta di prenotazione a debito da parte del consulente, poiché non vi sarebbe alcun automatismo tra la prenotazione a debito e il pagamento degli onorari, che risulterebbe meramente eventuale, essendo normativamente condizionato all'effettivo recupero della somma prenotata a debito da parte dell'ufficio giudiziario (la norma dell'art. 3, lettera s), definisce «*prenotazione a debito*» l'annotazione «*a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è pagamento, ai fini dell'eventuale successivo recupero*»).

In conclusione, rammentata la differenza tra la prenotazione a debito, che consiste, appunto, nell'annotazione a futura memoria di una voce di spesa per la quale non è possibile realizzare la correlata entrata, secondo il giudice rimettente, la norma in esame avrebbe assimilato alle "spese" non sostenute dallo Stato, per le quali la prenotazione a debito sarebbe appropriata, "spese" che, per definizione, non dovrebbero essere condizionate dal previo recupero, vigendo il nuovo orientamento legislativo del patrocinio a carico dell'erario.

Non avrebbe ostato a una pronuncia nel merito l'esercizio della discrezionalità legislativa, perché questa incontra il limite della ragionevolezza e della coerenza interna del sistema normativo.

Il rimettente, anche se riteneva le precedenti argomentazioni già idonee a decidere la questione sollevata, aggiungeva la considerazione che, in via generale, appare difficilmente sostenibile la ragionevolezza del diverso trattamento che riceve il consulente tecnico nel giudizio penale, al quale vengono anticipati compensi, rispetto al trattamento riservatogli nel giudizio civile. Inoltre, con specifico riferimento al procedimento di cui all'art. 696-*bis* c.p.c., evidenziava che non è configurabile la soccombenza in detto giudizio, dal momento che esso si conclude o con la conciliazione o con il deposito della relazione; né, come già detto in precedenza, sarebbe configurabile una posteriore regolamentazione delle spese, anche in considerazione del fatto che la successiva fase del giudizio è meramente eventuale.

Interveniva il Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha concluso per l'inammissibilità o la manifesta infondatezza della questione sollevata, in quanto la stessa sarebbe stata astratta e meramente ipotetica, e dunque irrilevante, dal momento che non sarebbe risultato che i consulenti tecnici avessero richiesto l'immediato pagamento dei rispettivi compensi, tanto più che non sarebbe stato loro consentito – come si evince dall'art. 63 c.p.c. e dall'art. 366 c.p. – rifiutare di prestare la relativa attività, avendo manifestato, con l'iscrizione all'Albo, un consenso preventivo alla nomina (cfr. Corte Cost. n. 136/2016). La rilevanza della questione non avrebbe potuto derivare dal fatto che il rimettente avesse attribuito ai consulenti un fondo spese: infatti, l'art. 83 d.P.R. n. 115/2002 prevede che la liquidazione delle spese e dei compensi debba avvenire al termine di ciascuna fase processuale.

Inoltre il giudice rimettente avrebbe omesso il doveroso tentativo di interpretazione adeguatrice della disposizione in esame.

Nel merito, la questione, affrontata più volte da questa Corte, sarebbe risultata manifestamente infondata.

Il senso della disposizione sarebbe stato, infatti, quello di onerare l'ausiliario del giudice della riscossione del compenso dalle parti e, solo qualora ciò non fosse stato possibile, ammettere la riscossione mediante prenotazione a debito. Per tale motivo, la Corte avrebbe escluso il paventato *vulnus* anche nel caso in cui fosse risultata preclusa la possibilità di recuperare l'onorario dal soccombente o nel caso in cui la consulenza fosse stata disposta in un procedimento di volontaria giurisdizione.

Avrebbe dovuto, inoltre, escludersi la lesione dell'art. 3 Cost. per disparità di trattamento tra l'ausiliario del giudice e il difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, stante l'eterogeneità delle figure processuali messe a confronto, così come tra l'ausiliario del giudice nel processo penale e nel processo civile, per l'ontologica diversità dei due tipi di processo.

Sempre il Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza del 17 settembre 2018, nel corso di un altro procedimento instaurato ai sensi dell'art. 696-*bis* c.p.c., sollevava identica questione di legittimità costituzionale.

In punto di rilevanza, in particolare, dal momento che era emerso che i ricorrenti godevano del patrocinio a spese dello Stato, il giudice rimettente esponeva che «*prospettandosi la certezza che lo svolgimento dell'impegnativo lavoro che andava a richiedere ai due professionisti C.T.U. sarebbe stato [...] surrettiziamente a titolo gratuito, si riservava di provvedere*».

Anche in questo giudizio interveniva il Presidente del Consiglio dei Ministri che concludeva per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale con motivazioni sostanzialmente analoghe al precedente intervento. In particolare, ne sosteneva l'infondatezza sul rilievo che la disposizione censurata dovesse essere interpretata in modo tale da garantire il compenso al consulente tecnico.

SOLUZIONE

[1] La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 131, comma 3, d.P.R. n. 115/2002, recante: «*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)*», nella parte in cui prevede che gli onorari e le indennità dovuti ai soggetti ivi indicati siano «*prenotati a debito, a domanda*», «*se non è possibile la ripetizione*», anziché direttamente anticipati dall'erario; contestualmente ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 131, comma 3, d.P.R. n. 115/2002, sollevata dal Tribunale ordinario di Roma (la seconda ordinanza di rimessione), in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 24, 35, primo comma, e 36 della Costituzione.

QUESTIONI

[1] La pronuncia in oggetto ha riconosciuto ai consulenti tecnici d'ufficio ed ai consulenti tecnici di parte, nei giudizi civili con ammissione al patrocinio a spese dello Stato, il diritto di vedersi anticipare dall'Erario non soltanto le spese, ma anche gli onorari, in questa maniera (finalmente) risolvendo una questione, la quale ovviamente era vissuta con disappunto e disagio da parte di quei consulenti, che, loro malgrado, si venivano a ritrovare nella situazione anzidetta (BIARELLA, *Gratuito patrocinio: Stato deve anticipare i compensi professionali*, in www.altalex.it; per la tematica in generale, v. BELLUCCI, *Il patrocinio a spese dello Stato*, Torino, 2019).

Infatti, stante la definizione della locuzione “prenotazione a debito”, contenuta nell'art. 3 lett.

s) T.U. Spese di Giustizia, secondo cui «*"prenotazione a debito" è l'annotazione a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è pagamento, ai fini dell'eventuale successivo recupero*», l'art. 131 T.U. cit., prima della pronuncia qui annotata, finiva per operare una netta distinzione di trattamento tra gli onorari e le spese dovuti ai consulenti tecnici. Nello specifico, il comma 3 della detta disposizione, prevedeva che gli onorari dovuti al consulente tecnico di parte e all'ausiliario del magistrato (ed analogamente anche per il notaio e per il custode, relativamente all'indennità di custodia del bene sottoposto a sequestro), fossero «*prenotati a debito*», a domanda, anche nel caso di transazione della lite, se non fosse possibile la ripetizione dalla parte a carico della quale erano poste le spese processuali, o dalla stessa parte ammessa, per vittoria della causa o per revoca dell'ammissione, mentre, per quanto concerne le indennità e le spese di viaggio spettanti a testimoni, a notai, a consulenti tecnici di parte e ausiliari del magistrato, nonché le spese sostenute per l'adempimento dell'incarico da parte di questi ultimi, il successivo comma 4, prevede (tuttora) che costituiscano «*spese anticipate dall'erario*». Nella pratica, tale differenziazione si risolveva, in sostanza, nel prestare la propria attività a titolo gratuito, in particolar modo quando il condannato al pagamento fosse coinciso con la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato (e ciò aveva suscitato molti dubbi). Infatti, in base alle Circolare del 7 febbraio 2011 prot. n. 16318 del Dipartimento per gli Affari di Giustizia: «*Nessuna azione di recupero deve ovviamente essere effettuata nei confronti dell'ammesso al patrocinio nei casi in cui sia rimasto soccombente e tale punto viene precisato per quegli uffici giudiziari che hanno ritenuto applicabile la seconda parte del comma 2, alle sentenze sfavorevoli alla parte ammessa*».

La Corte Costituzionale, pur a fronte del quadro sopra rappresentato, in più occasioni aveva ripetutamente negato la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate al riguardo (Corte Cost., Sent., 18 luglio 2008, n. 287; Corte Cost., Ord., 12 dicembre 2008, n. 408; Corte Cost., Ord., 6 febbraio 2013, n. 12; Cost., Ord., 16 maggio 2013, n. 88), reputando «*che, non risultando giustificati i dubbi espressi dal rimettente in ordine alla individuabilità di una parte soccombente in relazione ad un giudizio del tipo ora sottoposto alla sua attenzione, sono manifestamente infondati i connessi dubbi in ordine alla concreta possibilità per il consulente tecnico di vedersi corrisposti i propri compensi; che, infatti, questi o graveranno sui soggetti di cui al citato art. 131 del d.lgs. n. 115 del 2002 ovvero, laddove sia impossibile ripeterli da costoro, se ne potrà chiedere la prenotazione a debito, con successiva liquidazione a carico dell'Erario*» (Corte Cost. n. 12/2013 cit.).

Pur a fronte di tali decisioni e del conseguente adeguamento di molti uffici giudiziari alle decisioni della Consulta, il Dipartimento per gli Affari di Giustizia, con la circolare 8 giugno 2016, preso atto appunto che molti uffici giudiziari avvallavano l'interpretazione secondo cui il professionista (consulente di parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato o ausiliario del giudice), una volta esperito infruttuosamente il recupero nei confronti della parte, avesse diritto alla liquidazione anche del suo onorario a carico dell'Erario, affermava: «*Questa Direzione generale, pur consapevole delle criticità operative segnalate con riferimento all'applicazione dell'articolo 131, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002, ritiene di non poter tuttavia condividere la suesposta conclusione, in considerazione sia della chiarezza del disposto normativo di riferimento, sia della costante interpretazione dello stesso fornita da parte della Corte*

costituzionale: quest'ultima infatti, precisando nell'ordinanza da ultimo citata che il consulente non soddisfatto nelle sue pretese dalla parte soccombente nel processo possa "chiedere la prenotazione a debito, con successiva liquidazione a carico dell'Erario", non ha fatto altro che ricordare che tale liquidazione segue necessariamente la richiesta di prenotazione a debito da parte del consulente, ma non ha certo introdotto un automatismo tra la prenotazione a debito e la liquidazione, che è (e dunque rimane) meramente eventuale, essendo normativamente condizionata all'effettivo recupero della somma prenotata a debito da parte dell'ufficio giudiziario (ed infatti, come ricordato in apertura, la norma dell'art. 3, lett. s), definisce "prenotazione a debito" l'annotazione "a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è pagamento, ai fini dell'eventuale successivo recupero").

Di conseguenza, a legislazione invariata e stante la tassatività delle norme che comportano esborsi di denaro a carico dello Stato, gli uffici giudiziari dovranno, su istanza del C.T.U. che non sia riuscito a recuperare dalla parte soccombente la somma liquidatagli dal magistrato per l'attività compiuta, procedere alla prenotazione a debito di tale importo, secondo le modalità operative già indicate con la nota di questa Direzione generale n. prot. 9539 del 25 gennaio 2006».

La pronuncia n. 217/2019 della Corte Costituzionale consente ora di reputare superate le considerazioni sopra richiamate del Dipartimento per gli Affari di Giustizia: viene infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 131 comma 3 d.P.R. n. 115/002, nella parte in cui prevede che gli onorari e le indennità dovuti ai soggetti ivi indicati siano «*prenotati a debito, a domanda*», «se *non è possibile la ripetizione*», anziché direttamente anticipati dall'erario.

Significativi appaiono i passaggi della pronuncia ove la Corte riafferma che la declaratoria di illegittimità costituzionale «*si muove – fatta salva la diversa interpretazione della disciplina della prenotazione a debito precedentemente precisata – nel solco della pregressa giurisprudenza di questa Corte, la quale ha affermato il tramonto della logica del gratuito patrocinio, ormai integralmente sostituito dal principio del patrocinio a carico dell'erario.*

Secondo il costante orientamento emergente dalle pronunce precedentemente richiamate, la finalità del nuovo istituto del patrocinio a spese dello Stato è quella di assicurare la tutela dell'indigente con carico all'erario in tutti i casi in cui particolari categorie professionali espletano attività di assistenza nei confronti dell'indigente medesimo. Ciò esclude che per alcune fattispecie vi possano essere deroghe ispirate alla superata logica del gratuito patrocinio.

Non può essere invece condiviso il sopra richiamato assunto di tale giurisprudenza secondo cui la locuzione «prenotazione a debito» possa essere letta come anticipazione degli onorari a carico dello Stato, a ciò ostando l'insormontabile ostacolo della testuale definizione legislativa della prenotazione a debito, secondo cui detta prenotazione si risolve in una annotazione a futura memoria ai fini dell'eventuale successivo recupero.

La disposizione censurata, come correttamente interpretata dal ricorrente, risulta però viziata sotto il profilo della ragionevolezza proprio perché, in luogo dell'anticipazione da parte dell'erario,

prevede, a carico dei soggetti che hanno prestato l'attività di assistenza, l'onere della previa intimazione di pagamento e l'eventuale successiva prenotazione a debito del relativo importo («se non è possibile la ripetizione»). Infatti, tale meccanismo procedimentale, unitamente all'applicazione dell'istituto della prenotazione a debito, impedisce il rispetto della coerenza interna del nuovo sistema normativo incentrato sulla regola dell'assunzione, a carico dello Stato, degli oneri afferenti al patrocinio del non abbiente».

La dialettica tra Corte Costituzionale e Ministero della Giustizia non ha certamente patito una battua di arresto, a seguito della pronuncia qui annotata: infatti, con circolare del 24 ottobre 2019 (per la quale, si rinvia a CAGLIOTI, *Ancora sul compenso al CTU e CTP nel gratuito patrocinio dopo la Corte Costituzionale 217/19*, in www.professionegiustizia.it), il Dicastero ha ritenuto che non sia venuto meno l'obbligo, in capo agli uffici giudiziari, dell'espletamento degli «*...adempimenti relativi alla liquidazione della spesa tramite l'ufficio spese pagate dall'Erario con annotazione del relativo importo sul foglio notizie*», permanendo «*in vigore la disposizione dell'articolo 133 del testo unico in forza del quale il provvedimento che pone a carico della parte soccombente non ammessa al patrocinio la refusione delle spese processuali a favore della parte ammessa dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato*», norma «*volta a fornire lo Stato di un titolo valido attraverso il quale procedere al recupero delle spese processuali anticipate e prenotate per conto della parte ammessa al beneficio del patrocinio pubblico*», concludendo la nota che «*il recupero dovrà avvenire secondo i criteri fissati dall'articolo 134 del DPR 115 del 2002 tenuto conto di quanto già indicato nella nota di questa Direzione generale prot. DAG n. 16318 dell'8 febbraio 2011*».