



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BUCCARELLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2019

Modifiche al 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, per la parificazione nel trattamento di liquidazione dei compensi del patrocinio a spese dello Stato

ONOREVOLI SENATORI. – L'articolo 24 della Costituzione italiana è in linea con le previsioni dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'articolo II-107 della Costituzione europea, i quali prevedono che « a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia ».

La disciplina attuativa di tale normativa costituzionale è prevista nel 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, (articoli 76 e seguenti).

L'esiguità delle liquidazioni dei compensi del patrocinio a spese dello Stato – in particolar modo in ambito civile, dove è previsto il dimezzamento del compenso previsto dal regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55 – disincentiva gli avvocati ad iscriversi ed a permanere nell'apposito elenco speciale, causando una oggettiva difficoltà per gli utenti a reperire la difesa con l'assistenza del beneficio; infatti, ai sensi dell'articolo 82, comma 1, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (*Onorario e spese del difensore*), si prevede in generale (con riguardo al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario) che « L'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, osservando la tariffa professionale in modo che, in ogni caso, non risultino superiori ai valori medi delle tariffe professionali vigenti relative ad onorari, di-

ritti ed indennità, tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa ».

Ai sensi dell'articolo 130 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 (*Compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato e del consulente tecnico di parte*), in materia di patrocinio a spese dello Stato nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario « gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono ridotti della metà ».

Ai sensi dell'articolo 116, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 (*Liquidazione dell'onorario e delle spese al difensore di ufficio*), viene estesa al difensore d'ufficio la disciplina prevista per il difensore dei non abbienti, nei seguenti limiti: « L'onorario e le spese spettanti al difensore di ufficio sono liquidati dal magistrato, nella misura e con le modalità previste dall'articolo 82 ed è ammessa opposizione ai sensi dell'articolo 84, quando il difensore dimostra di aver esperito inutilmente le procedure per il recupero dei crediti professionali ». Nel citato testo unico è stato di recente introdotto l'articolo 106-bis (*Compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato, del consulente tecnico di parte e dell'investigatore privato autorizzato*), che in materia di patrocinio a spese dello Stato nel processo penale prevede che « Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato sono ridotti di un terzo ». A seguito dell'inserimento di tale norma che prevede una riduzione del com-

penso da liquidare in favore del difensore penale in regime di gratuito patrocinio, si è riaperta la questione della disparità di trattamento rispetto alla disciplina relativa alla difesa dei non abbienti negli altri tipi di processo (articolo 130 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002), esclusa in passato dalla Corte costituzionale (si veda l'ordinanza n. 270 del 19 novembre 2012), ma ora da riconsiderare alla luce dell'alterazione di quell'equilibrio di interessi di natura pubblicistica invocato dai giudici della Consulta per giustificare la riduzione dei compensi, allora prevista per le sole liquidazioni civili.

Invero, « si ha violazione dell'articolo 3 della Costituzione quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo ingiustificatamente diverso, mentre non si manifesta tale contrasto quando alla diversità di disciplina corrispondano situazioni non sostanzialmente identiche, essendo insindacabile la discrezionalità del legislatore » (così Corte costituzionale, 28 ottobre 2004, n. 340).

Tale compressione della difesa perimetrata a specifici ambiti processuali non trova alcun riconoscimento di legittimità nelle più recenti argomentazioni della Corte costituzionale, ove la stessa eleva il diritto di difesa a principio supremo dell'ordinamento costituzionale dello Stato; alla luce dell'introduzione della limitazione della liquidazione anche nel patrocinio a spese dello Stato nel processo penale (articolo 106-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002), appare auspicabile un superamento delle precedenti pronunce e degli argomenti su cui si fondavano, riconoscendo così che la diversità degli interessi coinvolti nei due diversi tipi di processo non comporta una minore dignità di quelli sottesi al giudizio civile, che può pure esso concernere diritti fondamentali della persona.

Nel momento in cui è venuto meno il principio dell'intangibilità degli interessi

coinvolti nel processo penale (attraverso la compressione del compenso per il difensore in gratuito patrocinio anche in quel tipo di giudizi), appare opportuno uniformare anche i criteri di liquidazione del compenso nei vari processi, atteso che la limitazione attualmente applicata al processo penale è diversa (e più contenuta) rispetto a quella operante nel civile ed anche nel caso di incarico penale di fiducia.

Già nel corso del XXXII Congresso nazionale forense di Venezia, l'assemblea aveva deliberato una richiesta di modificare la disciplina in materia di liquidazione del compenso nel patrocinio a spese dello Stato, al fine di eliminare le disparità e le ineguaglianze oggi presenti nella disciplina vigente; tale deliberazione era stata fatta propria dall'organismo unitario dell'avvocatura che aveva elaborato una bozza di intervento normativo proponendola all'attenzione della sfera politica e trovando interesse per l'introduzione di apposito disegno di legge; successivamente nel corso del XXXIII Congresso nazionale forense di Rimini, l'assemblea aveva deliberato all'unanimità, su istanza del medesimo presidente del Consiglio nazionale forense, una richiesta di modificare la disciplina in materia di liquidazione del compenso nel patrocinio a spese dello Stato, al fine di eliminare definitivamente le disparità e le ineguaglianze oggi presenti nella disciplina vigente; la proposta è stata ratificata all'unanimità anche dal XXXIV Congresso nazionale forense del 2018 di Catania.

Vi è da considerare poi che, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del citato regolamento di cui al decreto del Ministro della giustizia n. 55 del 2014, il criterio generale per le liquidazioni prevede solo che il compenso dell'avvocato deve essere proporzionato all'importanza dell'opera prestata.

In materia civile, amministrativa, contabile e tributaria, l'articolo 4, comma 1, del medesimo regolamento (*Parametri generali per*

la determinazione dei compensi in sede giudiziale) stabilisce che « Ai fini della liquidazione del compenso si tiene conto delle caratteristiche, dell'urgenza e del pregio dell'attività prestata, dell'importanza, della natura, della difficoltà e del valore dell'affare, delle condizioni soggettive del cliente, dei risultati conseguiti, del numero e della complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate. In ordine alla difficoltà dell'affare si tiene particolare conto dei contrasti giurisprudenziali, e della quantità e del contenuto della corrispondenza che risulta essere stato necessario intrattenere con il cliente e con altri soggetti. Il giudice tiene conto dei valori medi di cui alle tabelle allegate, che, in applicazione dei parametri generali, possono essere aumentati, di regola, sino all'80 per cento, ovvero possono essere diminuiti in ogni caso non oltre il 50 per cento. Per la fase istruttoria l'aumento è di regola fino al 100 per cento e la diminuzione in ogni caso non oltre il 70 per cento ».

L'articolo 12, comma 2, del decreto ministeriale n. 55 del 2014 (*Parametri generali per la determinazione dei compensi*), operante in materia penale, prevede che « per le liquidazioni delle prestazioni svolte in favore di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato a norma del testo unico delle spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, si tiene specifico conto della concreta incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa ».

Vi è dunque solo nella materia penale una specifica disposizione che regola la liquidazione del compenso in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, con la pre-

visione di criteri diversi da quelli previsti per i giudizi civili, amministrativi, contabili e tributari.

Considerato, quindi, che dalla variegata ed equivoca normativa sopra menzionata emerge una disparità di trattamento del difensore d'ufficio, nonché del difensore dei non abbienti nel processo penale rispetto al difensore in regime di gratuito patrocinio nel processo civile, amministrativo, contabile e tributario, è palese l'incertezza interpretativa e la necessità di uniformità nel trattamento del difensore d'ufficio e del difensore dei non abbienti nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario.

Rimanendo invariato il quadro normativo, appare probabile il rinnovo dell'eccezione di illegittimità costituzionale per denunciare la disparità di trattamento fra il patrocinio processuale in sede civile, amministrativa, contabile e quello in sede penale.

Per la liquidazione dei compensi professionali del difensore d'ufficio e del difensore dei non abbienti in qualunque tipo di processo (penale, civile, amministrativo, contabile e tributario) è ragionevole tenere specifico conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa; le problematiche sollevate sono rilevanti ogni anno per svariate decine di migliaia di interessati all'accesso al diritto di difesa;

Per queste ragioni si propone che venga equiparato il criterio di liquidazione dei compensi del patrocinio a spese dello Stato intervenendo sul più volte citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al 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, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 dell'articolo 82 è sostituito dal seguente:

« 1. Il compenso e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, osservando la tariffa professionale vigente e tenendo conto delle caratteristiche, dell'urgenza e del pregio dell'attività prestata, dell'importanza, della natura, della difficoltà e del valore dell'affare, delle condizioni soggettive del cliente, dei risultati conseguiti, del numero e della complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate. In ordine alla difficoltà dell'affare si tiene particolare conto dei contrasti giurisprudenziali nonché della quantità e del contenuto della corrispondenza che risulta essere stata necessaria intrattenere con il cliente e con altri soggetti. »;

b) l'articolo 106-bis è sostituito dal seguente:

« Art. 106-bis. - (Compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato, del consulente tecnico di parte e dell'investigatore privato autorizzato) - 1. Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato sono ridotti del 30 per cento; per il difensore, il compenso sul quale operare detta riduzione è

previamente determinato dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 82, comma 1. »;

c) l'articolo 130 è sostituito dal seguente:

« Art. 130. - (*Compensi del difensore, dell'ausiliario del magistrato e del consulente tecnico di parte*) - 1. Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono ridotti del 30 per cento; per il difensore, il compenso sul quale operare detta riduzione è previamente determinato dall'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 82, comma 1 ».

€ 1,00