



Determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense

A.G. 392

22 giugno 2022

Informazioni sugli atti di riferimento

Natura atto:	Schema di decreto ministeriale
Atto del Governo:	392
Titolo:	Schema di decreto ministeriale recante modifiche al regolamento di cui decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense
Norma di riferimento:	articoli 1, comma 3, e 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247
Relazione tecnica (RT):	presente

Finalità

Il provvedimento – adottato in attuazione della L. n. 247/2012 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense) – reca modifiche al decreto ministeriale n. 55/2014 concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense.

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, della L. n. 247/2012 si provvede all'attuazione della disciplina sull'ordinamento forense mediante regolamenti adottati ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia, ai sensi dell'art. 17, comma 3, L. n. 400/1988: gli schemi di tali regolamenti sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica. Ai sensi dell'art. 13, comma 7, della medesima L. n. 247/2012, i parametri di calcolo del compenso devono essere formulati in modo da favorire la trasparenza nella determinazione dei compensi dovuti per le prestazioni professionali e l'unitarietà e la semplicità nella determinazione dei compensi. Una prima attuazione delle predette disposizioni si è avuta con il D.M. n. 55/2014, che è stato poi modificato con D.M. n. 37/2018, ed è ora oggetto della novella disposta dal presente decreto ministeriale.

Al citato articolo 1, comma 3, della legge forense del 2012 non sono stati ascritti effetti finanziari. Il comma 5 del medesimo articolo 1 specifica che dall'attuazione dei regolamenti di cui al comma 3 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e, in aggiunta, l'articolo 67 della legge del 2012 reca una clausola di invarianza finanziaria a norma della quale dalle disposizioni recate dalla legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Per quanto riguarda la disciplina della determinazione dei compensi, si rammenta che ai sensi dell'articolo 13 della citata legge forense del 2012 la pattuizione dei compensi è libera (comma 3), fermo restando il divieto del patto di quota lite (comma 4) e i parametri indicati nel decreto emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del CNF, ogni due anni, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, si applicano quando all'atto dell'incarico o successivamente il compenso non sia stato determinato in forma scritta, in ogni caso di mancata determinazione consensuale, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge (comma 6).

Il provvedimento è corredato di relazione tecnica.

Nella presente Nota sono riportati sinteticamente i contenuti delle disposizioni dello schema di decreto che presentano profili di carattere finanziario e le informazioni fornite dalla relazione tecnica. Vengono quindi esposti gli elementi di analisi e le richieste di chiarimento considerati rilevanti ai fini di una verifica delle quantificazioni riportate nella relazione tecnica.

Verifica delle quantificazioni

Schema di decreto legislativo che presentano profili finanziari	Elementi forniti dalla relazione tecnica
Articolo 1: viene modificato l'art. 2, comma 2, D.M. n. 55/2014, con la soppressione delle parole "di regola". Il rimborso forfettario delle spese viene ora fissato nella misura del 15% del compenso totale per la prestazione.	La relazione tecnica riferisce che il provvedimento, in linea generale, realizza, con riguardo al sistema di determinazione dei compensi per le professioni forensi, una serie di effetti compensativi fra le diverse misure

	<p>disciplinate dallo stesso, in grado di assicurarne l'invarianza finanziaria, con l'esclusione della revisione delle tabelle dei parametri forensi prevista <u>dall'articolo 5</u> (cfr. <i>infra</i>) allo scopo di adeguare la liquidazione dei compensi professionali all'aumento del costo della vita.</p> <p>Con specifico riferimento all'articolo 1, la relazione tecnica ritiene la relativa misura priva di effetti sulla finanza pubblica, perseguendo l'obiettivo di ridurre il margine di discrezionalità dell'autorità giudiziaria nella liquidazione all'avvocato del rimborso delle spese forfettarie nonché di garantire maggiore omogeneità sul territorio nazionale.</p>
<p>Articolo 2: si modifica l'art. 4 del D.M. n. 55/2014 sulla regolazione dei criteri generali per la determinazione dei compensi in sede giudiziale per quanto concerne l'attività legata ai settori del diritto e del diritto amministrativo: la riduzione della discrezionalità del giudice nell'operare la liquidazione è perseguita stabilendo percentuali calmierate e fisse dei valori medi dei parametri forensi. In particolare, per quanto concerne la fase di legittimità, nel corso del procedimento introduttivo davanti alla Corte di cassazione <u>in sede civile</u>, si prevede un possibile aumento dei compensi nel caso in cui siano depositate memorie in cancelleria prima dell'udienza di discussione. <u>In ambito amministrativo</u> l'intervento consiste nella possibilità di aumentare il compenso per i ricorsi incidentali nelle fasi introduttive dei giudizi avanti al giudice amministrativo, e nel corso della fase cautelare monocratica sono dovuti compensi solo in caso di attività ulteriori.</p>	<p>La relazione tecnica rileva che le modifiche introdotte dalla disposizione in esame non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto sussistono effetti compensativi fra le diverse misure da attuare, che permettono di lasciare inalterato l'impianto finanziario complessivo.</p>
<p>Articolo 3: si interviene nel <u>settore penale</u>, modificando l'art. 12 del D.M. n. 55/2014, tramite una calmierazione della percentuale di aumento e di riduzione dei valori medi dei parametri generali, che viene ora prevista nella misura unica del 50% (sono così eliminate le altre percentuali previste in precedenza in riferimento a ciascuna attività delle fasi del procedimento). Si riconosce anche uno specifico aumento del 20% dei compensi per l'attività svolta nell'ambito delle indagini difensive, quando queste risultino particolarmente complesse o urgenti. Infine vengono introdotti parametri per la liquidazione dei compensi degli avvocati per le attività difensive svolte davanti al Tribunale per i minorenni ed al G.U.P. presso il medesimo tribunale: detti parametri non sono previsti a legislazione vigente.</p>	<p>La relazione tecnica rileva che anche in sede penale si è in presenza di effetti compensativi fra le diverse misure inserite nella presente disposizione, senza quindi introdurre nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p>

<p>Articolo 4: si interviene sulle disposizioni concernenti l'attività stragiudiziale, modificando gli artt. 18, 19, 20 e 22 del D.M. n. 55/2014, al fine di rendere più efficiente la loro applicazione e di intensificare il ricorso alla mediazione e alla negoziazione assistita mediante specifiche forme di incentivazioni.</p>	<p>La relazione tecnica non ascrive a tale norma alcun impatto sulla finanza pubblica.</p>
<p>Articolo 5: vengono modificate le tabelle dei parametri forensi allegate al D.M. n. 55/2014, in senso incrementativo. Secondo la <u>relazione illustrativa</u>, le nuove tabelle prevedono un adeguamento dei parametri che tenga conto delle variazioni del costo della vita nel frattempo intervenute quali registrate dall'ISTAT negli otto anni sinora trascorsi, pur non essendo direttamente commisurato a queste e individuano parametri di riferimento anche per prestazioni professionali fino ad ora non previste in maniera espressa.</p>	<p>La relazione tecnica rileva che l'incremento degli attuali parametri dei compensi in sede giudiziale e stragiudiziale è ipotizzato mediamente non superiore al 5% sul triennio di riferimento 2019-2021, in linea con le rivalutazioni medie degli indici dei prezzi al consumo per le famiglie operai e impiegati (ISTAT) da applicare in materia di determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense. L'impatto finanziario della presente modifica è stato calcolato sulla base dell'incremento medio della spesa relativa agli onorari corrisposti ai difensori nel patrocinio a spese dello Stato, sulla base dei dati forniti dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi - Direzione generale di statistica e analisi organizzativa. In un'apposita tabella (per il cui testo completo si rinvia alla relazione tecnica) si dà conto che, nel triennio 2019-2021, la spesa media per la liquidazione dei compensi per la professione forense nel patrocinio a spese dello Stato è stata di 389.144.863 euro annui (comprensivi di onorari, iva e cassa). Applicando a detta somma l'incremento del 5%, la RT quantifica dunque <u>in euro 19.457.244 l'incremento complessivo della spesa</u> per la liquidazione degli onorari da corrispondere ai difensori nei casi di ammissione della parte al <u>patrocinio a spese dello Stato</u>, rappresentando la possibilità di <u>fronteggiare tale incremento nell'ambito delle dotazioni finanziarie già previste a legislazione vigente</u> sul capitolo 1360 "Spese di giustizia" - U.d.V. 1.4 - dello stato di previsione del Ministero della giustizia: allo scopo verrebbe utilizzata, prudenzialmente, l'integrazione dello stanziamento di euro 30.000.000 a decorrere dall'anno 2022, disposto dalla L. n. 234/2021 (<i>legge di bilancio 2022</i>), destinato all'adeguamento degli onorari spettanti a periti e consulenti tecnici che ricoprono il ruolo di ausiliari dell'autorità giudiziaria. La RT aggiunge che, per quanto riguarda i compensi legati agli onorari delle prestazioni professionali degli avvocati dello Stato e degli avvocati degli enti pubblici, permangono i vincoli finanziari e i limiti retributivi previsti dall'art. 9 del D.L. n. 90/2014.</p>

	<p>Si rammenta che il citato articolo 9 ha previsto una serie di limiti alle tariffe professionali degli avvocati dello Stato e degli avvocati dipendenti dalle altre amministrazioni pubbliche (ad esempio: computo dei compensi professionali corrisposti dalle amministrazioni pubbliche ai fini del raggiungimento del limite retributivo, vincoli all'attribuzione delle somme recuperate nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali e di pronunciata compensazione integrale ecc., per il complesso delle misure si rinvia al testo dell'articolo): ai sensi del comma 9 dall'attuazione del medesimo articolo 9 non devono derivare minori risparmi rispetto a quelli già previsti a legislazione vigente e considerati nei saldi tendenziali di finanza pubblica.</p>
<p>Articoli 6-7: si prevede che le disposizioni del testo si applicano alle prestazioni professionali esaurite successivamente all'entrata in vigore del decreto; l'entrata in vigore viene fissata al quindicesimo giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.</p>	<p>La relazione tecnica, facendo seguito al commento dell'art. 5, rileva che, poiché le disposizioni del presente decreto si applicheranno alle prestazioni professionali esaurite successivamente alla sua entrata in vigore, <u>gli effetti finanziari derivanti dalla liquidazione degli onorari agli avvocati del patrocinio a spese dello Stato avranno una decorrenza non anteriore al 1° luglio 2022</u>, pertanto il relativo onere è stimato (per l'anno 2022) in misura pari al 50% dell'importo annuo di euro 19.457.244 e quantificato in euro 9.728.622.</p>

In merito ai profili di quantificazione, si evidenzia che il decreto in esame modifica e aggiorna la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense. Ai sensi della nuova disciplina della professione forense (L. n. 247 del 2012) i compensi sono, in generale, liberi e quelli fissati con decreto ministeriale risultano applicabili in via sussidiaria, quando manchi una pattuizione fra le parti, quando la misura debba essere fissata giudizialmente, quando la prestazione sia resa in favore di terzi ecc. La medesima legge autorizza e disciplina l'adozione dei d. m. di individuazione delle tariffe (articolo 1, comma 3): alla disposizione abilitante non sono stati ascritti effetti finanziari. Inoltre, il comma 5 del medesimo articolo 1 specifica che dall'attuazione dei regolamenti di cui al comma 3 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e l'articolo 67 reca una clausola di invarianza finanziaria a norma della quale dalle disposizioni recate dalla legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

In questo quadro, le tariffe forensi sono state individuate dal D.M. n. 55/2014, poi modificato dal D.M. n. 37/2018 e ulteriormente aggiornato dall'attuale schema di D. M. Ai decreti del 2014 e del 2018 non sono associati effetti finanziari.

Lo schema di D.M. in esame apporta modifiche al D.M. del 2014 (artt. 1-4), aggiorna le relative tabelle (art. 5) e dispone circa i termini di efficacia e di entrata in vigore (artt. 6-7). La relazione tecnica afferma la neutralità finanziaria del decreto in esame.

In via preliminare si evidenzia che dalle prestazioni professionali forensi poste a carico di soggetti privati non derivano oneri a carico della finanza pubblica. Circa, invece, le prestazioni poste a carico di enti pubblici, quale compenso di dipendenti o di professionisti esterni, pur considerando che le tariffe in questione si applicano solamente nei casi in cui le amministrazioni non abbiano pattuito i compensi in via preventiva, il decreto in esame appare suscettibile di comportare nuovi o maggiori oneri per le amministrazioni.

In merito alle disposizioni introdotte e ai loro riflessi per le amministrazioni pubbliche, appare dunque necessario acquisire taluni chiarimenti, di seguito specificati.

Per quanto riguarda gli articoli 1-4, la relazione tecnica afferma che all'interno del sistema di liquidazione dei compensi per le professioni forensi si realizza una serie di effetti compensativi fra le diverse misure in grado di assicurarne l'invarianza finanziaria e che le modifiche introdotte non sono suscettibili di determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto i predetti effetti compensativi permettono di lasciare inalterato l'impianto finanziario complessivo.

In proposito, si osserva che le misure introdotte dagli artt. 1-4 parrebbero suscettibili, prevalentemente, di incrementare le tariffe forensi, mentre non sembrano rinvenirsi misure compensative di carattere riduttivo rispetto alle attuali tariffe (se non una limitazione dell'incremento massimo dei compensi, art. 3, comma 1, lettera a)): andrebbero quindi forniti ulteriori dati ed elementi idonei a suffragare l'asserita compensatività delle misure introdotte dal presente decreto, e ciò al fine di verificare l'effettiva neutralità delle innovazioni tariffarie introdotte.

Per quanto riguarda l'articolo 5, che incrementa di circa il 5 per cento le vigenti tabelle dei compensi forensi e vi introduce ulteriori voci non prima previste, la RT quantifica la maggiore spesa annua per onorari da corrispondere ai difensori nei casi di ammissione della parte al patrocinio a spese dello Stato in euro 19.457.244 all'anno, esponendo i dati e il procedimento logico nonché le argomentazioni che supportano tale stima: sulla base di tali elementi la procedura di stima risulta quindi verificabile. La medesima relazione tecnica rappresenta la possibilità di fronteggiare tale incremento nell'ambito delle dotazioni finanziarie già previste a legislazione vigente sul capitolo 1360/Giustizia: allo scopo verrebbe utilizzata, prudenzialmente, l'integrazione dello stanziamento di euro 30.000.000 a decorrere dall'anno 2022, disposta dalla legge di bilancio per il 2022, destinata all'adeguamento degli onorari spettanti a periti e consulenti tecnici che ricoprono il ruolo di ausiliari dell'autorità giudiziaria.

In proposito, si formulano le seguenti osservazioni:

- la relazione tecnica evidenzia che dalle nuove tabelle derivano maggiori oneri per circa 19 milioni annui mentre la norma istitutiva dispone la neutralità finanziaria dei decreti attuativi (art. 1, comma 5, e art. 67 della L. n. 247/2012). Riguardo a tale profilo e alla conseguente possibilità di disporre maggiori oneri (sia pur qualificati come tali soltanto dalla relazione tecnica) con fonte normativa di rango secondario appare necessario acquisire l'avviso del Governo;

- la copertura dei predetti oneri avviene – come indicato dalla relazione tecnica - mediante utilizzo di uno stanziamento previsto a legislazione vigente, integrato dalla legge di bilancio per far fronte all'adeguamento degli onorari spettanti a periti e consulenti tecnici ausiliari dell'autorità giudiziaria. In proposito, nel rilevare che tale forma di copertura non rientra tra quelle tassativamente previste dalla legge di contabilità e finanza pubblica, si evidenzia che le risorse utilizzate sono state stanziare per una finalità diversa (compensi di taluni ausiliari del giudice): andrebbero quindi acquisiti chiarimenti dal Governo al fine di verificare se la nuova finalizzazione di parte delle risorse in questione possa influire su impegni di spesa già assunti o comunque incidere negativamente sulle originarie esigenze cui le medesime disponibilità sono attualmente destinate, con la conseguente necessità di disporre nuovi finanziamenti per sopperire ai relativi fabbisogni;

- in merito alla quantificazione, che tiene conto dell'incremento medio del cinque per cento rispetto alle vigenti tabelle, andrebbe inoltre chiarito se essa tenga conto, e in che misura, delle voci introdotte dal provvedimento in esame e non incluse nelle vigenti tabelle. Inoltre, poiché la stessa sembra riferita alla sola fattispecie del patrocinio gratuito a carico dello Stato, andrebbe chiarito se siano configurabili ulteriori effetti finanziari, non considerati nella stima, riferibili anche ad altre prestazioni e ad altre amministrazioni diverse dallo Stato (come, ad esempio, l'assistenza alla lite per un comune).

Per quanto riguarda gli articoli 6 e 7 (efficacia ed entrata in vigore) non si hanno osservazioni da formulare.

In merito ai profili di copertura finanziaria, in base alla relazione tecnica, agli oneri finanziari derivanti dall'articolo 5, riguardante la revisione delle tabelle dei parametri forensi, quantificati in circa 19.457.244 euro, si provvede mediante le risorse stanziare per spese di giustizia nello stato di previsione del Ministero della giustizia (capitolo 1360)[1], come integrate dalla legge di bilancio per il 2022. Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare, poiché lo schema di decreto ministeriale in esame, in quanto fonte di rango secondario, per sua natura non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

[1] Da un'interrogazione della banca dati della Ragioneria generale dello Stato, effettuata in data 17 giugno 2022, risulta che la disponibilità del capitolo 1360 è di circa 132 milioni di euro.