

Liquidazione dei compensi ai Consulenti tecnici d'ufficio e di parte nel processo civile con patrocinio a spese Stato prenotati a debito precedentemente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 217/2019 : indirizzo ministeriale ¹

di Caglioti Gaetano Walter, Dirigente nei ruoli del Ministero della Giustizia, attualmente con funzioni di Dirigente della Procura Generale di Catanzaro

¹ il presente lavoro fa seguito a quelli pubblicati, in materia, a firma dello scrivente nel mese di ottobre e novembre 2019 .

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale, sentenza n. 217 del 15 giugno 2019 pubblicata il 1 ottobre 2019, che "dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 131, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, 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" era, sin da subito, sorto il dubbio se **i decreti di liquidazione emessi prima della decisione della Corte Costituzionale, per i quali non fosse intervenuta estinzione del diritto, ricadessero, o meno, sotto gli effetti della nuova decisione della Corte Costituzionale.**

Dubbio superato, in positivo, dal Ministero della Giustizia, con l'indirizzo del 10 febbraio 2021.²

Pagamenti di spese ed onorari

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 217 del 15 giugno 2019 pubblicata il 1 ottobre 2019, ha riconosciuto il diritto dei consulenti tecnici d'ufficio (C.T.U) e dei consulenti tecnici di parte (C.T.P.) nei giudizi civili, con ammissione al patrocinio a spese dello Stato, a vedersi anticipare, dall'Erario, oltre che le spese³, anche gli onorari.⁴

Prima della decisione della Corte Costituzionale solo per le spese, che erano anticipate dall'Erario, se ne poteva ottenere, immediatamente, per tramite la cancelleria, il pagamento.

Onorari, a carico dell'Erario, quindi, *anticipati*⁵ e non più *prenotati a debito*.⁶

Al pagamento di quanto disposto con l'emissione del decreto di liquidazione⁷ spese ed onorari dei difensori e dei Consulenti Tecnici d'Ufficio e di parte ammessa al patrocinio

² circolare Dipartimento per gli affari di giustizia – Direzione generale degli Affari interni – Ufficio I – Reparto I – servizi relativi alla giustizia civile – del 10 febbraio 2021 - DAG. 12/02/2021. 0030477

³ articolo 131, comma 4 lettera c) d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115

⁴ che nella parte dell'articolo 131, comma 3 d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 prima dell'intervento della Corte Costituzionale erano invece prenotati a debito

⁵ art. 3 lettera t) d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115/02 **anticipazione** : è il pagamento di una voce di spesa che, ricorrendo i presupposti previsti dalla legge, è recuperabile "

⁶ art. 3 lettera s) d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 **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"

⁷ Ai sensi delle circolari ministeriali giustizia numeri 4/2002 e 6/2002 " il decreto di pagamento deve essere emesso - a cura del magistrato - tutte le volte in cui la quantificazione dell'importo richiede un qualche elemento di discrezionalità." Per le richiamate circolari ministeriali "in merito alla competenza all'emissione dell'ordine di pagamento o del decreto di pagamento, si rileva che, per ciò che concerne l'ordine, esso compete non già al dirigente, ma al funzionario addetto all'ufficio e cioè al funzionario amministrativo secondo l'organizzazione interna, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 165 e 3 lett. i) T.U. spese di giustizia."

a spese dello Stato, provvede il Funzionario Delegato⁸ da cui dipende, relativamente alle spese di giustizia, l'ufficio giudiziario davanti alla quale pende, o pendeva, il giudizio.

In materia di pagamento delle spese di giustizia infatti *"il soggetto [ndr = Magistrato o Funzionario addetto all'Ufficio nei casi in cui la liquidazione avvenga su ordine di quest'ultimo] che liquida la spesa, e che, quindi, se ne assume la responsabilità, è diverso dal soggetto [ndr = Funzionario Delegato] che esegue il pagamento."*⁹

Le spese di giustizia, nel processo civile come il quello penale¹⁰, sono gestite attraverso aperture di credito, assegnazione di fondi sui relativi capitoli di spese, a favore dei Funzionari Delegati e sono disposte, anche occorrendo più volte nel corso dell'anno, con decreto dirigenziale della direzione della giustizia civile.¹¹

Attualmente il sistema dei pagamenti è gestito per tramite il sistema SICOGE¹² del Ministero dell'Economia e Finanze.

Effetti temporali delle decisioni dei giudici costituzionali

La pubblicazione della decisione¹³ della Corte Costituzionale aveva fatto sorgere il problema relativo alla liquidazione, nelle nuove forme dell'*anticipazione*, degli onorari dei professionisti *prenotati a debito* non soddisfatti nei loro diritti stante la peculiarità dell'istituto della prenotazione a debito.

Si era, sin da subito, posto il problema se la sentenza della Corte Costituzionale in oggetto avesse efficacia anche nei confronti degli onorari prenotati a debito, prima della decisione costituzionale stessa, e non ancora prescritti.

In relazione all'efficacia temporale delle sentenze della Corte Costituzionale si è osservato¹⁴ che *" la retroattività delle sentenze pronunciate dalla Corte Costituzionale recanti dichiarazioni di illegittimità costituzionale trova il suo naturale limite nella intangibilità delle situazioni e dei rapporti oramai esauriti in epoca precedente alla decisione della Corte"*.

Si è, inoltre¹⁵, evidenziato come *"l'efficacia retroattiva della sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di norma di legge non si estende ai rapporti esauriti, ossia a quei rapporti che, sorti precedentemente alla pronuncia della Corte, abbiano dato luogo a situazioni giuridiche ormai consolidate ed intangibili in virtù del passaggio in giudicato di decisioni giudiziali, della definitività di provvedimenti amministrativi non più impugnabili, del completo esaurimento degli effetti di atti negoziali, del decorso dei termini di prescrizione o decadenza, ovvero del compimento di altri atti o fatti rilevanti sul piano sostanziale o processuale"*.

⁸ Il Funzionario delegato – art. 183 T.U. – è ordinatore secondario di spesa, incaricato all'emissione degli ordinativi di pagamento, è il soggetto che conclude l'iter procedurale delle spese di Giustizia (Nota Min. Giustizia DAG n. 184111.U. del 15/12/2010). Il Funzionario Delegato a livello Distrettuale per i capitoli di spesa relativi alle liquidazioni in oggetto è identificato, nelle persone dei Dirigenti di Corte e di Procura Generale, circolari n 6 dell'8 giugno 2002 e n 7 del 14 novembre 2002.

⁹ nota ministeriale giustizia DAG.13/12/2006.0132195.U

¹⁰ come previsto dall'art. 185 del D.P.R. 115/2002

¹¹ dagli esercizi successivi al 2019 entrano in vigore le nuove disposizioni di Contabilità pubblica.

¹² sistema informativo di contabilità integrata delle pubbliche Amministrazioni

¹³ istituto che prevede l'annotazione della spesa ma non un effettivo pagamento della stessa.

¹⁴ da ultimo Corte di Appello di Catanzaro – sez. II civ. – ordinanza del 30 ottobre 2019 depositata il 6 novembre 2019

¹⁵ Tribunale Roma 14 febbraio 1995

Effetto retroattivo della pronuncia che trova¹⁶, quindi, *unico "limite" nelle "situazioni giuridiche "consolidate" per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudica, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza.*¹⁷.

Efficacia nel tempo del giudicato costituzionale nella questione in oggetto

La recente direttiva ministeriale degli Uffici di via Arenula¹⁸ nel premettere che *"..la pronuncia della Corte ha mutato radicalmente la disciplina della liquidazione degli onorari e delle indennità ai soggetti indicati nell'articolo 131, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002..... ha affrontato la questione della efficacia nel tempo del giudicato costituzionale in relazione alla liquidazione di indennità e onorari dell'abrogato comma 3 dell'articolo 131 decreto Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115.*

Per gli Uffici ministeriali di via Arenula la *non operatività della norma dichiarata incostituzionale va affermata anche con riferimento alle fattispecie anteriori alla pronuncia di incostituzionalità...* tale principio trova tuttavia *...il suo limite nei giudicati già formati, nonché nelle decadenze e prescrizioni verificatesi e non direttamente investite nei loro presupposti normativi della pronuncia di incostituzionalità...*

In conclusione, la norma incostituzionale non può essere più applicata, a meno che i rapporti giuridici cui essa si riferisce debbano ritenersi oramai esauriti in modo definitivo ed irrevocabile e dunque non più suscettibili di alcuna azione o rimedio"

Dall'indirizzo ministeriale si ricava, quindi, come il decreto di pagamento emesso ex articolo 83 decreto Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, qualificato nelle forme dichiarate incostituzionali e non ancora prescritto può essere azionato nelle nuove forme con espressa richiesta di *anticipazione* in luogo della richiesta di *prenotazione a debito*.

Soggetto competente all'individuazione dei limiti del giudicato costituzionale

Al dubbio sull'estensione temporale della pronuncia costituzionale ai decreti emessi in data precedente alla decisione si era aggiunto quello dell'individuazione del soggetto a cui rivolgere l'istanza.

Magistrato o Funzionario dell'Ufficio ?

¹⁶ Cass. civ. sez. III 28 luglio 1997 n. 7057

¹⁷ in materia di decadenza per i consulenti tecnici d'ufficio (C.T.U.) trova applicazione l'articolo 71 del testo Unico spese di giustizia che, al comma 2, prevede il termine di decadenza di 100 giorni dall'espletamento dell'incarico, o 200 giorni per l'espletamento di atti fuori dalla sede in cui si svolge il processo; nessun termine di decadenza è invece previsto per i consulenti tecnici di parte (C.T.P).

¹⁸ circolare Dipartimento per gli affari di giustizia – Direzione generale degli Affari interni – Ufficio I – Reparto I – servizi relativi alla giustizia civile – del 10 febbraio 2021 - DAG. 12/02/2021. 0030477

Avevamo prospettato ¹⁹ la tesi secondo la quale la richiesta di *anticipazione* da parte dei professionisti il cui credito non prescritto risultate *prenotato a debito* non dovesse essere inoltrata al magistrato ma direttamente alla cancelleria dell'ufficio giudiziario in cui si è tenuto o si tiene il processo .

In materia di liquidazioni compensi ai professionisti l'attività del magistrato è [appare] , infatti , limitata all'emissione del decreto di pagamento ^{20 21 22} e alla condanna , ex articolo 133 decreto Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, di parte soccombente, diversa dall'ammessa al patrocinio, a rifondere allo Stato quanto anticipato e/o prenotato ²³ .

Giurisprudenza di merito ²⁴, nell'immediatezza della pronuncia costituzionale si era pronunciate nel senso che l'annotazione " *tra le spese anticipate ex art. 3 , co. 1lett. f) d.P.R. n. 115/2002 è di stretta competenza amministrativa della Cancelleria, non potendo il giudice disporre nulla al riguardo*". ²⁵

Atteso il diritto al pagamento da parte del professionista (Consulente tecnico d'Ufficio e/o consulente tecnico di parte ammessa al patrocinio) competente ad

¹⁹ vedasi " *compensi ai consulenti tecnici d'ufficio e di parte nel processo civile con patrocinio a spese dello stato: ulteriori criticità a seguito della pronuncia della consulta n. 217/2019*" novembre 2019

²⁰ perché venga azionato quanto disposto dal richiamato articolo 131 Testo Unico spese di giustizia si necessita, un provvedimento[decreto] ex articolo 83 testo unico spese di giustizia a firma del magistrato che quantifichi il compenso dovuto al consulente tecnico d'ufficio o di parte sia a titolo di onorario che a titolo di spese .

²¹ Corte Costituzionale sentenza 24.9.2015 n.192 "il procedimento di liquidazione dei compensi, in caso di patrocinio a spese dello Stato, presenta carattere giurisdizionale ". Proprio per la sua natura giurisdizionale " il decreto non è suscettibile di revoca o di modifica d'ufficio " posto " che l'autorità giudiziaria che lo emette, salvo i casi espressamente previsti, ha consumato il proprio potere decisionale " [cfr = nota Ministero della Giustizia prot. n. 1819/2001/U del 23/05/2001, Consiglio Superiore della Magistratura - risposta a quesito del 14/10/2009, circolare Ministero Economia e Finanze n. 19 del 22/05/18²¹ Cassazione Civile, Sez. VI Ordinanza n. 25127 del 07/11/13; Cassazione Civile I Sez., Sentenza n. 22010 del 19/10/07 .] Per i Giudici di Legittimità da ultimo: Cassazione Penale sez. IV sentenza n. 17668 del 14 febbraio 2019 "del resto un potere di revoca o modifica appare del tutto incompatibile con la previsione di un termine perentorio concesso alle parti per opporsi al decreto: insomma, il conferimento del generale potere dell'autotutela, tipico dell'azione amministrativa, è estraneo all'assetto del DPR 115/02 ".

²² Il decreto di pagamento costituisce titolo (unico) per di pagamento della spesa ai sensi dell'articolo 171 Testo Unico spese di Giustizia; per la circolare Giustizia DAG.13/10/2009.0124745.U "i provvedimenti di liquidazione spese ai professionisti (difensori, ausiliari del magistrato e/o consulenti di parte ammessa al patrocinio) sono da emanarsi nella forma del decreto ex articoli 82 e 83 Testo Unico spese di giustizia" conforme la giurisprudenza della Corte di Cassazione : Cass. civ. 31 marzo 2011, n. 7504, Cass. pen. sez. IV 17-11-2008 n. 42844

²³ La nota Ministero Giustizia dell' 8 febbraio 2011 Direzione Generale Giustizia Civile prot. n. 16318, in data 8.2.2011 pone l'accento sulla opportunità "che i provvedimenti giurisdizionali tengano in adeguato conto il particolare regime delle spese nei processi in cui una delle parti gode del beneficio dell'istituto dell'ammissione al patrocinio a spese dell'erario, in quanto tali atti costituiscono il titolo della riscossione" In relazione alla successiva (se pur eventuale ricorrendone i presupposti) attività di recupero è essenziale nel provvedimento giurisdizionale l'espressa imputazione del pagamento a favore dell'erario, per come espressamente previsto, per il processo penale, dall'articolo 110 T.U spese di giustizia, e, per il processo civile, dal successivo articolo 133

²⁴ Tribunale di Paola Ordinanza del 30 ottobre 2019 depositata il 31 ottobre 2019.

²⁵ il magistrato, oggi in servizio in un importante Ufficio giudiziario del nord, relatore della richiamata ordinanza è profondo conoscitore della materia del testo unico spese di giustizia

individuare, in applicazione della normativa vigente , come la spesa debba essere re-imputata, nella forma dell'*anticipazione* attesa l'incostituzionalità della *prenotazione a debito*, sarebbe , quindi, il funzionario della cancelleria addetto al servizio.

Liquidazione di situazioni pregresse: l'individuazione ministeriale

Di diverso avviso il Ministero della Giustizia.

Per gli Uffici di via Arenula, nota del 10 febbraio 2021 ²⁶ ,*" l'ambito di applicazione delle sentenze costituzionali e l'apprezzamento dei limiti della loro efficacia retroattiva resta ovviamente devoluta alla competenza degli organi giurisdizionali che, come noto, operano in piena autonomia e indipendenza...*

Pertanto, l'individuazione dei limiti all'efficacia retroattiva della pronuncia della Corte costituzionale n. 217 del 1 ottobre 2019 , con riferimento ai decreti di pagamento delle spettanze degli ausiliari del magistrato o consulenti della parte ammessa al patrocinio dello Stato emessi dal magistrato in data antecedente alla pubblicazione della predetta decisione , investe un aspetto di interpretazione della legge applicabile rimesso al giudice; ne discende che, a fronte di una istanza del consulente che richiede il pagamento del proprio compenso con la modalità dell'anticipazione a carico dell'Erario (essendo il meccanismo della prenotazione a debito attinto da incostituzionalità) è demandata al magistrato ogni valutazione in merito al definitivo consolidamento del rapporto giuridico in questione con particolare riferimento alla decorrenza del termine di prescrizione o decadenza previsto dalla legge per l'esercizio del diritto di credito vantato dal professionista."

Si prende atto della posizione ministeriale ma non se ne condividono le indicazioni.

Non se ne condivide l'inciso *" l'individuazione dei limiti all'efficacia retroattiva della pronuncia della Corte costituzionale n. 217 del 1 ottobre 2019 , con riferimento ai decreti di pagamento delle spettanze degli ausiliari del magistrato o consulenti della parte ammessa al patrocinio dello Stato emessi dal magistrato in data antecedente alla pubblicazione della predetta decisione , investe un aspetto di interpretazione della legge applicabile rimesso al giudice.."*

L'efficacia temporale della pronuncia dei provvedimenti della Corte Costituzionale deriva dall'applicazione dei Principi generali della legge , principi ribaditi sia dalla Corte Costituzionale stessa sia dalla giurisprudenza di merito sia dalla giurisprudenza di legittimità.

Non sorprende la "scarsa" fiducia nelle competenze del personale degli uffici giudiziari.

Personale amministrativo evidentemente *non ritenuto* dai vertici gestionali ministeriali in grado di poter stabilire la prescrizione di un diritto.

²⁶ circolare Dipartimento per gli affari di giustizia – Direzione generale degli Affari interni – Ufficio I – Reparto I – servizi relativi alla giustizia civile – del 10 febbraio 2021 - DAG. 12/02/2021. 0030477

Il che è a dir poco risibile.

Si pensi alla responsabilità, dello stesso personale di cancelleria attribuito per legge, Decreto Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, nella gestione, determinazione del credito e recupero delle spese di giustizia , tra le quali ricordiamo rientrano anche quelle in oggetto .

Il magistrato dovrebbe essere, e giustamente, coinvolto solo nel caso in cui la cancelleria, a monte di una richiesta di pagamento, rifiutasse, motivandone il rifiuto, di eseguirlo.

Prescrizione dei crediti vantati dai professionisti nei giudizi con parti ammesse al patrocinio a spese dello Stato

Da ultimo e relativamente alla prescrizione dei crediti vantati dai professionisti (Consulenti Tecnici d'Ufficio e/o Consulenti Tecnici di Parte) nei confronti dell'Amministrazione della Giustizia si è, generalmente, ritenuto trovasse applicazione il disposto di cui all'articolo 2.956 , numero 2, codice civile ai sensi del quale *"si prescrive in tre anni il diritto: ...2) dei professionisti , per il compenso dell'opera prestata e per il rimborso delle spese correlative"*.

Il precedente orientamento ministeriale ²⁷ della possibile applicazione della prescrizione presuntiva ai crediti in oggetto è mutato a seguito della nota ministeriale del 27 novembre 2013 ²⁸ che *" ritiene l'inapplicabilità dell'istituto della prescrizione presuntiva alla materia dei crediti di giustizia"*.

Per gli Uffici ministeriali di via Arenula *"..tale diversa interpretazione appare motivata da una più attenta analisi del contrasto tra le caratteristiche della prescrizione presuntiva e le modalità di liquidazione e pagamento delle prescrizioni rese dai suddetti professionisti in materia di spese di giustizia, modalità in base alle quali non può che restare abbondante traccia documentale in merito ai vari momenti della suddetta procedura di pagamento.*

Ciò ritenuto, appare evidente che specifiche problematiche, quali quelle attinenti alla corretta individuazione del dies a quo della decorrenza del termine prescrizionale o della interruzione dello stesso , non possono che essere definite, di volta in volta, nei casi specifici, dagli uffici giudiziari competenti."

La nota ²⁹ conclude *"per quanto concerne più specificamente il modo di procedere degli uffici, appare evidente che gli stessi non possono rifiutare di riceversi le fatture relative ad istanze di liquidazione divenute definitive, fermo restando il potere dovere di adottare un provvedimento di diniego del richiesto pagamento, nel caso in cui, una volta assunta la linea interpretativa ritenuta conforme al dettato normativo, si ritenga debba essere opposta l'avvenuta prescrizione"*.

²⁷ Ministero della Giustizia prot. 0137280 del 15 ottobre 2010

²⁸ Ministero della Giustizia DAG.27/11/2013.0159106.U

²⁹ tra l'altro trasmessa alle sole Corti di Appello di Napoli e di Reggio Calabria