



Patrocinio a spese dello Stato nel processo civile: decorrenza degli effetti dell'ammissione

Le spese di notifica degli atti introduttivi del giudizio

di Walter Gaetano Caglioti

In un [precedente lavoro](#) è stato affrontato il problema relativo alla decorrenza temporale degli effetti dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile.

Si erano richiamate le soluzioni date da giurisprudenza e dottrina alla situazione di disparità relativa al momento di decorrenza degli effetti stessi nel processo civile rispetto al processo penale (ai sensi dell'art. 109 d.P.R. n. 115/2002 nel processo penale gli effetti dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato decorrono «dalla data in cui l'istanza è stata presentata o è pervenuta al magistrato o dal primo atto in cui interviene il difensore se l'interessato fa riserva di presentare l'istanza»).

Si era evidenziato come dottrina e giurisprudenza avevano concluso, e non poteva normativamente essere diverso, che gli effetti nel processo civile, in assenza di espressa norma a contrario, decorrono, temporalmente, dalla data di accoglimento dell'istanza¹ da parte del competente Consiglio Ordine degli Avvocati (secondo una giurisprudenza di merito minoritaria, Tribunale di Cosenza, ordinanza 25 novembre 2003, «non essendo il Consiglio Ordine Avvocati un organo giurisdizionale e che detta ammissione, per espressa previsione dell'articolo 126 T.U. spese di giustizia è solo in via anticipata e provvisoria, gli effetti decorrerebbero dalla verifica da parte del magistrato a seguito della comunicazione da parte del Consiglio dell'Ordine necessitando, anche se la normativa in vigore non prevede espressamente l'emanazione di tale provvedimento, per la sua piena efficacia un successivo provvedimento giurisdizionale»).

L'apporto della giurisprudenza. A risolvere i dubbi interpretativi relativi alla disparità temporale degli effetti, legati alla discrezionalità nei tempi di decisione da parte dell'organo deputato all'ammissione², era, però, intervenuta la Corte di Cassazione affermando il principio che, «anche nel processo civile l'individuazione del momento da cui scaturiscono gli effetti dell'ammissione al gratuito patrocinio, non può che essere individuato, in caso di accoglimento, nel momento della presentazione della istanza e spiegare i suoi effetti per gli atti e le attività che da tale momento si producono [...]». La Suprema Corte aveva, inoltre, evidenziato che «dovendo il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati ai sensi dell'art. 122 del citato D.P.R. valutare la non manifesta infondatezza

¹ Istanza redatta in carta semplice (vedi circolare ministero giustizia n. 8/3621/7(90) del 19.11.1990) e, a pena di inammissibilità, sottoscritta direttamente dall'interessato la cui firma va autenticata dal difensore o attraverso la sottoscrizione effettuata innanzi al funzionario addetto alla ricezione o con la presentazione unitamente all'istanza di copia non autenticata di un documento di indennità del richiedente. L'istanza va iscritta nel registro mod 39 (DM 1 dicembre 2001) e si forma un sub fascicolo contenente tutti gli atti relativi al patrocinio, dall'ammissione la cancelleria del giudice innanzi al quale pende il giudizio provvede all'annotazione sul foglio notizie di tutte le spese prenotate a debito e/o anticipate.

² Ai sensi dell'art. 126 d.P.R. n. 115/02 «nei dieci giorni successivi (ndr= termine non perentorio) a quello in cui è stata presentata o è pervenuta l'istanza di ammissione, il consiglio dell'ordine degli avvocati, verificata l'ammissibilità dell'istanza, ammette l'interessato in via anticipata e provvisoria al patrocinio».

della pretesa che si intende far valere con l'istanza di ammissione al gratuito patrocinio, è agevole osservare che ciò comporta necessariamente un esame dell'atto introduttivo del giudizio e, quindi, di tutta l'attività ad esso connessa [...] non possono essere escluse le spese legali inerenti attività antecedenti all'atto introduttivo del giudizio anche se queste sono state svolte prima della delibera di ammissione al patrocinio a spese dello Stato».

L'indirizzo della Corte di Cassazione, relativamente alla decorrenza temporale degli effetti del patrocinio a spese dello Stato, veniva recepito dal Ministero della Giustizia che, con nota del 17 ottobre 2014 (DAG.17/10/2014.0138763.U) e, successiva, circolare del 14 luglio 2015 (DAG.14/07/2015.013148.U), ha ritenuto «corretto operare in conformità all'orientamento espresso dalla Suprema Corte» disponendo «opportuno uniformare l'attività degli uffici giudiziari all'orientamento espresso dalla Suprema Corte di Cassazione».

Ma non tutte le problematiche avevano trovato soluzione. Tra queste quella relativa al pagamento di spese e diritti di notifica dell'atto introduttivo di un giudizio nel processo civile, nell'ipotesi in cui l'istanza di ammissione sia stata depositata al competente Consiglio dell'Ordine³ ma non si è ancora ottenuta delibera di ammissione.

Problematica, quest'ultima, affrontata e risolta (??) con indirizzo ministeriale del 13 settembre 2016 (DOG.13/09/2016.0123372.U).

Gli uffici ministeriali sono partiti dall'assunto che «Diversamente dalla disciplina adottata per le cancellerie civili, per le quali l'Amministrazione ha ritenuto opportuno uniformarsi all'orientamento espresso dalla Suprema Corte di Cassazione con la sentenza n. 24729 del 23 novembre 2011 – secondo cui il condizionare gli effetti della delibera di ammissione alla sua data di emissione (che deve avvenire, ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 126, nei dieci 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 un fatto ad esso non addebitabile [...] per gli Uffici NEP tale soluzione non può trovare accoglimento [...]».

Alla base della motivazione per quanto sopra «In primo luogo, l'Ufficio NEP all'atto della presentazione dell'atto introduttivo del giudizio di cui trattasi, da parte del difensore della parte richiedente, deve provvedere in base alla tipologia del medesimo – a seconda che trattasi di un atto a pagamento a carico della parte richiedente o è esente in quanto ricadente nel gratuito patrocinio a spese dello Stato – alla

³ Ai sensi dell'art. 124 d.P.R. n. 115/02 il consiglio dell'ordine competente è quello del luogo in cui ha sede il magistrato competente a conoscere nel merito se procede la Corte di Cassazione, il consiglio di Stato o le sezioni giurisdizionali centrali presso la Corte dei Conti, il consiglio dell'ordine competente è quello del luogo ove ha sede il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato.

registrazione nel registro cronologico previsto dal D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115».

Per la ministeriale in oggetto, inoltre, «A differenza della cancelleria che – qualora non venga emanato il provvedimento di ammissione al gratuito patrocinio dal competente Consiglio dell'Ordine degli Avvocati per il giudizio richiesto – provvede ad attivare l'iter procedurale per il recupero delle spese occorse nelle more dell'emanazione del predetto provvedimento ai sensi della precitata normativa del Testo Unico delle spese di giustizia, l'Ufficio NEP – in caso di esito negativo della richiesta di gratuito patrocinio – è, allo stato, impossibilitato ad attivare la procedura di recupero dei diritti di notifica, indennità di trasferta ed eventuali spese postali relativi all'atto notificato in regime di esenzione [...]».

Impossibilità ad attivare la, eventuale, procedura di recupero dovuta, per il Ministero, al fatto che «[...] avendo definito la natura dell'atto al momento della sua iscrizione nel registro cronologico informatico GSU WEB – nel caso di specie, come atto esente – che non prevede peraltro possibilità di rettifiche tecniche per inserire spese addebitate alla parte in un secondo momento per la ragioni di cui sopra, ipotesi che qualora fosse praticabile avrebbe ripercussioni sullo stato della contabilità mensile dell'Ufficio NEP interessato».

Giungendosi alla conclusione che «la parte richiedente la notifica di un atto facente (ndr=??) di un giudizio per il quale è stata richiesta l'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato e non è stato ancora emanato il relativo provvedimento di ammissione, deve anticipare all'Ufficio NEP le somme necessarie per procedere alla notifica dell'atto introduttivo del giudizio, riservandosi di richiedere alla competente cancelleria – presso la quale è incardinato il processo civile – il rimborso delle stesse a seguito dell'emanazione del positivo provvedimento in questione a cura del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati interpellato».

Non condividiamo la soluzione cui è pervenuto l'Ufficio ministeriale. In primo luogo di facile contestazione è l'inciso contenuto nella circolare secondo il quale : «l'Ufficio NEP all'atto della presentazione dell'atto introduttivo del giudizio di cui trattasi, da parte del difensore della parte richiedente, deve provvedere in base alla tipologia del medesimo – a seconda che trattasi di un atto a pagamento a carico della parte richiedente o è esente in quanto ricadente nel gratuito patrocinio a spese dello Stato – alla registrazione nel registro cronologico previsto dal d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115». Ai sensi del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 per gli artt. 107 (ai sensi del quale «1. Per effetto dell'ammissione al patrocinio alcune spese sono gratuite, altre sono anticipate dall'erario. 2. Sono spese gratuite le copie degli atti processuali, quando sono

necessarie per l'esercizio della difesa. 3. *omissis*) e 108, processo penale e, per quel che più ci interessa ai fini del presente lavoro, per l'art. 131 (ai sensi del quale «1. Per effetto dell'ammissione al patrocinio e relativamente alle spese a carico della parte ammessa, alcune sono prenotate a debito, altre sono anticipate dall'erario [...]»), processo civile, nelle ipotesi di ammissione al patrocinio a spese dello Stato di parte privata l'unica spesa "esente" è, solo e limitatamente al processo penale ai sensi della richiamata disciplina di settore, il rilascio di copie.

L'ammissione di parte privata al patrocinio a spese dello Stato nel processo civile quindi non prevede spese esenti, ma spese anticipate e/o spese prenotate a debito.

Sempre nel processo civile, l'art. 131, punto 5, DPR 115/02, tra gli effetti dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato prevede che «sono prenotati a debito o anticipati ai sensi dell'articolo 33, i diritti e le indennità di trasferta o le spese di spedizione degli ufficiali giudiziari per le notificazioni e gli atti di esecuzione a richiesta di parte»⁴.

Normativamente, come avremo modo di approfondire nel prosieguo, anche negli Uffici NEP in materia processuale civile, e ai sensi del d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 (Testo Unico spese di giustizia) vige la tripartizione, relativamente alle spese, in : anticipate dalla parte, ex artt. 8, 27 e 34, anticipate dall'Erario, ex art. 131, punto 4, e, non da ultimo, quelle prenotate a debito ex art. 131, punti 2 e 3.

Relativamente, e nello specifico, al rimborso delle spese per la notifica anticipate dalla parte per come disposto dalla circolare ministeriale, le prime criticità attengono al fatto che non vengono specificate le modalità con le quali si dovrebbe procedere a detto rimborso.

Nella materia inerente le spese di giustizia, la normativa in vigore rende difficile, se non addirittura impossibile, il rimborso delle spese per come genericamente rappresentato nella circolare: «[...] riservandosi (ndr= parte privata) di richiedere alla competente cancelleria – presso la quale è incardinato il processo civile – il rimborso delle stesse a seguito dell'emanazione del positivo provvedimento in questione a cura del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati interpellato».

Punto essenziale del problema è: come dovrebbe procedere la "competente cancelleria" al rimborso visto che in proposito nulla statuisce la direttiva ministeriale?

Improbabile il rimborso nelle attuali modalità relative alle spese di giustizia (le spese di spedizione, diritti ed indennità di trasferta degli Ufficiali Giudiziari sono regolamentati,

⁴ Il richiamato art. 33 d.P.R. n. 115/02 prevede il caso di "assorbimento" dei diritti, delle indennità di trasferta e delle spese di spedizione in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato se le notificazioni vengono compiute contemporaneamente ad altri atti a pagamento.

in generale, dal Titolo II artt. dal 19 al 39, nonché dagli artt. 31 e 197 d.P.R. n. 115/02). Nessun rimborso potrà, a parere dello scrivente, essere effettuato per tramite il Funzionario Delegato (ai sensi della DAG.06/05/2009.0062708.U «Le spese di giustizia, una volta liquidate ai sensi del d.P.R. n. 115/02, vengono pagate tramite Funzionari Delegati ai quali questa Direzione Generale provvede ad accreditare periodicamente i fondi in bilancio») considerato che l'eventuale pagamento a rimborso da parte di quest'ultimo, nella fattispecie in esame, non è previsto da nessuna norma.

Attuabili le modalità con le quali si è proceduto sin ora nelle ipotesi di rimborsi per erronei pagamenti o per pagamenti non dovuti? Macchinoso, e necessario di provvedimento integrativo, legislativo e/o ministeriale, l'eventuale richiesta di rimborso con, e nelle, modalità con le quali si chiedeva, prima della circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Circolare Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ufficio XI- prot. 135371 del 26 ottobre 2007), il rimborso del contributo unificato erroneamente pagato o il cui pagamento non era dovuto (Nota prot. n. 1/3230/VF/41 del 2 marzo 2005 ai sensi della quale una volta accertati i requisiti al rimborso lo stesso veniva effettuato da parte della Direzione Provinciale dei servizi vari competente per territorio).

Necessario di provvedimento integrativo, legislativo e/o ministeriale, ove si optasse per il sistema di rimborso previsto attualmente per somme di natura non tributaria (Vedi tra le altre DAG.28/10/2008.014215.U, DAG.16/10/2009.0126665.U, DAG.16/10/2009.0126665.U), estendendone in questo secondo caso logicamente anche la restituzione per i pagamenti non effettuati con F23.

Procedure di rimborso quelle sopra descritte che comporterebbero, in ogni caso, da parte del Ministero, necessariamente una integrazione alla circolare oggetto del presente lavoro.

Rappresentate le difficoltà relative alle modalità di rimborso di quanto dalla parte anticipato applicando, allo stato, l'indirizzo ministeriale, altre potevano, invece, essere le soluzioni adottabili.

Nell'immediato della pubblicazione della circolare in oggetto da più parti fu indicata la soluzione di considerare la spesa in questione una spesa "viva".

E, in quanto spesa "viva", da documentare alla fine del grado di giudizio, al momento, cioè, della richiesta da parte dell'avvocato al giudice di liquidazione dei compensi per il patrocinio a spese dello Stato.

Tale prospettata soluzione è resa impraticabile dal fatto che la normativa in vigore in materia di gratuito patrocinio non contempla le spese di notifica quali voci dell'onorario

dell'avvocato, collocandole, ex art. 131, punto 5, tra le spese prenotate a debito.

A parere dello scrivente una soluzione, conforme a normativa vigente, sarebbe quella di "estendere" l'effetto della circolare del 14 luglio 2016 relativa alle cancellerie anche agli Uffici Notifiche.

Non se ne vedono, infatti, gli impedimenti.

Non certamente quelli, richiamati dalla ministeriale, e relativi al registro informatico (registro cronologico informatico GSU WEB), «che non prevede peraltro possibilità di rettifiche tecniche», che, quale strumento a supporto, è adattabile alle nuove esigenze. Né quelli riguardanti la circostanza che «l'Ufficio NEP all'atto della presentazione dell'atto introduttivo del giudizio di cui trattasi, da parte del difensore della parte richiedente, deve provvedere in base alla tipologia del medesimo – a seconda che trattasi di un atto a pagamento a carico della parte richiedente o è esente in quanto ricadente nel gratuito patrocinio a spese dello Stato – alla registrazione nel registro cronologico previsto dal D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115».

Onestamente non abbiamo capito a quale «registro cronologico previsto dal D.P.R. 30 maggio 2002 n. 115» si faccia riferimento.

Gli unici registri, in materia di spese, previsti dal richiamato d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115 (Testo Unico spese di giustizia)⁵, che conosciamo, sono quelli espressamente elencati nell'articolo 161 dello stesso Testo Unico.

Come "ermetica", non sapremmo come diversamente definirla, appare la frase «[...] a seconda che trattasi di un atto a pagamento a carico della parte richiedente o è esente in quanto ricadente nel gratuito patrocinio a spese dello Stato [...]».

Nel sistema normativo in vigore, anche per gli Uffici NEP, come già accennato, oltre alle spese esenti, ad esempio quelle previste dal punto 2 dell'art. 31 d.P.R. n. 115/02 che non attengono certamente all'istituto del gratuito patrocinio, e con pagamento a carico della parte privata ex art. 197 d.P.R. n. 115/02, esistono, analogamente agli Uffici di Cancelleria, spese anticipate e spese prenotate a debito⁶.

Tipologia di spesa, quelle prenotate a debito, inerenti a diritti e indennità di trasferte, che, in applicazione di legge, nelle richieste di parte già ammessa al patrocinio a spese dello Stato, gli Uffici Notifiche annotano (nel relativo registro mod. 2/B/SG), e trasmettono, ex art. 280 d.P.R. n. 115/02, alle cancellerie competenti per tramite foglio notizie per l'eventuale e futuro recupero (l'art. 243 d.P.R. n. 115/02 prevede il versamento all'UNEP, da parte del concessionario, alla fine di ogni mese delle somme

⁵ Nello specifico i registri sono 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.

⁶ Art. 3, lett. s), d.P.R. n. 115/02 "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.

relative a diritti e indennità di trasferta prenotate a debito).

Il Decreto 28 maggio 2003 - Registri, previsti dall'articolo 161 del D.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002, che devono essere tenuti presso gli uffici giudiziari indica nella tabella riportata dall'articolo 1 per gli Uffici NEP il registro "spese prenotate a debito mod 2/B/SG" (per le cancellerie vi è invece il mod. 2/A/SG).

Ai sensi della circolare ministeriale n. 9 del 26 giugno 2003 «il registro delle spese prenotate a debito da porre in uso presso l'ufficio NEP è finalizzato a seguire le sorti delle spese degli atti con prenotazione a debito.

Il modello realizzato prevede, oltre all'indicazione del "Settore" (penale o civile) l'individuazione di due fattispecie di atti che possono dar luogo alla prenotazione a debito: l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato e il processo in cui è parte una pubblica Amministrazione».

Non si vedono quindi eventuali motivazioni ostative a che per le spese di notifica, diritti e indennità di trasferta, delle spese di spedizione ci occupiamo in seguito, nella fattispecie in esame, nelle more di ammissione, siano, da parte degli Uffici giudiziari, annotate quali spese prenotate a debito ⁷.

E, dopo l'annotazione nello specifico registro, trasmesse, con foglio notizie, alla cancelleria per quanto di ulteriore competenza, compreso anche il, normativamente previsto, recupero in caso di non ammissione della parte al patrocinio a spese dello Stato.

Nessun motivo ostativo, inoltre, appare imputabile a presunte difficoltà legate al recupero delle spese.

Infatti, sebbene la circolare in oggetto riporti che «[...] l'Ufficio NEP – in caso di esito negativo della richiesta di gratuito patrocinio – è, allo stato, impossibilitato ad attivare la procedura di recupero dei diritti di notifica, indennità di trasferta ed eventuali spese postali relativi all'atto notificato [...]», il Testo Unico spese di giustizia nel processo civile, art. 208 (ai sensi del quale «Se non diversamente stabilito in modo espresso, ai fini delle norme che seguono e di quelle cui si rinvia, l'ufficio incaricato della gestione delle attività connesse alla riscossione è così individuato: a) per il processo civile, amministrativo, contabile e tributario è quello presso il magistrato, diverso dalla Corte di cassazione, il cui provvedimento è passato in giudicato o presso il magistrato il cui provvedimento è divenuto definitivo»), sia relativamente alle spese anticipate che a quelle prenotate a debito, a prescindere dall'ufficio dove si producono, indica quale

⁷ Non vorremmo siano motivi di "natura economica" visto che per la richiamata nota 9/2003 «le suddette spese prenotate a debito dovranno essere liquidate agli uffici NEP ogni mese a cura del concessionario per la riscossione, in un importo commisurato a quanto recuperato nel mese precedente [...]» unica ipotesi in cui si provvede al rimborso di una spesa prenotata senza il previo recupero della stessa.

ufficio competente al recupero la cancelleria del giudice il cui provvedimento è passato in giudicato.

Quanto sopra sostenuto per le spese prenotate (diritti ed indennità di trasferta) trova applicazione anche per le eventuali spese di spedizioni (spese postali) necessarie alla notifica nella fattispecie in esame.

Queste verranno anticipate (secondo l'art. 3, lett. t) "anticipazione" è il pagamento di una voce di spesa che, ricorrendo i presupposti previsti dalla legge, è recuperabile) all'atto del pagamento da parte dell'Ufficiale giudiziario all'ufficio postale, annodate nel modello 1/B/SG (modello anche esso previsto dalla tabella art. 1 decreto 28 maggio 2003 relativo ai registri in uso negli uffici giudiziari) e trasmesse con foglio notizie alla cancelleria civile competente per il futuro ed eventuale recupero.