



PATROCINIO A SPESE DELLO STATO

Il gruppo di lavoro dell'Organismo Congressuale Forense sul Patrocinio a Spese dello Stato, esaminato il DDL sul Patrocinio dello Stato propone le seguenti osservazioni allo scopo di rendere l'istituto virtuoso, nonché di introdurre procedure congrue ed uniformi all'interno di ciascun Tribunale, preordinate ad accelerare i tempi di effettivo pagamento, venendo incontro alle esigenze dei cittadini meno abbienti e degli Avvocati che se ne occupano.

I°

Fermo restando che alcune delle modifiche proposte dallo schema di disegno di legge ministeriale vanno nella direzione già indicata nella proposta di riforma del CNF della legge sul patrocinio a spese dello Stato, licenziata oltre un anno fa, che contiene una regolamentazione esaustiva dell'istituto, si ritiene in via preliminare necessario che le indicazioni contenute nella detta proposta di riforma del CNF vadano invece seguite nella loro interezza, poiché esse non solo consentirebbero una applicazione virtuosa dell'istituto, ma risponderebbero anche ad una esigenza fortemente sentita da tutti, quella cioè di soddisfare anche una finalità deflattiva del contenzioso.

Quanto alla modifica afferente la negoziazione assistita

Modifica art. 74 con inserimento comma 2 bis.

Si esprime sostanziale apprezzamento (corrisponde alle richieste di cui a numerose mozioni congressuali); purtuttavia si deve sottolineare la criticità consistente nel fatto che la previsione sia limitata alle sole procedure di negoziazione assistita quando le stesse costituiscono condizione di procedibilità ed è stato raggiunto un accordo.

Lo schema di disegno di legge ministeriale infatti nel riconoscere la possibilità di accesso al patrocinio a spese dello Stato, non solo non comprende la materia in cui gli accordi tra le parti sono i più frequenti, cioè famiglia e minori, escludendola quindi, ma facendo riferimento solo alla negoziazione assistita rischia di ingenerare ancora maggiori dubbi giurisprudenziali per quanto riguarda la mediazione che non è stata richiamata.



Per la mediazione (in ordine alla quale il presente provvedimento nulla dispone) è presente invero un contrasto giurisprudenziale fra l'orientamento che considera la mediazione ricompresa nella disciplina, se obbligatoria e con esito negativo, e quello che invece ammette al beneficio quale procedimento incidentale la mediazione obbligatoria anche con esito positivo (precedenti: Tribunale di Firenze 13.1.2015; Tribunale di Firenze 13.12.2016; Tribunale di Trieste 19.11.2017; *contra*: Tribunale Roma 11.1.2018).

L'introduzione di una norma positiva dettata *per la sola negoziazione* si presta così a generare nuovi dubbi, potendo intendersi **ora** esclusa *tout court* – per effetto del criterio interpretativo *ubi lex dixit voluit, ubi non dixit noluit* – anche la mediazione obbligatoria (e forsanche la stessa mediazione delegata), con esito negativo; ed a maggior ragione la mediazione con esito positivo, riaprendo nuova fase di contrasti giurisprudenziali.

Il sistema in tal caso si presenta disorganizzato e non omogeneo quanto alla tutela di situazioni simili: la negoziazione assistita è condizione di procedibilità per determinate cause, salvo che le stesse non siano assoggettate già alla mediazione obbligatoria quale condizione di procedibilità. Pertanto, si avrebbe l'inclusione della procedura della negoziazione assistita quale condizione di procedibilità e l'esclusione della mediazione *alle stesse condizioni*; disallineamento tanto più ingiustificato se si pone mente che anche nella mediazione obbligatoria è necessaria la presenza dell'avvocato [là dove la difesa tecnica obbligatoria è *ex se* irrilevante: cfr Cass. 2019/15175 che conferma che il patrocinio prescinde dall'obbligatorietà dell'assistenza tecnica]. Ed invero, per la mediazione già si prevede il ricorso al patrocinio alle spese dello stato quantomeno per il costo della mediazione stessa (mentre il sistema normativo del DL 132/2014 prevedeva la negoziazione assistita siccome del tutto gratuita a carico dell'avvocato per le persone che rientrerebbero nel beneficio: art. 6 comma III: previsione che rimane ora per la negoziazione che non vada a buon fine: vedi *relazione*).

La scelta normativa, dunque, di inserire nel contesto della disciplina del TU 115/2002 la singola disposizione appare condivisibile come scopo ma foriera di disarmonie e per altro verso insufficiente.



In ogni caso, si insiste per l'inclusione della procedura di mediazione almeno se condizione di procedibilità (allo stato, è prevista l'ammissione al beneficio del PSS ad opera del mediatore per le sole spese di mediazione, non per l'assistenza della parte).

Si insiste inoltre per l'inclusione della procedura di negoziazione assistita quando non è condizione di procedibilità (famiglia) e per la procedura di Composizione della crisi di sovraindebitamento anche nella fase stragiudiziale.

Il provvedimento inserisce anche il comma 3-ter dell'art. 83. *All'esito delle procedure di cui all'articolo 74, comma 2-bis, il decreto di pagamento è emesso dal giudice del tribunale del luogo in cui l'accordo è stato sottoscritto. All'istanza devono essere allegata copia del decreto di ammissione al patrocinio e copia dell'accordo sottoscritto.*

Condivisibile in sé il criterio opzionato per l'individuazione della competenza (luogo); non altrettanto chiara è la procedura per l'ammissione che necessita di applicare le norme ordinarie, da porsi in essere da parte del Consiglio dell'ordine; ciò comporta la necessità di individuare (per analogia) il consiglio dell'ordine competente, il quale è a sua volta individuato con riferimento (ordinariamente) al giudice competente per la causa, o virtualmente competente – in tal senso i due criteri risulterebbero distinti (individuazione del COA competente per l'ammissione – individuazione del Tribunale competente per la liquidazione).

Il provvedimento prevede all'art. 75 l'inserimento del comma:

2-ter. Le disposizioni generali e particolari sul patrocinio a spese dello Stato si applicano, in quanto compatibili, alle procedure di cui all'articolo 74, comma 2-bis. E' preferibile individuare con maggior precisione ed in uniformità il criterio di competenza per l'emissione del provvedimento di ammissione da parte del COA.

Lo schema di progetto di legge CNF prevede una Commissione formata da almeno due componenti del COA e dal Presidente del Tribunale o suo delegato.



Estensione a persone offese di taluni reati

Art. 76

Apprezzabile, e conforme alle richieste congressuali, l'allargamento dell'ambito di ammissione in deroga ai limiti di reddito in favore della persona offesa dei reati di cui agli artt. 570/2; 570 bis, 613 bis.

Si osserva che tale norma ha però prodotto notevole incertezza nella sua fase di applicazione, per due motivi:

- *Viene interpretata di volta in volta siccome applicabile al solo settore penale (desumendo ciò dal riferimento alla "persona offesa") oppure anche al settore civile*
- *Il termine "può" è stato inteso non come dispositivo riferito alla deroga (è ammesso in deroga) ma relativo ad un potere discrezionale del Giudice.*
- *E' necessario pertanto eliminare la locuzione "può" che ha ingenerato una eccessiva discrezionalità nella magistratura e sostituirla con il termine "deve".*

Quanto ai compensi

Articoli vari

Art. 82

Apprezzabile il riferimento al compenso medio.

La relazione ricorda che

E' in particolare stabilito - in conformità all'attuale disciplina - che, quando il giudice provvede alla liquidazione, fa riferimento ai valori parametrici di cui alle tabelle allegare al decreto ministeriale adottato ai sensi dell'articolo 13 comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, senza poter superare i valori medi ivi previsti.

Permangono però gli abbattimenti previsti per il civile (della metà) e per il penale (di 1/3) e francamente non si comprende la *ratio* di tale differenziazione.



Quanto all'esclusione dei compensi per i giudizi inammissibili

Art. 106

La relazione bene spiega che al disposto “*Il compenso per le impugnazioni coltivate dalla parte non è liquidato se le stesse sono dichiarate inammissibili*” è aggiunto un periodo che introduce una disposizione finalizzata a riconoscere il beneficio del patrocinio a spese dello Stato al difensore subentrato a quello che ha proposto l'impugnazione inammissibile e a limitare il medesimo beneficio. In considerazione del fatto che il difensore subentrante (spesso quale difensore d'ufficio per i casi in cui il difensore che ha proposto l'impugnazione inammissibile venga sostituito) ha comunque la necessità di studiare la controversia per garantire effettivamente all'interessato il pieno diritto di difesa, a tale difensore viene garantito il beneficio del patrocinio a spese dello Stato per la sola fase dello studio della controversia, secondo la ripartizione dei parametri prevista dal regolamento, ma a condizione che egli non coltivi l'impugnazione inammissibile.

Si tratta di una norma condivisibile, rispetto al pregresso; comporta una forte responsabilizzazione del difensore nella valutazione dell'opportunità della interposizione di impugnazione.

Risulta sostanzialmente conforme alle modifiche proposte con il progetto di legge CNF.

Modifica art. 133 (Pagamento in favore dello Stato)

Detto articolo sancisce che “*il provvedimento che pone a carico della parte soccombente non ammessa al patrocinio la rifusione delle spese processuali a favore della parte ammessa dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato*”, va modificato con l'aggiunta come di seguito indicata in grassetto : “**salvo che il difensore della parte ammessa non depositi nella cancelleria del giudice che ha emesso il provvedimento, entro 30 giorni dalla pubblicazione dello stesso, dichiarazione di rinuncia alla liquidazione del compenso; in tal caso il credito nei confronti della parte soccombente si intende ceduto dallo Stato in favore del difensore medesimo con diritto ad agire in via esecutiva, quale distrattario ex art.**



93 cpc, previa notifica alla parte soccombente di copia autentica della dichiarazione di rinuncia alla liquidazione del compenso”.

II°

Un altro aspetto che non viene trattato nel DDL attiene alle procedure per il pagamento effettivo delle somme liquidate.

Intanto, occorre un cambiamento di mentalità sia dei Presidenti dei Tribunali che dei Dirigenti amministrativi di detti Uffici giudiziari.

Se l'Avvocato contribuisce in maniera decisiva all'esercizio della giurisdizione e se in particolare nei procedimenti in cui le parti sono ammesse al PSS svolge una pregnante funzione sociale, consentendo l'attuazione del diritto costituzionale della difesa dei meno abbienti, non è possibile che le risorse umane destinate agli Uffici che “lavorano” le pratiche ed attuano le procedure per il pagamento dei compensi ai difensori in tutti gli Uffici d'Italia siano in numero assolutamente inadeguato, con la conseguenza che i pagamenti registrano ritardi assolutamente inaccettabili nell'ordine di un anno e mezzo o anche due anni dalla liquidazione effettuata dal Giudice.

Se la funzione dell'Avvocato nell'esercizio della Giurisdizione è una funzione essenziale, le risorse umane e strumentali destinate agli Uffici che si occupano delle procedure del pagamento dei compensi devono essere assolutamente adeguate e non siano considerati detti Uffici come gli ultimi da coprire, come se le esigenze dell'Avvocatura che si occupa di PSS siano da considerare di secondo ordine.

Sarà inoltre necessario rendere tali procedure virtuose, al fine di erogare i pagamenti in un lasso di tempo non superiore a sei/otto mesi.

Per attuare ciò sarà necessario che ogni Tribunale, attraverso l'apposito Ufficio PSS abbia accesso diretto ai fondi stanziati, senza necessità, come accade adesso, di passare per la Corte d'Appello e che nell'ambito degli stanziamenti per ciascuna Corte d'Appello ci sia una preventiva ripartizione delle somme per ciascun Tribunale, con riferimento ai parametri di liquidazione dell'anno precedente.

Ciò comporterà che ogni Tribunale avrà assegnata una somma, alla quale potrà accedere direttamente, senza doversi mettere in coda insieme agli altri Tribunali del



Distretto, ed evitandosi una doppia procedura tra la lavorazione della pratica presso il Tribunale e l'invio e la lavorazione della pratica in Corte d'Appello.

Il personale adeguato, la possibilità di accesso diretto e le somme riservate a ciascun Tribunale del Distretto consentirà delle procedure virtuose e sicuramente più celeri.

Ovviamente, occorrerà anche ampliare gli stanziamenti e soprattutto che ci sia una specifica voce per le liquidazioni degli Avvocati, che non comprenda anche altri pagamenti, ad esempio per i consulenti tecnici e per gli Amministratori giudiziari.

Gli stanziamenti per gli Avvocati che si occupano di PSS debbono essere mirati solo al pagamento dei loro compensi.

Infine si evidenzia la necessità di rendere effettivamente praticabile la procedura di compensazione dei debiti tributari vantati dal legale nei confronti dello stato con i crediti derivanti dai compensi del PSS.

La procedura introdotta dall'art. 1 co. 778 della legge 28.12.2015 è infatti molto farraginoso e consente la compensazione solo per quei pagamenti per cui è stato emesso non solo il decreto di liquidazione ma anche la fattura elettronica.

Roma, 31 ottobre 2019

Il gruppo di lavoro sul Patrocinio a Spese dello Stato dell'Organismo Congressuale Forense

Avv. Rosanna Rovere

Avv. Stefania Martin

Avv. Gianfranco Zarzana

Avv. Luigi Sini

Avv. Angelo Proserpio

Avv. Francesco Del Grosso

Avv. Antonio Spinzo