

Illegittimi i tagli ai compensi degli ausiliari del magistrato nei giudizi con patrocinio a spese dello Stato

Corte cost., 24 settembre 2015, n. 192, Pres. Criscuolo, Rel. Zanon

[[Guglielmo Leo](#)]

1. Con tecnica di intervento non usuale, la Consulta, mediante la sentenza qui pubblicata, ha dichiarato la **illegittimità costituzionale** dell'art. 106-*bis* del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, «nella parte in cui **non esclude** che la **diminuzione di un terzo** degli importi spettanti all'**ausiliario del magistrato** sia operata in caso di applicazione di **previsioni tariffarie non adeguate** a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002».

Per comprendere appieno il senso e le conseguenze della decisione è opportuna una breve premessa di inquadramento della disciplina sottoposta al vaglio di costituzionalità.

2. Alla Corte erano pervenute quattro ordinanze di rimessione, che nel complesso mettevano sotto accusa vari aspetti della materia concernente i **compensi per gli ausiliari del magistrato**, la cui disciplina è stata (quasi) interamente trasfusa nel Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia.

L'art. 50 del T.u. prevede **tre forme di computo** degli onorari, la cui concreta articolazione è demandata ad un **decreto ministeriale**. I compensi, a seconda della tipologia della prestazione, possono essere **fissi, variabili od a tempo**. Il provvedimento ministeriale, cui la fonte primaria rinvia per la fissazione concreta dei criteri di remunerazione, è rappresentato dal **d.m. 30 maggio 2002**.

Dalla legge e dal decreto emergono alcuni **tratti essenziali**. In primo luogo va detto che, per le prestazioni in ordine alle quali siano previste **tariffe professionali** (il che vale in molti casi), la legge (art. 50 citato) prescrive (al Ministro) di rapportarsi alle tariffe medesime, ma «contemperandole» con «la **natura pubblicistica dell'incarico**», il che si è risolto in un tendenziale e risoluto **abbassamento** dei compensi rispetto ai valori del mercato libero professionale.

Per quanto riguarda le **tariffe orarie**, è tuttora vigente l'unica norma non abrogata della legge n. 319 del 1980, cioè l'art. 4, ove l'unità di tempo è denominata **vacazione** ed è fissata in due ore. È previsto che le vacanze successive alla prima siano retribuite meno. A seguito del citato decreto ministeriale, che risale come detto al **2002**, la prima vacanza è compensata con 14,68 euro, e quelle successive sono remunerate con 8,15 euro. In sostanza, il **compenso orario** attinge una punta di **7,34 euro lordi** per le prime due ore di lavoro, e scende a **4,75 euro lordi** per le ore successive.

In due dei giudizi *a quibus* doveva essere liquidato anche un **onorario variabile**, cioè quello che riguarda la **perizia psichiatrica**, per la quale l'art. 24 del decreto ministeriale prevede un compenso compreso tra un minimo di 96,58 euro e un massimo di 387,86 euro.

Va aggiunto come il legislatore avesse previsto (art. 54 T.u.) un **adeguamento periodico degli onorari**, a cadenza triennale e con riguardo agli indici ISTAT del costo della vita, ma il Ministero, dopo il decreto del 2002 ormai più volte citato, non ha **mai effettuato** detto adeguamento, ed i compensi sono quindi fermi al livello di **tredici anni or sono**.

Su questo quadro, si è innestato l'**art. 106-bis** del T.u., come introdotto dall'art. 1, comma 606, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014), che impone la **riduzione di un terzo** degli importi spettanti al difensore, **all'ausiliario del magistrato**, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato^[1].

Si vedrà tra breve che la nuova norma ha posto alcuni **problemi interpretativi**, dalla cui soluzione dipende l'ampiezza della sua portata applicativa. Il fatto è, comunque, che per effetto della sua applicazione il **compenso orario** per le prestazioni a tempo, dalla terza ora in poi, era sceso a **circa tre euro lordi**, cioè ad un livello insopportabilmente basso, tenuto conto (ma anche non) della natura specialistica e fiduciaria delle prestazioni richieste.

3. Come si è accennato, la Corte costituzionale è stata investita di quattro giudizi incidentali, poi riuniti, che nel complesso mettevano in discussione **tre norme**.

In primo luogo era censurata una delle norme primarie per la quantificazione del **compenso**, cioè l'**art. 4 della legge n. 319 del 1980** (concernente la tariffa oraria). In secondo luogo era criticata la norma, pure già citata, che impone la **decurtazione finale del terzo** sul valore computato mediante la norma primaria di volta in volta rilevante (nuovo **art. 106-bis** del T.u.). Infine, tutti i rimettenti censuravano il **comma 607** dell'art. 1 della citata legge n. 147 del 2013, che detta una **disposizione temporale** per l'applicazione dell'abbattimento d'un terzo degli importi liquidati: in sostanza è disposto che la decurtazione si applichi «alle **liquidazioni successive alla data di entrata in vigore**» della stessa legge di stabilità, cioè a partire dal **1° gennaio 2014**.

La necessità di verificare la rilevanza delle questioni sollevate ha indotto la Corte a compiere, tra l'altro, due **rilevanti opzioni interpretative**, che naturalmente andranno tenute nella dovuta considerazione dagli operatori giudiziari.

La prima è stata enunciata in modo diretto ed espresso. Contrariamente a quanto sostenuto dal Tribunale rimettente, la **riduzione del terzo** si applica **solo** quando la prestazione dell'ausiliario sia stata acquisita in un procedimento nel quale sia stata disposta l'ammissione di una parte al **patrocinio a spese dell'Erario**.

La tesi opposta, per vero, era piuttosto avventurosa, ed era già stata scartata sia dalla dottrina^[2] che in sede di prima applicazione giurisprudenziale^[3].

La disposizione censurata è stata inserita nel Titolo I della Parte III del T.u., che riguarda le «Disposizioni generali sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario», ed in particolare nel capo V, destinato a regolare la designazione ad opera della parte ammessa di «difensori, investigatori e consulenti tecnici di parte», e la relativa remunerazione.

D'altra parte, il carattere straordinario del provvedimento appare più giustificato in rapporto alla sua *ratio* di **contenimento della spesa pubblica**. L'ammissione al patrocinio comporta che alcune **spese processuali** non vengano pagate (e quindi siano direttamente sostenute dall'Erario), e che altre siano anticipate dallo Stato (art. 107 T.u.), per restare **definitivamente a carico dell'Erario**, a meno che il provvedimento concernente il patrocinio non venga revocato (art. 111 T.u.): ciò che fa ovviamente la differenza rispetto ai **procedimenti "ordinari"**, nei quali, in caso di condanna, le spese processuali sono poste **a carico dell'imputato**. Si può aggiungere che la disposizione censurata **accomuna** nel medesimo trattamento da un lato gli **ausiliari del magistrato** e dall'altro gli **avvocati** ed i **consulenti di parte**. Per i professionisti del secondo gruppo un problema di liquidazione dei compensi si pone solo in sede di patrocinio erariale, ché altrimenti la retribuzione spetta ovviamente al privato che richiede le relative prestazioni professionali. L'accostamento non

avrebbe senso, una volta trasportato fuori della peculiare dimensione data dall'intervento erariale nel procedimento.

Un rilevante **secondo problema interpretativo** concerne il **comma 607** dell'art. 1 della legge 147 del 2013. Alcuni dei giudici *a quibus*, a partire dal tenore letterale della norma, avevano escluso ogni rilievo per l'**epoca della prestazione** dell'ausiliario, assumendo che la diminuzione del terzo dovesse comunque essere operata per **liquidazioni disposte** dopo il 1° gennaio 2014. Di qui, anzi, la suggestione di una **efficacia retroattiva** dell'art. 106-bis del T.u., e la conseguente prospettazione del dubbio di compatibilità tra la disciplina censurata e gli artt. 3 e 53 della Costituzione: la riduzione dei compensi avrebbe colpito anche **prestazioni in tutto o in parte svolte** prima della relativa previsione.

Ebbene la Corte, richiamando la giurisprudenza di legittimità formatasi riguardo al parallelo problema degli effetti delle riduzioni disposte per gli onorari professionali degli avvocati[4], è parsa avallare, pur senza esprimere la propria adesione (non necessaria ai fini del decidere), la tesi per la quale la nuova disciplina non sarebbe comunque applicabile riguardo a **prestazioni completamente esaurite** in epoca antecedente al 1° gennaio 2014[5]. Quanto ai servizi avviati prima della soglia fissata dalla legge ma ultimati dopo, la Corte ha osservato che non potrebbe parlarsi, in tal caso, di applicazione retroattiva della regola che impone la decurtazione. È principio comunemente affermato, in effetti, che le prestazioni professionali non possano essere remunerate, in fase di liquidazione, secondo discipline tariffarie diverse, succedutesi nel tempo.

4. Le opzioni indicate, insieme ad altre[6], hanno contribuito ad orientare nel senso della inammissibilità o della infondatezza la decisione riguardo a molte delle questioni sollevate con le quattro ordinanze di rimessione.

Tuttavia, come anticipato, la Corte ha inteso operare un incisivo intervento sulla regola di decurtazione dell'art. 106-bis, in applicazione del **principio di ragionevolezza**.

In sostanza si è rimproverato al legislatore di aver disposto la riduzione dei compensi senza tener conto che, per l'inerzia dell'Autorità amministrativa, tenuta in diretta violazione della regola di adeguamento triennale, le **tariffe** per le prestazioni degli ausiliari erano **ferme al 2002**, già per altro diminuite rispetto ai valori del mercato professionale.

Il problema è risalente, tanto che più volte la Corte aveva criticato l'atteggiamento omissivo del Ministero, anche in epoca antecedente alle novelle del 2002[7]. Evidentemente, la misura è apparsa colma quando, piuttosto che provvedere all'adeguamento, si è addirittura disposta una sostanziosa ed indifferenziata riduzione.

Se è vero che la prestazione dell'ausiliario non è un "lavoro" dal quale questi possa e debba trarre una retribuzione idonea al mantenimento proprio e della famiglia[8], ed è piuttosto l'attuazione di un ufficio pubblico che legittimamente lo Stato può conferire, è vero anche che si tratta di una prestazione non ricusabile e, spesso, fondata su elevate competenze professionali.

La preoccupazione principale della Corte appare evidente, ed è stata illustrata in modo esplicito. Il **carattere irrisorio della remunerazione** che ormai doveva corrispondersi ai consulenti d'ufficio, ai periti ed agli interpreti - temperato da prassi giudiziarie non tutte irreprensibili (sopravvalutazione dei tempi di lavoro, conferimento di incarichi reiterati per indagini sul medesimo oggetto, dichiarazioni d'urgenza o di complessità non legittimate dal caso concreto, ecc.) - rischiava e rischia di **allontanare** di fatto, dal circuito delle consulenze, i **professionisti più qualificati**. Un decremento tendenziale di qualità della giurisdizione, del quale davvero non si vede il bisogno. E può aggiungersi che la norma censurata portava ad uno specifico aggravamento del fenomeno nei

giudizi con **parti economicamente deboli**, producendo effetti di sperequazione dei quali non mette conto illustrare il disvalore, anche e proprio sul piano della garanzia costituzionale dell'uguaglianza tra i cittadini, a prescindere dalle loro condizioni economiche.

La decisione della Corte, per altro, non è consistita nella semplice **ablazione della norma** sulla decurtazione dei compensi, che pure ed ovviamente avrebbe lasciato spazio al legislatore per un generale riassetto della materia, anche nell'ottica del contenimento della spesa pubblica, o comunque per un intervento sui livelli tariffari utile ad escludere l'obsolescenza dell'attuale disciplina. La Corte ha calibrato piuttosto il proprio intervento nel senso d'una **conservazione della norma**, condizionandone però, di fatto, l'applicazione.

La *ratio decidendi* è consistita, in sostanza, in un giudizio di irragionevolezza degli **effetti prodotti congiuntamente** dall'omissione dei provvedimenti di adeguamento e dalla regola sopravvenuta della riduzione dei compensi calcolati secondo le tariffe non adeguate. Si è allora stabilito che il giudice debba **applicare la riduzione** solo quando la tariffa posta a fondamento del provvedimento di liquidazione sia **conforme alla prescrizione di adeguamento triennale** posta dall'art. 54 del T.u. sulle spese di giustizia.

In pratica ogni magistrato sarà chiamato a verificare, secondo le circostanze del caso concreto, se la tariffa applicabile sia stata aggiornata con un **decreto ministeriale sopravvenuto alla sentenza** della Corte. Solo in caso affermativo provvederà a ridurre di un terzo il valore computato.

È immaginabile che - a quadro normativo invariato - un analogo controllo dovrà essere ripetuto dopo un **triennio** dal futuro ed ipotetico provvedimento ministeriale di adeguamento delle tariffe fissate nel 2002. È anche sperabile, però, che la sentenza odierna induca il legislatore ad un complessivo **riassetto della disciplina**, che contemperì le esigenze di finanza e quelle di un trattamento rispettoso per i pubblici ufficiali chiamati ad una funzione essenziale nell'ambito della giurisdizione.

Francamente, che la sopravvivenza del sistema di giustizia venisse assicurata mediante la disapplicazione o l'elusione delle sue stesse regole, affidando ai magistrati l'ingrato compito della (e l'indebita responsabilità per la) ricerca di espedienti utili ad assicurare continuità ed accettabile qualità del servizio, era cosa che durava ormai da un tempo eccessivo, secondo molti punti di vista. E la Corte, con il proprio riferimento ad «un'indebita proliferazione degli incarichi o un pregiudiziale orientamento verso valori tariffari massimi», l'ha dato chiaramente ad intendere.

[1] La disciplina conferma la tendenza alla riduzione degli onorari. Sul diverso (ma parzialmente collegato) terreno dei compensi per gli avvocati, che rilevano ovviamente quando sono posti a carico dell'Erario, o perché pertinenti alla difesa di soggetti ammessi al patrocinio per i non abbienti, o perché riconosciuti (a determinate condizioni) in favore dei difensori d'ufficio di imputati irreperibili, era già stata prescritta una tendenziale («di regola») riduzione del 50% (art. 9 del d.m. 20 luglio 2012, n. 140). La successiva disposizione qui in esame ha interferito, per quanto appunto concerne gli onorari degli avvocati, con la norma intervenuta nel 2012, e poco sopra citata. Proprio detta interferenza, ed il fatto che non fosse stata individuata e risolta dal giudice rimettente, ha indotto recentemente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 18 del 2015, a dichiarare inammissibile una prima questione di legittimità proposta relativamente all'art. 1, comma 607, della legge n. 147 del 2013.

[2] Ad esempio Esposito, *Introduzione dell'art. 106-bis TUSG Legge di stabilità 2014*, in www.diritto.it, 7 maggio 2014; Sepe, *Ausiliari del magistrato nel processo penale: legittimi i "tagli"*

dei compensi? , in www.questionegiustizia.it, 25 giugno 2014.

[3] Corte app. Trento, 2 aprile 2014; Mag. sorv. Alessandria, 15 maggio 2014; Trib. Firenze, 3 novembre 2014.

[4] Art. 41 del d.m. 20 luglio 2012, n. 140.

[5] Relativamente alla disciplina concernente gli avvocati, si vedano: Sezioni unite civili, sentenza n. 17405 del 12 ottobre 2012; Cass. civ., Sez. III, sentenza n. 23318 del 18 dicembre 2012.

[6] È interessante anche la posizione presa dalla Corte al fine di dichiarare l'inammissibilità di una tra le questioni sollevate. Sia pur nella forma tipica dell'addebito d'un difetto di motivazione su questione condizionante la rilevanza della questione, è stato negato fondamento alla pretesa del giudice rimettente secondo la quale, in caso di erronea omissione della decurtazione prescritta dalla norma censurata, lo stesso rimettente sarebbe stato legittimato ad una sorta di **revoca in autotutela del proprio provvedimento**. Il passaggio è anzi particolarmente esplicito: «È [...] manifesto che il provvedimento ipotizzato dal rimettente, quale condizione di rilevanza della questione sollevata, sarebbe illegittimo. La giurisprudenza ha da tempo chiarito che il procedimento di liquidazione dei compensi agli ausiliari presenta carattere giurisdizionale (il che, del resto, condiziona la possibilità stessa di sollevare, in tale sede, questioni di legittimità costituzionale: sentenza n. 88 del 1970). Per tale ragione, **non è ammessa la revoca in autotutela dei provvedimenti considerati illegittimi o infondati**, dovendosi invece procedere all'esperimento dei mezzi di impugnazione previsti dalla legge, ed altrimenti prendere atto della formazione di una preclusione processuale (salva, naturalmente, la eventualità che sia la stessa legge a prevedere la possibilità di revoca). In altri termini, **i provvedimenti di liquidazione** non restano nella disponibilità del magistrato che li ha emessi, e **sono emendabili solo in sede di (eventuale) impugnazione**». Nella **giurisprudenza comune** si veda, per tutte, la sentenza delle **Sezioni unite penali** della Corte di Cassazione, 14 luglio 2004, n. 36168.

[7] Si vedano, in generale, le sentenze n. 88 del 1970 e n. 41 del 1996, nonché le ordinanze n. 69 del 1979 e n. 234 del 2001.

[8] In particolare, la Corte ha ribadito la propria consolidata giurisprudenza che esclude la rilevanza dell'art. 36 Cost., in tema di retribuzione del lavoro, ai compensi erogati nell'esercizio della giurisdizione per prestazioni professionali degli ausiliari. In precedenza, nello stesso senso, le ordinanze n. 391 del 1988, n. 69 del 1979 e n. 102 del 1980, nonché la sentenza 2 del 1981.