

Avvocati - in arrivo i nuovi parametri - Parere del Consiglio di Stato

Schema di decreto del Ministro della giustizia recante “modifiche al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense ai sensi dell'articolo 13, comma 6 della legge 31 dicembre 2012, n. 247”. Consiglio di Stato Parere numero 02703/2017 e data 27/12/2017

Consiglio di Stato Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza di Sezione del 21 dicembre 2017

NUMERO AFFARE 02272/2017

OGGETTO:

Ministero della giustizia.

Schema di decreto del Ministro della giustizia recante “modifiche al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense ai sensi dell'articolo 13, comma 6 della legge 31 dicembre 2012, n. 247”.

LA SEZIONE

Vista la nota dell'11 dicembre 2017, prot. n. 12844, di trasmissione della relazione del 7 dicembre 2017, con la quale il Ministero della giustizia ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Claudio Boccia.

Premesso.

1. Con la nota dell'11 dicembre 2017, prot. n. 12844, il Ministero della giustizia ha trasmesso per il prescritto parere lo schema di decreto in epigrafe, recante “modifiche al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense ai sensi dell'articolo 13, comma 6 della legge 31 dicembre 2012, n. 247”.

In proposito il dicastero proponente ha evidenziato che l'intervento normativo è volto ad attuare le previsioni di cui all'art. 13, comma 6 della legge n. 247 del 2012 (“Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense”) in base al quale un apposito decreto del Ministro della giustizia, adottato su proposta del Consiglio Nazionale Forense (di seguito CNF), formulata con cadenza biennale, deve individuare i parametri in base ai quali stabilire i

Avvocati - in arrivo i nuovi parametri - Parere del Consiglio di Stato

compensi dovuti agli avvocati nell'ipotesi in cui non vi sia stata una determinazione consensuale della misura di tali compensi, nel caso di liquidazione giudiziale degli stessi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge.

In ossequio alla richiamata disposizione è stato adottato il d.m. n. 55 del 10 marzo 2014.

Essendo trascorsi oltre due anni dall'adozione del precitato decreto ministeriale, il CNF ha chiesto di procedere alla modifica dei parametri ivi previsti, formulando un'apposita proposta, approvata il 26 maggio 2017 e trasmessa all'Amministrazione con la nota del 1° giugno 2017, prot. n. 28992.U.

In particolare il CNF ha evidenziato di aver svolto un preliminare esame di natura statistica sull'applicazione del d.m. n. 55 del 2014 e, sulla base delle risultanze di tale indagine, ha proceduto a formulare delle dettagliate proposte di modifica concernenti sia i compensi relativi al rito civile e tributario, sia quelli concernenti i giudizi in materia amministrativa sia, infine, quelli relativi ai giudizi in materia penale.

Il Ministero proponente riferisce, al riguardo, di condividere una parte delle proposte del CNF e di aver conseguentemente introdotto delle modifiche ai parametri previsti dal citato d.m. n. 55 del 2014, al fine di perseguire i seguenti obiettivi:

- superare l'incertezza applicativa ingenerata dalla possibilità, nell'attuale sistema parametrico, che il giudice provveda alla liquidazione del compenso dell'avvocato senza avere come riferimento alcuna soglia numerica minima, rendendo inadeguata la remunerazione della prestazione professionale;
- prevedere la modifica dei parametri in taluni singoli casi al fine di assicurare il rispetto del principio di adeguatezza del compenso in relazione all'importanza dell'opera prestata e al decoro della professione;
- eliminare alcuni dubbi interpretativi nella disciplina vigente e colmare vuoti della regolazione.

Al fine, dunque, di perseguire tali obiettivi il Ministero proponente ha predisposto lo schema di decreto in esame, volto, secondo quanto riferito dal medesimo dicastero, a:

- limitare il perimetro di discrezionalità riconosciuto al giudice, individuando delle soglie minime percentuali di riduzione del compenso rispetto al valore parametrico di base al di sotto delle quali non è possibile andare;
- aumentare, "in tutti i tipi di giudizi", i compensi dovuti all'avvocato che assiste più soggetti aventi la stessa posizione processuale, sia mediante l'incremento del compenso spettante per i soggetti assistiti oltre il primo sia mediante l'innalzamento della soglia massima di soggetti

Avvocati - in arrivo i nuovi parametri - Parere del Consiglio di Stato

assistiti per cui il professionista ha diritto ad essere remunerato;

- consentire, nel processo amministrativo, una maggiorazione del compenso relativo alla fase introduttiva del giudizio quando l'avvocato propone motivi aggiunti, trattandosi di una voce non considerata nella precedente disciplina;

- specificare che i compensi previsti e quantificati nelle apposite tabelle per gli avvocati che svolgono la funzione di arbitro si riferiscono al compenso dovuto a ciascun arbitro quando l'arbitrato è affidato ad un collegio;

- sostituire, nelle disposizioni concernenti l'attività penale, il riferimento alla "parte" con quello al "soggetto", al fine di consentire al difensore di poter richiedere il compenso per ogni singolo soggetto che difende;

- sostituire il riferimento al "processo" con quello al "procedimento", per evitare effetti pregiudizievoli per il difensore che spiega la difesa nell'interesse di un soggetto sottoposto ad un procedimento che non sfocia in giudizio;

- integrare la disciplina parametrica mediante la specifica previsione, non recata dalla previgente disciplina, di un compenso per l'attività svolta dall'avvocato a livello stragiudiziale e, in particolare, nei procedimenti di mediazione e nei procedimenti di negoziazione assistita.

2. Quanto al contenuto dello schema di regolamento, l'Amministrazione riferisce che lo stesso si compone di 3 articoli e di un allegato, le cui disposizioni sono di seguito riassunte nei loro aspetti principali:

- articolo 1 ("Modifiche al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55") che reca le novelle da introdurre nel testo del d.m. n. 55 del 2014 - segnatamente agli artt. 4 (lett. a), 10 (lett. b), 12 (lett. c), 19 (lett. d) e 20 (lett. e) - volte a perseguire gli obiettivi di cui si è detto al precedente n. 1. Il medesimo articolo prevede inoltre, alla lettera f), l'inserimento di nuova tabella nel decreto ministeriale, denominata Tabella n. 25 bis - allegata al presente decreto con la denominazione di Tabella A - relativa ai compensi spettanti per i procedimenti di mediazione e di negoziazione assistita;

- articolo 2 ("Disposizione temporale") che specifica che le novelle introdotte dal decreto in esame trovano applicazione con esclusivo riguardo alle liquidazioni successive all'entrata in vigore del decreto stesso;

- articolo 3 ("Entrata in vigore") che prevede che il decreto entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Lo schema di decreto in esame risulta, inoltre, corredato dall'analisi dell'impatto della regolamentazione (A.I.R.) e dall'analisi tecnico-normativa (A.T.N.).

Avvocati - in arrivo i nuovi parametri - Parere del Consiglio di Stato

Infine, per completezza espositiva, deve evidenziarsi che l'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti (di seguito UNA), con la nota del 12 dicembre 2017, prot. n. 23-2017, trasmessa direttamente a questa Sezione, ha formulato delle proposte di modifica del d.m. n. 55 del 2014, solo in parte sovrapponibili rispetto a quelle enucleate dal CNF nella seduta del 26 maggio 2017.

Considerato.

3. Lo schema di decreto in esame, come in precedenza esposto, reca le “modifiche al decreto del Ministro della giustizia 10 marzo 2014, n. 55, concernente la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense ai sensi dell’articolo 13, comma 6 della legge 31 dicembre 2012, n. 247”.

Il succitato articolo 13 della legge n. 247 del 2012, infatti, dispone che i parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense debbano essere individuati con “decreto emanato dal Ministro della giustizia, su proposta del CNF, ogni due anni...” e che tali parametri “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”.

Sotto il profilo della potestà normativa esercitata nel caso di specie, quindi, la Sezione non ha alcun rilievo da formulare, atteso che l’emanazione del presente decreto rientra, ai sensi della normativa precedentemente citata, nella competenza del Ministero proponente.

4. Per quanto concerne, inoltre, il procedimento seguito dall’Amministrazione nel predisporre lo schema di decreto in esame, la Sezione osserva che quest’ultimo è stato elaborato dal dicastero referente dopo aver ricevuto la proposta di modifica formulata, ai sensi del succitato art. 13, comma 6 della legge n. 247 del 2012, dal CNF con la nota prot. n. 28992.U del 1° giugno 2017.

Anche sotto questo profilo, dunque, la Sezione non ha rilievi da formulare, atteso che l’iter seguito dall’Amministrazione nella predisposizione dello schema deve ritenersi conforme a quanto disposto dal succitato art. 13, comma 6 della legge n. 247 del 2012 e alla procedura già seguita per l’approvazione del decreto ministeriale n. 55 del 2014.

5. Per quanto concerne il merito dello schema di decreto, la Sezione osserva in via preliminare che la legge n. 247 del 2012, in relazione ai criteri in base ai quali individuare i parametri per la liquidazione dei compensi degli avvocati, stabilisce, all’articolo 13, comma 7, che tali parametri debbano 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”.

Avvocati - in arrivo i nuovi parametri - Parere del Consiglio di Stato

Inoltre, detti criteri sono stati integrati da alcune sentenze - puntualmente richiamate dal CNF nella nota del 1° giugno 2017, prot. n. 28992.U - con cui è stato evidenziato come la discrezionalità del giudice nella determinazione giudiziale dei compensi “non può condurre ad una liquidazione che ... remunerer l'opera del difensore, al netto delle spese vive, con una somma che in termini assoluti risulti praticamente simbolica e, come tale, non consona al decoro professionale che l'art. 2233, comma 2 c.c. pure impone di considerare” (ex multis: Cass. Civ., Sez. VI, 22 dicembre 2015, n. 25804), principio, quest'ultimo, più volte ribadito anche da questo Consiglio di Stato (Cons. di Stato, Sez. VI, 22 gennaio 2015 n. 238).

La Sezione ritiene che le modifiche al d.m. n. 55 del 2014 previste dallo schema di decreto risultino conformi ai criteri previsti dalla normativa primaria di riferimento, salvo quanto si evidenzierà al successivo n. 6.

Infatti, tali modifiche e in particolar modo quelle volte a superare le lacune normative riscontrate dall'Amministrazione e dal CNF - tra le quali è da evidenziare quella relativa ai compensi spettanti per la fase stragiudiziale, come i procedimenti di mediazione e di negoziazione assistita - sono volte, ad aumentare la trasparenza nella determinazione dei compensi in ossequio allo specifico criterio previsto dal comma 7 dell'art. 13.

Tali modifiche, inoltre, risultano anche coerenti con gli orientamenti assunti in materia dai competenti organi giudicanti, atteso che alcune di esse tendono ad assicurare, come riferito dalla stessa Amministrazione, la conformità dei compensi al principio di tutela del decoro professionale.

Le modifiche di cui si converte, inoltre, non sembrano porsi in contrasto neanche con la normativa europea in materia ed in particolare con la recente sentenza n. 427 del 23 novembre 2017 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ha statuito che una disciplina regolatoria, come quella bulgara, che non autorizza il giudice nazionale a disporre la rifusione degli onorari degli avvocati per un importo inferiore a quello minimo previsto da un regolamento adottato da un'organizzazione di categoria dell'ordine forense, quale il “Vissh advokatski savet” (Consiglio superiore dell'ordine forense della Bulgaria), “è idonea a restringere il gioco della concorrenza nel mercato interno ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1 del TFUE”.

Al riguardo la Sezione rileva, infatti, che la CGUE è pervenuta a tale decisione in considerazione della circostanza che le tariffe minime previste dalla normativa bulgara sono state individuate con un regolamento del Consiglio superiore dell'ordine forense e, dunque, non da un organo pubblico, avendo il legislatore bulgaro demandato integralmente la fissazione di tali tariffe minime all'organo di categoria senza prevedere degli espliciti “criteri di interesse pubblico definiti dalla legge” nazionale

Da qui la differenza con l'atto normativo di cui si converte che è adottato non da un'organizzazione di rappresentanza della categoria forense ma dal Ministro della giustizia, il cui operato si è basato sull'applicazione di precisi criteri d'interesse pubblico stabiliti dalla

Avvocati - in arrivo i nuovi parametri - Parere del Consiglio di Stato

legge quali la trasparenza e l'unitarietà nella determinazione dei compensi professionali, con la conseguenza che la Sezione, anche sotto il profilo in esame, non ha specifici rilievi da esplicitare.

6. Tanto premesso, la Sezione ritiene di dover formulare le seguenti osservazioni in relazione allo specifico contenuto dell'atto normativo di cui si converte.

In primo luogo, per quanto concerne la tematica, già richiamata, della fissazione di soglie minime non derogabili da parte degli organi giudicanti, la Sezione deve rilevare che le modifiche a tal fine introdotte agli artt. 4, comma 1, 12, comma 1 e 19, comma 1 del d.m. n. 55 del 2014 non appaiono chiare nella loro formulazione, lasciando possibili spazi interpretativi in merito all'applicazione della locuzione "di regola" anche alle riduzioni percentuali dei valori parametrici di base mentre, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, la medesima locuzione dovrebbe applicarsi esclusivamente agli aumenti percentuali dei succitati valori.

La Sezione, pertanto, ritiene necessario invitare l'Amministrazione a prevedere una diversa formulazione degli artt. 4, comma 1, 12, comma 1 e 19, comma 1 del d.m. n. 55 del 2014, dalla quale emerga con maggiore chiarezza inderogabilità delle soglie minime percentuali di riduzione del compenso rispetto al valore parametrico di base da parte degli organi giudicanti, e ciò anche in considerazione del fatto che l'art. 13, comma 7 della legge n. 247 del 2012 prevede fra i criteri cui si deve attenere l'Amministrazione quello della "trasparenza nella determinazione dei compensi dovuti per le prestazioni professionali".

In secondo luogo, deve rilevarsi che l'Amministrazione, tramite il decreto in esame, ha accolto solo parzialmente le articolate proposte di modifica del d.m. n. 55 del 2014 avanzate dal CNF e, per il tramite della documentazione istruttoria trasmessa a questa Sezione, non ha esplicitato le ragioni in base alle quali ha proceduto in tal senso.

In proposito la Sezione osserva come la motivazione delle scelte dell'Amministrazione - benché non strettamente necessaria, ai fini della legittimità del presente atto normativo, in considerazione della natura non vincolante delle proposte del CNF ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 247 del 2012 - sarebbe stata in ogni caso opportuna, quantomeno in sede di AIR, per comprendere l'iter logico-giuridico seguito dall'Amministrazione nel predisporre l'intervento normativo de quo. E ciò anche in considerazione del fatto che alcune delle proposte avanzate dal CNF e dall'UNA - come, in via meramente esemplificativa, quella concernente la necessità di adeguare i parametri di remunerazione relativi alla fase decisoria dinanzi al Consiglio di Stato (tabella n. 22 allegata al d.m. n. 55 del 2014), atteso che questi ultimi risultano inferiori rispetto ai parametri previsti per i giudizi dinanzi ai Tar (tabella n. 21 allegata al precitato d.m.) - appaiono razionali, di talché non risulta agevole, in assenza di rilievi sul punto da parte dell'Amministrazione, desumere i motivi per i quali tali proposte non hanno trovato favorevole accoglimento.

La Sezione, pertanto, non può che limitarsi a prendere atto delle scelte operate

Avvocati - in arrivo i nuovi parametri - Parere del Consiglio di Stato

dall'Amministrazione proponente nell'ambito della discrezionalità alla medesima attribuita dalla normativa di settore (artt. 1, comma 3 e 13, comma 6 della legge n. 247 del 2012).

In terzo luogo, la Sezione rileva che le disposizioni in esame, nel recepire alcune delle proposte formulate dal CNF con la nota prot. n. 28992.U del 1° giugno 2017, risultano adeguate, in linea di principio e salvo quanto appena rilevato in materia di soglie minime di riduzione dei compensi professionali, ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati dalla stessa Amministrazione proponente, di cui si è detto al precedente n. 1.

Al riguardo, la Sezione deve tuttavia evidenziare che l'effettivo raggiungimento di tali obiettivi potrà essere compiutamente valutato soltanto a seguito della concreta applicazione della normativa de qua, attraverso l'esame e il monitoraggio da parte dell'Amministrazione - che potrà all'uopo avvalersi anche del contributo fornito dal CNF - delle pronunce di liquidazione impugnate dinanzi ai competenti organi giurisdizionali in ragione del mancato rispetto dei parametri previsti dalla normativa di cui si converte.

Infine, la Sezione prende atto del fatto che dalle modifiche introdotte dall'intervento normativo in esame "non sembrano derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato", e ciò anche con riferimento agli eventuali riflessi indiretti della disciplina in esame sui costi connessi al patrocinio a spese dello Stato che - come evidenziato dalla stessa Amministrazione con la relazione tecnica depositata in atti - "potranno essere coperti nei limiti degli stanziamenti di bilancio disponibili a legislazione vigente".

7. Pertanto, in considerazione di quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene che lo schema di decreto in esame meriti parere favorevole con le osservazioni in precedenza formulate.

Da ultimo, sotto il profilo redazionale, la Sezione suggerisce all'Amministrazione di:

- a) valutare la possibilità di suddividere il disposto dell'articolo 1 dello schema in più articoli, ciascuno recante le modifiche ad un singolo articolo del d.m. n. 55 del 10 marzo 2014. Ciò al fine di evitare l'attuale suddivisione dell'articolo 1 in più lettere e più numeri, anche parzialmente sovrapposti, poiché quanto precede rende la disposizione in esame di non facile lettura;
- b) sostituire, all'art. 1, comma 1, lett. a), n. 3, la parola "ridoto" con quella "ridotto", al fine di eliminare il refuso recato dalla disposizione stessa.

P.Q.M.

La Sezione esprime parere favorevole sullo schema di regolamento in epigrafe con le osservazioni di cui in motivazione.