

Omissis

FATTO e DIRITTO

1.1. L'art. 9 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in l. 24 marzo 2012, n. 27, dopo aver disposto, al I comma, l'abrogazione delle tariffe delle professioni regolamentate, ha altresì stabilito come "restando l'abrogazione di cui al comma 1, nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del Ministro vigilante, da adottare nel termine di centoventi giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto".

1.2.1. La disposizione ha trovato attuazione con il d.m. 20 luglio 2012, n. 140, il quale disciplina l'attività di avvocato negli articoli da 1 a 14 e nelle tabelle A e B concernenti, rispettivamente, i compensi relativi all'attività giudiziale civile, amministrativa e tributaria e quelli relativi all'attività penale.

1.2.2. Per quanto specificatamente concerne il gratuito patrocinio, per la misura dei compensi si applica l'art. 9, secondo periodo, per cui per "le liquidazioni delle prestazioni svolte a favore di soggetti in gratuito patrocinio, e per quelle a esse equiparate dal testo unico delle spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, si tiene specifico conto della concreta incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa, e gli importi sono di regola ridotti della metà anche in materia penale".

1.2.3. La disposizione, secondo i ricorrenti (sulla cui legittimazione v. ultra) avrebbe reintrodotta quanto già stabilito dall'art. 130 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (regolamento che disciplinava l'istituto del patrocinio a spese dello Stato), per cui gli importi spettanti al difensore dovevano essere ridotti della metà: disposizione che, sempre secondo i ricorrenti, era stata abrogata dall'art. 2, II comma, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. in l. 4.8.2006, n. 248, a termini del quale il giudice "provvede alla liquidazione... dei compensi professionali, in caso... di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale".

1.2.4. In generale poi, quanto alle spese, l'art. I, II comma, del d.m. 140/12 precisa che nei compensi "non sono comprese le spese da rimborsare secondo qualsiasi modalità, compresa quella concordata in modo forfetario"; né, per il difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, il decreto stabilisce qualsiasi modalità, sia pure forfetaria, di liquidazione, nemmeno per le spese non divisibili (segreteria, aggiornamento, utenze, pulizia, materiale di cancelleria e abbonamenti) e quelle difficilmente documentabili, prima

considerate, in materia non penale, dall' art. 14 del capitolo I del d.m. 8.4.2004, n. 127, e, con riguardo alle attività penali, dall'art. 8 del capitolo II.

2.2.1. Il primo motivo di ricorso è rubricato nella violazione degli artt. 23 e 53 Cost.; nella nullità dell' art. 9 del d.m. 140/12; nella violazione e falsa applicazione dell'art. 17, III comma, della l. 400/88.

2.2.2. Secondo i ricorrenti, invero, la disciplina dei compensi ex art. 9 sarebbe innovativa rispetto a quella già prevista dal d.P.R. 115/02, e ciò senza che il ministro della giustizia ne avesse il potere.

2.2.3. Invero, le decurtazioni dei compensi, come quelle di cui all'art. 9 d.m. 140/12, quale sacrificio pecuniario derivante dalla riduzione di una parte dell'utile spettante, costituirebbero "sconti imposti a singole platee di soggetti, cui la Corte costituzionale ha già riconosciuto la natura tributaria e soggetta, perciò, alla signoria dell' art. 53 della Cost. (oltre che dell' art. 23)" per il quale, secondo i ricorrenti, l'imposizione tributaria è soggetta a riserva assoluta di legge.

2.2.4. Viceversa, qui la "decurtazione patrimoniale nella quale qui si risolve il tributo" non è avvenuta con norma di rango primario ma con disposizione regolamentare; né l'art. 9 del d.l. 1/12 ha mai delegato il ministro della giustizia "a introdurre, mediante decurtazione del cinquanta per cento dei compensi, il corrispondente tributo a carico degli Avvocati esercenti il patrocinio a spese dello Stato".

2.3.1. Ancora (II motivo: violazione degli artt. 3 e 36, I comma Cost.) l' art. 9 del d.m. 140/12 violerebbe il principio d'uguaglianza tra professionisti esercenti la medesima attività processuale.

2.3.2. I compensi dei difensori sarebbero "funzione di qualità, quantità e risultati dell'attività", per cui "la circostanza che il peso economico non ricada, nel caso del patrocinio a spese dello Stato, sul beneficiario della prestazione, bensì sull'erario - onerato ... dallo specifico precetto contenuto nell' art. 24, co. 3, della Cost. e dal dovere di solidarietà" che è suo e non del professionista, non giustificerebbe lo svilimento tra prestazioni di identico contenuto: l'art. 9 sarebbe dunque illegittimo poiché assunto in violazione dei principi di razionalità e parità di trattamento di prestazione del tutto identiche.

2.4.1. Il terzo motivo è compendiato nella violazione dell' art. 1 del Prot. n. 1, concernente la protezione della proprietà, accedente alla C.E.D.U., laddove si dispone che ogni persona fisica o giuridica "ha diritto al rispetto dei suoi beni", e che nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

2.4.2. A sua volta, la Corte costituzionale, con riferimento alla norma suddetta e agli artt. 117, I comma, e 42 della Cost., nella sentenza 24 ottobre 2007, n. 348, ha dichiarato l' illegittimità costituzionale delle norme per la determinazione dell'indennità d'esproprio, poiché non contenente un criterio di calcolo in ragionevole legame con il valore di mercato dell' immobile espropriato.

2.4.3. Ora, secondo i ricorrenti, i compensi professionali dei difensori non dovrebbero ricevere dal ripetuto art. 1 una protezione minore di quella attuata per l'indennità di esproprio.

I compensi professionali dell'avvocato esercente il gratuito patrocinio costituirebbero "beni" nei sensi della norma, con l'effetto di fruire della piena tutela cui in ambito CEDU è ancorata la proprietà.

Pertanto, non sarebbe giustificato, che, con disposizione limitativa, l'art. 9 decurti "gli importi già computati a norma dei 'parametri' ordinari della metà, risultando, anzi, tale decurtazione deliberatamente lesiva della proprietà".

2.4.4. Se pure si volesse ritenere che, con il patrocinio a spese dello Stato, il difensore debba concorrere alla realizzazione di "interessi generali", ciò non toglierebbe, come afferma la Corte costituzionale, "che il sacrificio imposto al professionista non può in ogni caso risolvere il 'ragionevole legame' che deve ricondurre il bene tutelato (lì l'immobile espropriato, qui il compenso professionale) al suo valore di mercato".

2.4.5. Insomma, la detrazione del cinquanta per cento sugli importi risultanti dall'applicazione ordinaria dei parametri, detrazione in cui consiste il sacrificio imposto al difensore, nel caso di patrocinio a spese dello Stato — dovrebbe considerarsi priva di «ragionevole legame» con esso: il pregiudizio imposto dall'art. 9 violerebbe la giusta proporzione che lo deve correlare con l'interesse generale — oltre che per motivazione non pertinente, dato il solo richiamo ai motivi "finanziari" enunciati nella relazione illustrativa al regolamento in questione.

2.5.1. Nel quarto motivo — violazione degli artt. 3, 24 commi II e III, 111, II comma Cost. e 6, I comma C.E.D.U. — si sostiene che l'art. 9 del regolamento avrebbe attuato un'irragionevole e ingiustificata compressione dei compensi degli avvocati .

2.5.2. Ciò dissuaderebbe comunque i migliori professionisti dal farsi includere nell' elenco di cui al ripetuto art. 81 del d.P.R. 115/02, "eliminando, così, il diverso grado di godimento del diritto fondamentale garantito dall' art. 24 della Cost. e dall'art. 6 della C.E.D.U., a seconda delle condizioni economiche": e tanto verrebbe a ripercuotersi, in concreto, nell' ambito del processo, come

differenza di posizioni di forza tra le parti, con pregiudizio del principio di parità delle armi, funzionale all'attuazione del giusto processo.

2.6.1. Il V motivo si riferisce alla "violazione della ratio ritraibile dall' art. 76, IV comma, del d.P.R. 115/02, in riferimento agli arti. 3, 24, II comma, 111, II comma, Cost. e 6, I comma, C.E.D.U.; difetto istruttorio e, conseguentemente, di motivazione.

2.6.2. Invero, per i ricorrenti, la stessa normativa in tema di patrocinio a spese dello Stato (art. 76, IV comma del d.P.R. 115/02 — "attenua significativamente, per favorire la tutela dei 'diritti della personalità', i limiti reddituali da considerare ai fini dell' ammissione al patrocinio, così diversificando tali diritti tra le posizioni soggettive tutelate".

2.6.3. Di ciò, tuttavia, il Ministro della giustizia non avrebbe tenuto conto attuando l' art. 9, II comma, del d.l. 1/12, "sì che la drastica decurtazione dei compensi degli Avvocati esercenti il patrocinio gratuito risulta contrastante con la scelta legislativa di voler approntare particolare tutela per le situazioni soggettive dette".

2.7.1. Il sesto motivo è rubricato nel difetto istruttorio in merito al rimborso delle spese non divisibili e difficilmente documentabili, nella disparità di trattamento e nell'illogicità.

2.7.2. Come già esposto, l' art. 1, II comma, del d.m. 140/12 prevede che nei compensi non sono comprese le spese da rimborsare secondo qualsiasi modalità, compresa quella concordata in modo forfetario.

Tuttavia, lo stesso regolamento non stabilisce, poi, per l'avvocato patrocinante a spese dello Stato, alcuna modalità presuntiva ovvero forfetaria di liquidazione, sia pure per le spese non divisibili e per quelle difficilmente documentabili, come diversamente avveniva anteriormente: e tale lacuna renderebbe "palesamente illegittimo il regolamento ministeriale impugnato", che non ha considerato il peculiare caso del caso del gratuito patrocinio, dove tali particolari spese non possono essere definite per accordo.

3.1. Orbene, per quanto concerne la legittimazione dei ricorrenti, avvocati iscritti nell'elenco dei difensori a spese dello Stato, ex art. 81 d.P.R. n. 115 del 2002, questi avrebbero per questo uno specifico titolo a impugnare il ripetuto art. 9 del d.m. 149/12; lo avrebbero perché autorizzati a beneficiare del patrocinio a spese dello Stato relativamente a questioni attinenti alla cd. "protezione internazionale".

3.2. Orbene, ritiene questo Collegio che, in linea di principio, i due avvocati abbiano legittimazione e interesse a ricorrere: la prima è attribuita dall'iscrizione nell'elenco dei difensori a spese dello Stato; la seconda si collega agli effetti demolitori e conformativi di un'eventuale sentenza favorevole.

Peraltro, dalle attestazioni depositate risulta che è iscritto per "diritto amministrativo", "diritto della personalità" e "diritto tributario"; per "diritto di famiglia e minori", "responsabilità extracontrattuale" e "comunione e condominio", non invece per il separato settore del "diritto penale" (cfr. anche art. 81, II comma, lett. a del d.P.R. 115/02): sicché essi non hanno attuale legittimazione ed interesse all'annullamento del ripetuto art. 9, per la parte in cui lo stesso prevede il dimezzamento degli importi "di regola", anche in materia penale.

3.3. All'opposto, i due stranieri non hanno alcuna legittimazione né trarrebbero dall'accoglimento del ricorso un'utilità personale e diretta dall'annullamento della disposizione de qua, ovvero anche percepibile vantaggio di mero fatto, anche volendo qualificare la loro posizione come d'intervenienti ad adiuvandum.

Essi hanno invero in corso giudizi, diverso da quello in esame, dove sono stati ammessi al patrocinio: l'esito di questa causa – per la quale appropriatamente il patrocinio, pure richiesto, non è stato concesso – è per essi irrilevante, anche economicamente.

4.1. Ciò posto, è da rilevare come il ricorso si fondi su di un presupposto del tutto erroneo, e cioè che l'art. 2, II comma, del d.l. 223/06, convertito in l. 248/06, abbia implicitamente abrogato le disposizioni di cui al d.P.R. 115/02, e segnatamente l'art. 130, il quale dispone che "Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono ridotti della metà".

4.2.1. Invero, il ripetuto art. 2, I comma, contiene tra l'altro l'abrogazione, in termini generali, delle disposizioni legislative e regolamentari che prevedono, con riferimento alle attività libero professionali e intellettuali, l'obbligatorietà di tariffe fisse o minime ovvero il divieto di pattuire compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi perseguiti,

4.2.2. Il principio trova poi una serie di limiti nel seguente II comma, che fa salve "le disposizioni riguardanti anche "le eventuali tariffe massime prefissate in via generale a tutela degli utenti"; comunque, il giudice "provvede alla liquidazione delle spese di giudizio e dei compensi professionali, in caso di liquidazione giudiziale e di gratuito patrocinio, sulla base della tariffa professionale".

4.2.3. Ora, è evidente che la finalità di quest'ultima disposizione non è certamente quella di accrescere i compensi degli avvocati, ma di conservare una regola, in contrapposizione a quanto previsto dal comma precedente.

Insomma, nulla vieta che i compensi liquidati "sulla base" della tariffa – e dunque utilizzandola come un parametro di riferimento non assoluto – possano essere soggetti a meccanismi di ricalcolo e di decurtazione stabiliti da altre norme primarie, come appunto l'art. 130, il quale non è incompatibile con l'art. 2 e non può dunque ritenersi abrogato.

4.2.4. A questo punto, dunque, l'ipotetico annullamento dell'art. 9 del d.m. 140/12, manca d'interesse anche per la parte in cui implicitamente conferma il dimezzamento dei compensi nei settori in cui i ricorrenti e risultano iscritti come patrocinatori: poiché, appunto, la disposizione che tale dimezzamento dispone è contenuta nel vigente art. 130 cit.

4.3.1. È comunque opportuno aggiungere che lo stesso art. 130 – come gli stessi ricorrenti non possono ignorare – è stato a più riprese rimesso al Giudice delle leggi per valutarne la conformità alla Costituzione, con argomenti sostanzialmente analoghi o identici a quelli qui proposti.

4.3.2. La Corte, peraltro, con ordinanza 15-29 luglio 2005, n. 350, ha dichiarato la manifesta infondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione; con ordinanza 3-18 maggio 2006, n. 201, ha nuovamente dichiarato la manifesta infondatezza della questione, sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione; ancora, con ordinanza 19 – 28 novembre 2012, n. 270 ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione, sollevata in riferimento agli articoli 3, 24, secondo e terzo comma, 53, primo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione.

4.3.3. Non pare dunque al Collegio che la questione meriti ulteriori riflessioni, anche per l'ipotesi che si volesse ritenere abrogato l'art. 130.

4.4.1. Resta così da considerare solo il sesto motivo di ricorso, che censura il disposto di cui all'art. 1, II comma, del d.m. 140/12 (sopra § 1.2.4), per cui lo stesso non stabilisce modalità, sia pure forfetarie, di liquidazione delle spese non divisibili e di quelle difficilmente documentabili per il caso del gratuito patrocinio.

4.4.2. Ora, come rilevato dall'Amministrazione resistente, la questione è stata superata per effetto del disposto di cui all'art. 13, X comma, della l. 31 dicembre 2012, n. 247, per il quale "Oltre al compenso per la prestazione professionale, all'avvocato è dovuta, sia dal cliente in caso di determinazione contrattuale, sia in sede di liquidazione giudiziale, oltre al rimborso delle spese

effettivamente sostenute e di tutti gli oneri e contributi eventualmente anticipati nell'interesse del cliente, una somma per il rimborso delle spese forfetarie, la cui misura massima è determinata", unitamente ai criteri di determinazione e documentazione delle spese vive, dal decreto di cui al precedente VI comma, emanato dal ministro della giustizia, su proposta del Consiglio nazionale forense, ogni due anni.

4.4.3. Ora, è bensì vero, come osservano i ricorrenti, che quest'ultimo decreto non risulta ancora approvato, ma l'eventuale sentenza che riconoscesse fondata la censura non determinerebbe, di per sé, una nuova disciplina della materia, né comporterebbe il concreto riconoscimento delle spese pregresse: che, tra l'altro, i difensori ricorrenti non dimostrano di aver sostenuto, ponendo sin qui il loro interesse in relazione alla sola potenziale applicabilità della disciplina.

4.4.4. L'effetto di una pronuncia favorevole sarebbe cioè soltanto quello di imporre una futura regolamentazione, ciò che già la legge dispone con il ripetuto art. 13, X comma: da ciò l'improcedibilità in parte qua del ricorso, per sopravvenuta carenza d'interesse.

5. Le spese di lite, compensate per un terzo, seguono per il resto la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Compensa le spese di lite in ragione di un terzo e condanna in solido i quattro ricorrenti alla rifusione del residuo in favore dell'Amministrazione della giustizia, liquidandole in € 2.400,00 per compensi.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio addì 9 ottobre 2013 con l'intervento dei signori magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Angelo Gabbricci, Consigliere, Estensore

Alessandro Tomassetti, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/12/2013