

**Le iniziative esperibili da Avvocati del libero Foro
per il pagamento dell'attività prestata
in regime di patrocinio a spese dello Stato.
La Corte di Appello di Venezia esclude l'ammissibilità
del ricorso per decreto ingiuntivo e la maturazione di
interessi, a fronte dell'inesigibilità della prestazione**

*ANNOTAZIONE A CORTE D'APPELLO DI VENEZIA,
SEZIONE IV CIVILE, SENTENZA 15 FEBBRAIO 2023 N. 210*

Si segnala la sentenza della Corte di Appello di Venezia che, riformando la sentenza di primo grado ed accogliendo la tesi proposta nell'interesse del Ministero della Giustizia, ha enunciato il principio per cui i crediti vantati dagli Avvocati del libero Foro muniti di decreti di liquidazione *ex art. 82 d.P.R. 115/2002* (per aver prestato attività difensiva in regime di patrocinio a spese dello Stato ovvero in qualità di difensori d'ufficio di soggetti insolventi) sono inesigibili fino al momento del pagamento, ed in quanto tali non possono essere azionati mediante ricorso per decreto ingiuntivo, né produrre interessi.

La sentenza, pur corredata da motivazione sintetica, sembra degna di nota laddove, *“in riforma della sentenza indicata in epigrafe, dichiara che nulla è dovuto dal Ministero della Giustizia [...] a titolo di interessi e spese a fronte della inesigibilità dei crediti azionati”*, statuendo che *“non v'è ragione di ammettere anche l'ingiunzione sulla base dei titoli per il pagamento (che sarebbero la prova scritta del credito) già resi e diventati definitivi nei confronti del Ministero [...] Il sistema normativo [...] stabilisce che i pagamenti devono avvenire in ordine cronologico; inoltre, se l'accreditamento all'avente diritto in ordine cronologico non può essere eseguito proprio per mancanza o insufficienza dei fondi, il pagamento deve avvenire nei giorni immediatamente successivi, non appena vi sia la disponibilità dei fondi (vd. art. 181 DPR 115/2002), senza far scattare alcuna sanzione, né la decorrenza di interessi per il ritardato pagamento”*.

Si riporta di seguito un estratto della comparsa conclusionale presentata nell'interesse del Ministero della Giustizia:

«Vale la pena ripercorrere i tratti essenziali del Titolo II (art. 173 ss.) del d.P.R. 115/2002, significativamente rubricato *“pagamento delle spese per conto dell'erario”*.

Va innanzitutto segnalato che il decreto di pagamento *ex art. 82 d.P.R. 115/2002* è pacificamente un atto impugnabile ai sensi dell'art. 170 d.P.R. 115/2002 (cfr. *ex plurimis* Cass., Sez. II, 21 gennaio 2020, n. 1206), mediante opposizione esperibile dal *“beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero”* nel termine di trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento (cfr. *ex plurimis* Cass. civ., sez. II, 20 dicembre 2018, n. 33070):

dal che si evince come l'*iter* di pagamento sia suscettibile di iniziare soltanto una volta decorso tale termine decadenziale.

A seguito di tale termine, il procedimento amministrativo di liquidazione esige un atto di impulso di parte, *i.e.* la presentazione della fattura da parte dell'interessato, come si evince dall'art. 178 d.P.R. 115/2002, laddove dispone che *“Prima di compilare il modello di pagamento, l'ufficio acquisisce la fattura rilasciata dal creditore, se questi è soggetto all'imposta sul valore aggiunto”*.

Dal momento della presentazione della fattura, l'ufficio che dispone il pagamento ha a disposizione il termine di un mese per trasmettere l'apposito modello di pagamento *ex art.* 177 d.P.R. 115/2002, come si evince dal terzo comma della stessa disposizione, laddove prevede che *“Entro un mese dall'emissione dell'ordine o decreto di pagamento, il modello è trasmesso al competente concessionario in duplice copia, ovvero al competente ufficio postale in unico esemplare, nonché al beneficiario, per il quale, solo in caso di pagamento in contanti, assume valore di avviso di pagamento. Entro lo stesso termine l'ufficio trasmette copia della documentazione relativa ai singoli modelli di pagamento al funzionario delegato”*.

Ancorché testualmente riferita ad *“un mese dall'emissione dell'ordine o decreto di pagamento”*, la disposizione va evidentemente intesa nel senso di calcolare il termine mensile dal giorno di presentazione della fattura, la quale ai sensi del citato art. 178 integra un presupposto ineludibile per la compilazione del modello, ed è evidentemente un onere a carico dell'interessato.

Da quanto sopra si evince in primo luogo come i crediti generati da un decreto di pagamento *ex art.* 82 d.P.R. 115/2002 non siano certamente esigibili prima del decorso di un mese dalla presentazione della fattura: il che avrebbe imposto *de plano* la revoca del decreto ingiuntivo quantomeno in relazione all'importo di € 1.978,78 indicato nelle fatture n. 52 e 53 del 2019 (emesse prima del decorso di un mese da tale adempimento), avverso le quali per lo stesso Giudice di prime cure *“impropriamente l'opposto [ha] azionato la tutela monitoria”*.

Andando ad esaminare il prosieguo del procedimento di pagamento, emerge che in base all'art. 179 d.P.R. 115/2002 l'ufficio che *esegue* il pagamento (dopo aver ricevuto il modello di pagamento dall'ufficio che *dispone* il pagamento) *“ordina cronologicamente per giornata i modelli di pagamento pervenuti ed esegue l'accreditamento sul conto corrente bancario o postale, rispettando l'ordine cronologico e l'ordine crescente d'importo”*.

Inoltre, il successivo art. 181 dispone che *“Se l'accreditamento non può essere eseguito per mancanza o insufficienza di fondi, il concessionario dispone l'accreditamento, per l'intero o per il residuo, nei giorni immediatamente successivi e fino alla concorrenza della somma spettante al beneficiario”*.

Come si vede, tenendo conto che *“il pagamento delle spese per conto dell'erario è eseguito [...] utilizza(ndo) le entrate del bilancio dell'erario”* (art. 173 d.P.R. 115/2002), l'ordinamento *non solo* non prevede un termine

perentorio per eseguire il pagamento, ma si limita a sancire inderogabilmente che i pagamenti intervengano in ordine cronologico, contemplando peraltro espressamente l'eventualità che l'accreditamento all'avente diritto in ordine cronologico *non possa essere eseguito per mancanza o insufficienza dei fondi*, disponendo in tal caso che il medesimo avvenga *nei giorni immediatamente successivi*, ovverosia non appena pervenga la disponibilità di fondi: ciò senza che la disciplina preveda alcuna sanzione, né la decorrenza di interessi.

Una normativa così congegnata (peraltro resa ancor più complessa dalle disposizioni attuative e dalle circolari intervenute: cfr. il doc. n. 3 allegato all'atto di opposizione) lascia emergere univocamente che il credito nascente dai decreti di pagamento sia inesigibile fino a quando non siano stati soddisfatti tutti i difensori che abbiano presentato fattura antecedentemente, e comunque fino a quando non siano stati disposti i fondi a bilancio.

Una normativa siffatta è evidentemente derogatoria rispetto alla disciplina generale delle obbligazioni: deroga che trova la propria giustificazione in primarie ragioni di ordine costituzionale, quali il principio solidaristico, il principio di uguaglianza e le esigenze di equilibrio del bilancio dello Stato.

Tali ragioni non sono state adeguatamente ponderate dal Giudice di prime cure.

L'accoglimento della tesi avversaria da parte del Tribunale si presta a determinare l'integrale stravolgimento dell'assetto normativo ordito dal legislatore, foriero di plurime conseguenze contrarie all'interesse generale.

In primo luogo, aderendo alla tesi in questione si giungerebbe a privilegiare irrazionalmente gli avvocati che richiedano decreto ingiuntivo rispetto a coloro che non esperiscano una simile iniziativa processuale, ancorché siano titolari di un credito anteriore e vantino dunque un titolo poziore per espressa previsione normativa.

In secondo luogo, l'eventuale adesione di codesta Corte alla tesi sostenuta da parte avversa darebbe luogo alla proliferazione di un contenzioso seriale, tale da comportare la definitiva e irreversibile alterazione del (ragionevole) criterio cronologico designato dal legislatore, suscettibile di produrre l'ulteriore effetto anticongiunturale di determinare l'incremento esponenziale dei costi sostenuti dalla collettività per assicurare il patrocinio legale ai meno abbienti: ciò sia in termini di costi dell'attività giurisdizionale, sia in termini di spese giudiziali liquidate a favore dei creditori richiedenti decreto ingiuntivo, oltre che in termini di interessi decorrenti sulle somme dovute.

Paradossalmente, per gli avvocati interessati sarebbe più conveniente non essere pagati tempestivamente, in modo da poter lucrare interessi e spese conseguenti alla presentazione di ricorsi per decreto ingiuntivo (che peraltro diverrebbero seriali).

Oltretutto, l'accoglimento della tesi avversaria si presta a dar luogo ad

abusi, come dimostrato con evidenza dal caso di specie, ove parte avversa ha preteso finanche il pagamento di fatture presentate neanche un mese prima del deposito del ricorso per decreto ingiuntivo.

Le considerazioni articolate da questa difesa sono state inopinatamente respinte dalla sentenza appellata, ove si legge (a p. 10) che *“la tesi di parte opponente secondo cui il credito del professionista ex art. 82 d.p.r. 115/2002 non sarebbe di origine contrattuale, ma assume natura di indennizzo assoggettato ad un meccanismo di pagamento condizionato dalla disponibilità di fondi e secondo un rigido ordine cronologico, sì che il pagamento potrebbe essere effettuato solo dopo che gli avvocati, che abbiano presentato la propria fattura antecedentemente, siano stati pagati, finisce per trasformare un credito originato dalla prestazione di un servizio a seguito della nomina quale difensore di ufficio o su incarico della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, ma pur sempre funzionale all’esercizio di difesa ed al funzionamento dell’apparato giudiziario, introducendo una differenziazione in alcun modo prevista dal legislatore e lasciando il creditore esposto alla più totale incertezza sul momento del pagamento temperata dal solo sforzo organizzativo del funzionario delegato al pagamento”*.

Tale interpretazione è errata sotto più profili.

In primo luogo, a prescindere dalla (opinabile) qualificazione dell’obbligazione gravante sul Ministero come “indennitaria”, è evidente che non si tratti di una obbligazione contrattuale in senso stretto, ma di una obbligazione *ex lege* ai sensi dell’art. 1173 c.c., discendente dalle disposizioni attuative dell’art. 24, comma 3, Cost.

È in virtù di tali previsioni che lo Stato è vincolato a remunerare l’opera dei professionisti; non certo in virtù della stipulazione di un contratto (che nella specie è insussistente), né della “prestazione di un servizio” in sé e per sé considerata.

In altri termini, la fonte del diritto del difensore a ricevere una prestazione pecuniaria dallo Stato va ravvisata nella legge: il che esclude la sussumibilità del caso di specie in una consueta prestazione di servizi.

La fattispecie sembra peraltro sovrapponibile alla diversa evenienza esaminata dalla Suprema Corte (anche a Sezioni Unite) e relativa alle prestazioni dovute alle farmacie dalle Aziende Sanitarie Locali in corrispondenza della vendita dei farmaci di fascia A: caso nel quale *“la fonte del rapporto è nel caso propriamente da ravvisarsi non già in un negozio bensì nel regolamento che ha reso esecutivo l’accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con le farmacie pubbliche e private, così escludendo la sussistenza di una transazione commerciale”* (così Cass. civ., Sez. Un., 20 novembre 2020, n. 26496, citando Cass. civ., Sez. III, 8 marzo 2017 n. 5796), anche tenendo conto del principio espresso da *“Cass. sez. 3, 10 aprile 2019 n. 9991, Rv 653427-02 - che a ciò aggiunge la qualificazione del farmacista quale seg-*

mento del Servizio Sanitario Nazionale onde la sua attività in esecuzione del rapporto concessorio con l'Azienda Sanitaria Locale ha natura pubblicistica per la tutela della salute collettiva, incompatibile dunque con il paradigma della transazione commerciale" (così ancora Cass. civ., Sez. Un., 20 novembre 2020, n. 26496, che sarà più ampiamente analizzata *infra*).

Come perspicuamente illustrato dalle Sezioni Unite nella citata sentenza, *"La dispensazione dei c.d. farmaci di classe A si differenzia, invero, in modo netto da ogni altra attività del farmacista, in quanto per questo genere di farmaci la dispensazione non può giustificare un immediato corrispettivo dell'assistito, essendo questo titolare del diritto a riceverli quale concretizzazione del fondamentale diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. [...] Invero, è proprio questa delimitata compartecipazione all'entità pubblica con correlato spoglio della natura imprenditoriale che ha condotto a riconoscere alla attività del farmacista, anche in dottrina appunto, una natura "ibrida" o comunque improntata ad una "doppia vocazione", id est sia all'attività economica sia all'attività di pubblico servizio, con conseguenti ricadute sulla relativa disciplina, in cui coesistono tratti di libera impresa e tratti di servizio pubblico regolamentato"*.

Così come i farmacisti - di per sé qualificabili come esercenti un'attività imprenditoriale - sono considerati dal legislatore alla stregua di segmenti del SSN nella loro attività di vendita di farmaci di fascia A (in esecuzione di un'attività di natura pubblicistica perché preordinata alla tutela della salute collettiva), così gli avvocati - di per sé qualificabili come esercenti un'attività professionale - sono considerati dal legislatore alla stregua di segmenti del sistema nazionale del patrocinio a spese dello Stato, allorquando assumono la difesa di soggetti non abbienti, nel rispetto del d.P.R. 115/2002 e in esecuzione di un'attività di natura pubblicistica perché preordinata alla realizzazione dei fini impressi dall'art. 24, comma 3, Cost.

In altri termini, nel prestare attività difensiva a favore dei non abbienti, i difensori assumono la qualità di prestatori di un pubblico servizio, secondo una disciplina (dettata dal d.P.R. 115/2002) che presenta ampi tratti di specialità rispetto a quella delle obbligazioni in generale.

Alla luce di quanto sopra, non può dirsi che questa difesa abbia proceduto *"introducendo una differenziazione in alcun modo prevista dal legislatore"*; si tratta al contrario di una differenziazione prevista proprio dal legislatore, nel dettare una disciplina speciale orientata al fine di razionalizzare il pagamento di tutti i difensori che (in tutta Italia) prestino attività in favore di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato: disciplina che prevede l'inesigibilità dei crediti fino allo stanziamento dei fondi da parte del Ministero e fino al pagamento delle istanze pregresse nel rispetto dell'ordine cronologico, senza decorrenza di interessi ai sensi degli artt. 1282, 1284, 1224 c.c.

In definitiva, i primari interessi pubblicistici sottesi alla disciplina dapprima ripercorsa vengono a delineare un pagamento *certus an* ma *incertus quando*, su-

bordinato al perfezionamento del procedimento di controllo *ex art.* 173 ss. d.P.R. 115/02 e (soprattutto) allo stanziamento dei fondi in sede di bilancio, in contemperamento tra le diverse esigenze alle quali la spesa pubblica è preordinata.

Va peraltro evidenziato come l'interpretazione qui proposta non comporti il rischio di vedere posticipati *sine die* i pagamenti delle competenze riconosciute con decreto *ex art.* 82 d.P.R. 115/02, tenuto conto che la mancata previsione di un termine non va a detrimento degli interessati, che conoscono *ex ante* tale regime di pagamento e tacitamente lo accettano, nel momento in cui decidono di prestare attività in regime di patrocinio a spese dello Stato.

[...]

In altri termini, sembra che parte avversa, dopo essersi visto liquidare l'ultima fattura presentata nel 2018 a distanza di soli quattro mesi, dipinga come un sacrificio intollerabile un'attesa senz'altro non eccessiva, che egli è tenuto a sopportare sulla base della normativa pertinente (dal medesimo senz'altro conosciuta allorquando ha deciso di assistere persone ammesse al gratuito patrocinio), che lo chiama ad attendere in adempimento di un obbligo di solidarietà riconducibile all'art. 2 Cost.

D'altra parte, l'ordinamento contempla strumenti idonei a conoscere lo stato della pratica, ad accelerarne l'avanzamento e a controllare che il suo svolgimento sia corretto (ad esempio verificando il rispetto dell'inderogabile criterio cronologico): si pensi alla facoltà di chiedere accesso agli atti ovvero di sollecitare una risposta da parte dell'amministrazione, con possibilità di proporre azione avverso il silenzio *ex art.* 31 c.p.a.

Del resto, gli interessati, pur non potendo ricorrere al rito monitorio a fronte dell'inesigibilità dell'obbligazione, restano liberi di agire in via ordinaria per l'accertamento dei loro crediti, al pari di tutti i creditori titolari di crediti inesigibili.

[...]

L'inesigibilità porta con sé l'inammissibilità del ricorso per decreto ingiuntivo e la non debenza di interessi corrispettivi, invece liquidati dalla sentenza impugnata in base a statuizioni ampiamente confutate nell'atto di appello, al quale ci si riporta integralmente.

In questa sede basti rilevare che ai sensi dell'art. 1282 c.c. gli interessi maturano soltanto in relazione a "crediti liquidi ed esigibili", tra i quali non può essere annoverata la situazione soggettiva azionata da controparte, per le ragioni *supra* evidenziate.

La inopinata assimilazione della prestazione svolta in regime di patrocinio a spese dello Stato ad una prestazione di servizi *tout court* ha altresì condotto il Tribunale a ritenere applicabile la disciplina dettata dal D.lgs. 231/2002, secondo una soluzione che non può in alcun modo trovare accoglimento.

Secondo il primo giudice la disciplina del d.P.R. 115/2002 avrebbe rilevanza meramente interna "*senza però intaccare la disciplina di diritto comune,*

ivi compresa quella contenuta nel D.Lgs. 231/2002 (e successive modifiche apportate dal D.Lgs. 192/2012), poiché la natura dell'attività resa dal prestatore di servizi non muta anche nell'ipotesi sui generis di conferimento dell'incarico ad opera del giudice e, men che meno, in caso di nomina fatta dal cliente ma con onere del patrocinio a spese dello Stato. Quella del professionista legale rimane pur sempre una prestazione di servizi, nell'ambito delle c.d. professioni ad accesso riservato, di natura privatistica in ogni caso attuativa degli artt. 3 e 24 cost.

Infatti, in base all'art. 1 D.Lgs. 231/2002, come modificato dal D.Lgs. 9 novembre 2012, n. 192 ("Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180. (12G0215)"), le disposizioni ivi contenute "si applicano ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale".

Secondo l'art. 2 D.Lgs. 231/2002 sono transazioni commerciali: "i contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo", mentre per imprenditore deve intendersi "ogni soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione". L'articolato non distingue il modo con cui si origina il rapporto contrattuale, né, come si è detto vi sono elementi per poter ritenere la natura diversa della prestazione resa (v., a contrario, Cass., sez. un., 20 novembre 2020, n. 26496 riguardo ai crediti dei farmacisti verso il SSN con riferimento ai farmaci di fascia A). Né è di ostacolo la definizione di pubblica amministrazione contenuta nell'art. 2, comma primo, lett. b), tenuto conto dell'avvenuta abrogazione del D.Lgs. 163/2006 ad opera del D.Lgs. 50/2016".

Tale ordine di argomentazioni è meritevole di integrale riforma, finendo per ampliare a dismisura gli oneri gravanti sullo Stato (e in ultima analisi sulla collettività tutta) in assenza di una disposizione di legge in tal senso.

Premesso che nel caso di specie non si è in presenza della prestazione di un servizio in favore dello Stato, è un fuor d'opera il riferimento operato alla direttiva 2011/7/UE, testualmente riferita ai "ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali", tra le quali non può in alcun modo essere annoverato il pagamento dell'attività prestata in regime di gratuito patrocinio.

Depongono in tal senso non solo le illustrate finalità pubblicistiche che innervano l'istituto, ma anche la stessa *natura* del credito derivante dalla prestazione di attività difensiva a favore di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato: quest'ultimo è tenuto a corrispondere la somma indicata nel decreto di pagamento non certo sulla scorta di un contratto, bensì sulla scorta di un puntuale disposto normativo.

Non a caso, per espressa disposizione di legge l'importo da corrispondere

in caso di patrocinio a spese dello Stato può essere inferiore al minimo tabellare: il che contribuisce ad asseverare che la somma in parola non è dovuta a titolo contrattuale ed a porne in luce la differenza rispetto alle comuni obbligazioni, tale da giustificare una divaricazione rispetto alla disciplina dettata dal Libro IV del codice civile. Né può valorizzarsi in senso contrario la presentazione della fattura, che è imposta dal d.P.R. 115/02 soltanto per ragioni contabili.

Ad ogni modo, anche a voler esaminare la disciplina dettata dal D.lgs. 231/2002 (recante la trasposizione della direttiva *de qua*), ci si avvedrà che *anche nel caso di transazioni commerciali* (evidentemente prive delle tensioni solidaristiche che permeano il c.d. gratuito patrocinio) l'ordinamento prevede la possibilità di assoggettare le *“transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione”* a termini *ben più lunghi di quelli previsti in via generale*: si può giungere a sessanta giorni *“quando ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche”* (art. 4, comma 4) o anche ad un termine superiore non individuato nel massimo, *“quando è prevista una procedura diretta ad accertare la conformità della merce o dei servizi al contratto [...] purché ciò non sia gravemente iniquo per il creditore”* (art. 4, comma 6).

In altri termini, se perfino nel settore delle transazioni commerciali si ammette la possibilità di prevedere termini di pagamento ben più lunghi dell'ordinario in presenza di ragioni oggettive o di particolari procedure di controllo, *a fortiori* dovrà ammettersi un termine più elastico per i pagamenti degli onorari dovuti ai sensi dell'art. 82 d.P.R. 115/02: il che è peraltro senz'altro prevedibile per il creditore istante, alla luce dell'*iter* procedimentale descritto dal testo unico sulle spese di giustizia.

Dunque, anche ragioni di ordine logico impongono di non assoggettare il pagamento dei crediti da spese di giustizia ad un trattamento peggiore rispetto a quello riservato alle transazioni commerciali: il che conduce a ritenere inesigibile il pagamento prima del compiuto corso del procedimento amministrativo *diretto ad accertare la conformità dell'istanza alla legge*.

Non si ignora che il dispositivo della sentenza impugnata non impone il pagamento di interessi ai sensi del D.lgs. 231/2002 *se non in virtù dell'art. 1284, comma 4, c.c.* (che comunque non potrà trovare applicazione una volta che si escluda l'esigibilità delle somme e la conseguente azionabilità in via monitoria), ma la necessità di interpretare il dispositivo in uno alla motivazione impone di riformare integralmente quest'ultima, anche considerando la sua eccentricità rispetto alla disciplina vigente.

Peraltro, la stessa pronuncia giurisprudenziale citata dalla sentenza appellata appare deporre nel senso di escludere la debenza degli interessi in parola nel caso di specie: infatti la già citata Cass. civ., Sez. Un., 20 novembre 2020, n. 26496 ha riconosciuto che *“Il tasso di interesse di cui all'art. 5 d.lg. n. 231 del 2002, nel testo anteriore alla novellazione di cui al d.lg. n. 192 nel*

2012, non è applicabile all'ipotesi di ritardo con il quale la pubblica amministrazione competente abbia corrisposto al farmacista la seconda quota di ristoro relativa alla dispensazione dei farmaci di classe A - con conseguente riconoscimento degli interessi all'ordinario tasso legale - in quanto, limitatamente a tale dispensazione, il farmacista è componente del servizio sanitario nazionale e non è qualificabile come "imprenditore", ovvero "soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione", ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c) del suddetto decreto legislativo", sulla base di argomentazioni perfettamente sovrapponibili al caso di specie.

Rinviando a quanto già argomentato nel precedente punto 3, va sottolineato - per quanto più interessa - che le Sezioni Unite hanno valorizzato "Cass. sez. 3, 8 marzo 2017 n. 5796, non massimata, la quale è del tutto conforme a Cass. sez. 3, 28 febbraio 2017 n. 5042, Rv 643178-01 (emessa dallo stesso collegio nella medesima udienza), massimata come segue: "In materia di rapporti tra il Servizio sanitario nazionale e le farmacie pubbliche e private, il saggio di interessi previsto dal D.Lgs. n. 231 del 2002 è inapplicabile ai crediti derivanti dall'erogazione dell'assistenza farmaceutica per conto delle ASL, atteso che tale rapporto deriva da una fonte, non negoziale, ma legale ed amministrativa [...] Il punto è che la fonte del rapporto non è un negozio, ma un regolamento, essendo stato reso esecutivo l'accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con le farmacie pubbliche e private con D.P.R. Gli effetti giuridici sono riconducibili non all'accordo, ma al decreto che lo rende esecutivo. [...]". [...] Sulla stessa linea si è in seguito posta, estendendo - in aggiunta, e non, appunto, in divergenza - le argomentazioni dalla fonte del debito alla natura soggettiva del debitore, Cass. sez. 3, 10 aprile 2019 n. 9991, già citata, la cui massima è la seguente: "Il tasso di interesse di cui al D.Lgs. n. 231 del 2002, art. 5 non è applicabile ai crediti derivanti dall'erogazione dell'assistenza farmaceutica per conto delle ASL, dal momento che l'attività di dispensazione dei farmaci e dei dispositivi medici, svolta dal farmacista in esecuzione del rapporto concessorio con l'azienda sanitaria locale, essendo intesa a realizzare, quale segmento del servizio sanitario nazionale, l'interesse pubblico della tutela della salute collettiva, ha natura pubblicistica e, pertanto, non può essere inquadrata nel paradigma della transazione commerciale di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) citato decreto legislativo".

In altri termini, "non si discute dell'applicabilità o meno degli interessi moratori di origine comunitaria nei rapporti contrattuali in cui una parte è una pubblica amministrazione, id est non si mette in dubbio l'idoneità in generale della pubblica amministrazione a stipulare una 'transazione commerciale', species negoziale introdotta nel sistema normativo interno dal D.Lgs. n. 231 del 2002. Oggetto della discussione è, invece, la sussistenza o meno di una "transazione commerciale" tra le aziende sanitarie locali del servizio sanitario nazionale e il farmacista allorquando questi effettua assistenza far-

maceutica dispensando, a seguito di prescrizione medica a sua volta emessa in conformità alle regole governanti il servizio sanitario nazionale, al soggetto assistito i farmaci di classe A, ovvero i farmaci per cui il farmacista non riceve corrispettivo dall'assistito bensì ottiene, parzialmente in anticipo e parzialmente in epoca successiva, un riequilibrio in termini economici dalla competente azienda sanitaria locale. Occorre quindi chiarire se tale riequilibrio economico integra nell'ottica giuridica la prestazione corrispettiva di una "transazione commerciale" oppure costituisce un ristoro non incastonabile in un siffatto negozio - che pertanto non sussisterebbe nella fattispecie -, bensì direttamente ed esclusivamente inserito entro il paradigma del funzionamento del servizio sanitario nazionale in quanto tale. [...] Il nucleo che in effetti impronta la fattispecie in esame risiede peraltro nella specificità, ontologica e pertanto teleologica, dell'assistenza farmaceutica", sussistente in misura tale da incidere anche sulla natura di chi, in correlazione/coordinazione con altri compartecipi, la pratica.

La dispensazione dei c.d. farmaci di classe A si differenzia, invero, in modo netto da ogni altra attività del farmacista, in quanto per questo genere di farmaci la dispensazione non può giustificare un immediato corrispettivo dell'assistito, essendo questo titolare del diritto a riceverli quale concretizzazione del fondamentale diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., di cui l'abbisognare di tali farmaci costituisce una species dei presupposti dell'esercizio (cfr., p. es., già Cass. sez. L, 29 marzo 2005 n. 6598, Rv 58099301, e Cass. sez. L, 10 luglio 2007 n. 15386, Rv 598550-01, nonché S.U. ord. 22 febbraio 2012 n. 2570, Rv 621211-01). Qualificarne la dispensazione come "attività economica organizzata" da parte del farmacista o anche soltanto svolgimento di "libera professione" (in riferimento al D.Lgs. n. 231 del 2002, art. 2, comma 1, lett. c), non trova dunque supporto nella reale configurazione di una siffatta attività, che si inserisce in toto nell'espletamento del servizio sanitario nazionale quanto, appunto, alla assistenza farmaceutica in senso proprio, e che si colloca nel rapporto stretto e diretto, proprio della sua piena realizzazione, con il pubblico interesse sotteso a detto servizio, a sua volta riconducibile all'obbligo dello Stato, condiviso con le Regioni ex art. 117 Cost., comma 3, di tutelare il diritto alla salute - non a caso infatti, è agevole rilevare, l'art. 32 Cost. è strutturato prendendo le mosse non dal diritto individuale e dall'interesse collettivo, bensì dall'obbligo istituzionale: "La Repubblica tutela la salute...". [...] Invero, è proprio questa delimitata compartecipazione all'entità pubblica con correlato spoglio della natura imprenditoriale che ha condotto a riconoscere alla attività del farmacista, anche in dottrina appunto, una natura "ibrida" o comunque improntata ad una "doppia vocazione", id est sia all'attività economica sia all'attività di pubblico servizio, con conseguenti ricadute sulla relativa disciplina, in cui coesistono tratti di libera impresa e tratti di servizio pubblico regolamentato. [...] E dunque, dissezionando la giustapposta duplice natura

dell'attività del farmacista - riconducibile l'una alla libera professione e l'altra al pubblico servizio - così da estrarre quella che viene in gioco ai fini della dispensazione dei farmaci di classe A, non può non concludersi che in questa il farmacista è direttamente e specificamente inserito nel servizio sanitario nazionale, come suo segmento, onde non è qualificabile, ai fini dell'applicazione del D.Lgs. n. 231 del 2002, come "imprenditore", ovvero "soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione", ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c) suddetto D.Lgs."

A parere di questa difesa, è veramente difficile non applicare al caso di specie le medesime coordinate dettate dalle Sezioni Unite in relazione all'attività del farmacista.

Invero, la prestazione di attività difensiva in favore dei non abbienti e nel paradigma tracciato dal d.P.R. 115/2002 *si differenzia in modo netto da ogni altra attività dell'avvocato, in quanto per questo genere di attività la dispensazione non può giustificare un immediato corrispettivo dell'assistito, essendo questo titolare del diritto a riceverli quale concretizzazione del fondamentale diritto di difesa di cui all'art. 24, comma 3, Cost.*

E dunque, dissezionando la giustapposta duplice natura dell'attività dell'avvocato - riconducibile l'una alla libera professione e l'altra al pubblico servizio - così da estrarre quella che viene in gioco ai fini della dispensazione di attività difensiva in favore dei non abbienti, non può non concludersi che in questa l'avvocato è direttamente e specificamente inserito nel sistema del patrocinio a spese dello Stato, come suo segmento, onde non è qualificabile, ai fini dell'applicazione del D.Lgs. n. 231 del 2002, come "imprenditore", ovvero "soggetto esercente un'attività economica organizzata o una libera professione", ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c) suddetto D.Lgs.».

Guido Di Biase*

Corte d'appello di Venezia, Sezione quarta civile, sentenza 15 febbraio 2023 n. 210 - Pres. M. Campagnolo - Ministero della Giustizia (avv. Stato Venezia) c. omissis.

(...)

per la parte appellante accertato e dichiarato che la somma di € 19.766,40 oggetto del decreto ingiuntivo Trib. Venezia n. 3222/2019 è stata interamente corrisposta dal Ministero della Giustizia all'avvocato riformare integralmente la sentenza del Tribunale di Venezia n. 161/2022 e conseguentemente accertare e dichiarare che nulla è dovuto dal Ministero della Giustizia all'avvocato a titolo di interessi e spese, a fronte dell'inesigibilità dei crediti azionati; in ogni caso, in riforma della sentenza appellata, voglia codesta Ill.ma Corte accertare e dichiarare

(*) Avvocato dello Stato.

che i crediti azionati non sono soggetti alla disciplina prevista dal D.lgs. 231/2002 per i ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali; spese del doppio grado di giudizio rifuse, o in subordine compensate;

per la parte appellata: rigettare l'appello proposto dal Ministero della Giustizia, in quanto infondato in fatto e in diritto, oltre che destituito di qualsiasi fondamento, confermando integralmente la Sentenza del Tribunale di Venezia n. 161/2022. Condannare il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro-tempore alla rifusione dei danni ex art. 96 cpc per aver agito con colpa grave, impugnando una sentenza oltre il termine perentorio di legge, al solo fine di non rispettare i propri impegni e doveri, con liquidazione in via equitativa. In ogni caso con rifusione integrale di spese e compensi del giudizio d'appello.

CONCISA ESPOSIZIONE DELLE RAGIONI
IN FATTO E DIRITTO DELLA DECISIONE

1. Con sentenza n. 161/2022 il tribunale di Venezia ha così deciso: «*1. revoca il decreto ingiuntivo n. 3222/2019 emesso il 30.12.2019 dal Tribunale di Venezia; 2. condanna il Ministero della Giustizia, in persona del Ministro p.t., al pagamento in favore dell'avvocato di € 2.516,98 (fatture 25/2019, 52/2019, 53/2019), oltre gli interessi: al tasso ex art. 1284, comma primo, c.c. dal 19.10.2019 (data della costituzione in mora) sugli importi delle singole fatture, fatta eccezione per le fatture 50/2019, 52/2019 e 53/2019 sino al 14.12.2019 (data della proposizione della domanda); al tasso ex art. 1284, comma 4°, c.c. sugli importi di tutte le fatture azionate dal 14.12.2019 (data della proposizione della domanda) sino al 10.6.2020 relativamente alle fatture nn. 10-14-15-16-17-18-19-20-21-22-23-24 del 2019, sino al 6.11.2020 per la fattura 38/2019, sino al 30.11.2020 per le fatture 48/2019 e 49/2019, sino al 7.12.2020 per la fattura 50/2019; al tasso ex art. 1284, comma 4°, c.c. sull'importo di 2.516,98 dal 14.12.2019 fino all'effettivo soddisfo; 3. compensa per 1/5 le spese di lite e condanna l'opponente alla rifusione in favore dell'opposto del residuo, liquidato: in € 1.742,4 per competenze professionali, oltre rimborso forfetario del 15%, Iva e Cpa se dovuti per legge per il presente giudizio; in € 116,4 per esborsi ed € 432 per competenze professionali, oltre rimborso forfetario del 15%, Iva e Cpa se dovuti per legge per la fase monitoria; 4. sentenza provvisoriamente esecutiva».*
2. Il tribunale ha osservato che: l'avvocato ha chiesto il decreto ingiuntivo contro il Ministero della Giustizia per € 19.766,40, in relazione a 19 fatture elettroniche emesse e accettate a seguito di altrettanti decreti di liquidazione di compensi resi dai tribunali e passati in giudicato, per prestazioni professionali come difensore d'ufficio.
3. Con atto di citazione del 22 marzo 2022 il Ministero della Giustizia ha proposto appello deducendo i seguenti motivi: violazione e/o falsa applicazione del DPR 115/2002, erroneità della sentenza impugnata laddove ha ritenuto esigibili i crediti oggetto di giudizio e, in particolare, i crediti relativi alle fatture 25/2019 (€ 538,2), 52/2019 (€ 1.363,44) e 53/2019 (€ 615,34), per il complessivo importo di € 2.516,98; erroneità della sentenza nella parte relativa alle spese di lite.
4. La parte appellata si è costituita con comparsa del 29 giugno 2022, resistendo al gravame.
5. Sulle conclusioni sopra riportate, la causa è stata riservata in decisione ai sensi dell'art. 190 cpc, con i termini di legge per depositare le comparse conclusionali e le memorie di replica.
6. Osserva la Corte. L'appellato sostiene che l'appello del Ministero è stato notificato il 14 marzo 2022; la sentenza del tribunale di Venezia n. 161/2022 è stata notificata con PEC il 10 febbraio 2022; da quel momento ha cominciato a decorrere il termine perentorio di

trenta giorni previsto dall'art. 325 cpc per proporre l'impugnazione; il termine è scaduto sabato 12 marzo 2022, sicché l'appello del Ministero va considerato tardivo con conseguente inammissibilità.

7. L'eccezione è infondata. Cass. 23375/2016 afferma: *«la disciplina del computo dei termini di cui all'art. 155, commi 4 e 5, cpc che proroga di diritto, al primo giorno seguente non festivo, il termine che scade in un giorno festivo o di sabato, si applica, per il suo carattere generale, a tutti i termini, anche perentori, contemplati dal codice di rito, compreso il termine breve per la proposizione del ricorso per cassazione»*.
8. Nel merito: il ministero ricorda che l'avvocato ha chiesto e ottenuto decreto ingiuntivo nei suoi confronti per € 19.766,40.
9. Nel ricorso monitorio l'avvocato espone: dopo aver esperito le procedure per il recupero dei crediti professionali con esito negativo e la presentazione delle relative istanze con le parcelle per le attività compiute, l'avvocato ha ottenuto i decreti di liquidazione dalle autorità procedenti, ormai divenuti esecutivi; quindi sono state emesse le fatture elettroniche intestate ai singoli uffici giudiziari; adesso si trova a dover sopportare inaccettabili e prolungati ritardi da parte dell'amministrazione della Giustizia; il Ministero della Giustizia con circolare del 19 ottobre 2009 ha precisato che i decreti di liquidazione non hanno natura di titolo esecutivo, ma costituiscono solo titoli per ottenere il pagamento; i predetti decreti di liquidazione hanno natura di prova scritta.
10. Si tratta di compensi per prestazioni professionali rese come difensore d'ufficio in materia penale ex art. 116 DPR 115/2002, e come difensore di persone ammesse al patrocinio a spese dello Stato ex art. 82 DPR 115/2002.
11. Il ministero rileva che durante l'opposizione l'Ufficio spese di giustizia presso la Corte d'appello di Venezia ha emesso a favore dell'avvocato gli ordinativi per il pagamento delle fatture n. 14-15-16-17-18-19-20-21-22-23-24 del 2019 per € 11.853,30 (pagate il 10 giugno 2020) e delle fatture n. 38-48-49-50 sempre riferibili al 2019 per € 5.390,12 (pagate con gli ordinativi del 6 novembre 2020, 30 novembre 2020 e 7 dicembre 2020).
12. Il tribunale con la sentenza gravata ha revocato il decreto ingiuntivo n. 3222/2019 emesso il 30 dicembre 2019, e condannato il Ministero della Giustizia a pagare all'avvocato € 2.516,98 (fatture 25/2019, 52/2019, 53/2019 che non erano state pagate *medio tempore*), oltre interessi.
13. Col primo motivo l'appellante deduce violazione e/o falsa applicazione del DPR 115/2002, erroneità della sentenza impugnata che ha ritenuto esigibili i crediti oggetto di giudizio e, in particolare, i crediti relativi alle fatture 25/2019 (€ 538,2), 52/2019 (€ 1.363,44) e 53/2019 (€ 615,34), per il complessivo importo di € 2.516,98.
14. Il motivo è fondato, poiché il ricorso per decreto ingiuntivo ha considerato lo Stato e il Ministero della Giustizia alla stregua di un comune debitore, e il decreto di liquidazione ex art. 82 DPR 115/2002 come un titolo che legittima a pretendere l'immediato pagamento dell'importo liquidato.
15. Così non è: nel ricorso monitorio l'avvocato precisa che ha ottenuto i decreti di liquidazione dalle autorità procedenti, ormai divenuti esecutivi, e che sono state emesse le fatture elettroniche intestate ai singoli uffici giudiziari; su questa base di fatto ha duplicato la pretesa chiedendo anche il DI (con relative spese del monitorio); quindi si è radicata l'opposizione (con ulteriore aggravio di spese) ma, aggiunge il legale, *«il Ministero della Giustizia con Circolare del 19 ottobre 2009 ha precisato che i decreti di liquidazione, non hanno natura di titolo esecutivo, ma costituiscono solo titoli per ottenere il pagamento»*.

16. In realtà, se già ha i titoli per ottenere il pagamento, non appare giustificato promuovere una causa sulla medesima pretesa. Secondo il tribunale, è ammissibile la tutela monitoria dei crediti originati da decreti ex art. 82 DPR 115/2002, che pure costituiscono *«titolo di pagamento»*, poiché nella sostanza l'espressa qualificazione come titolo di pagamento non implica la natura di *«titolo esecutivo»*.
17. In argomento la giurisprudenza ha affermato quanto segue: Cass. 31820/2019: *«in tema di difesa d'ufficio, il ricorso al procedimento monitorio costituisce un passaggio obbligato per richiedere la liquidazione dei compensi ai sensi del combinato disposto degli artt. 82 e 116 DPR 115/2002, sicché i relativi costi, comprensivi di spese, diritti e onorari, debbono rientrare nell'ambito di quelli che l'erario è tenuto a rimborsare»*.
18. Inoltre, Cass. 8359/2020: *«in tema di patrocinio a spese dello Stato, ai sensi dell'art. 116 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, il difensore d'ufficio non può ottenere la liquidazione dell'onorario a carico dell'erario senza dimostrare di aver effettuato un vano e non pretestuoso tentativo di recupero (nella specie attraverso l'emissione del decreto ingiuntivo, l'intimazione dell'atto di precetto ed il verbale di pignoramento immobiliare negativo), ma non è tenuto a provare anche l'impossidenza dell'assistito, che si risolverebbe in un onere eccessivo e non funzionale all'istituto della difesa d'ufficio»*.
19. Si capisce dunque che il titolo giudiziale va richiesto dall'avvocato contro il suo assistito, ovvero la parte del contratto di patrocinio. Nel caso specifico, l'avvocato aveva già in mano i decreti di liquidazione emessi dall'ufficio spese di giustizia nei confronti del ministero che non era la sua controparte, bensì semplicemente l'organo indicato dalla legge per pagare l'indennità qual è il compenso del patrocinio pubblico, ove mai l'assistito fosse privo di mezzi (*«impossidente»*).
20. Pertanto, a parere della Corte non v'è ragione di ammettere anche l'ingiunzione sulla base dei titoli per il pagamento (che sarebbero la prova scritta del credito) già resi e diventati definitivi nei confronti del Ministero come pacificamente si ammette, tanto più che alla fine la possibilità di assoggettare a esecuzione forzata le somme del ministero è sempre subordinata alla loro concreta disponibilità - in argomento vd. Cass. 22854/2014: *«... sempre che esistano in contabilità fondi soggetti a esecuzione forzata»*; conf. Cass. 7121/2015.
21. D'altro canto, la legge di stabilità del 2016 (comma 778 art. 1 l. 208/2015) ha introdotto la possibilità di compensare i debiti dello Stato per il patrocinio pubblico con ogni imposta, tassa e contributi dovuti dall'avvocato per i dipendenti. Inoltre, la nuova legge di bilancio del 2023 (comma 860 l. 197/2022) consente di compensare anche con i contributi dovuti dagli avvocati alla cassa forense a titolo di oneri previdenziali: gli avvocati devono prima emettere fattura registrata sulla piattaforma elettronica di certificazione del MEF, quindi optare per la compensazione certificando la sola liquidazione (non il pagamento) del debito da parte dell'autorità giudiziaria con decreto di pagamento non opposto: se dunque il titolo di pagamento è definitivo, il debito è accertato, può essere compensato col debito del legale verso la cassa di previdenza.
22. Il sistema normativo prevede altresì un termine perentorio per eseguire il pagamento, stabilisce che i pagamenti devono avvenire in ordine cronologico; inoltre, se l'accreditamento all'avente diritto in ordine cronologico non può essere eseguito proprio per mancanza o insufficienza dei fondi, il pagamento deve avvenire nei giorni immediatamente successivi, non appena vi sia la disponibilità dei fondi (vd. art. 181 DPR 115/2002), senza far scattare alcuna sanzione, né la decorrenza di interessi per il ritardato pagamento.

23. In base ai rilievi fin qui svolti, pertanto, sono assorbiti sia il secondo motivo (che contesta l'applicazione degli interessi), sia il terzo (che lamenta la violazione dell'art. 1284, 4° comma cc per aver applicato ai crediti controversi la disciplina prevista per i ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali ex D. Lvo 231/2002).
24. L'appello proposto dal ministero della giustizia va accolto. Le spese sono regolate secondo la soccombenza e liquidate applicando i valori previsti dallo scaglione di riferimento, avuto riguardo a tipologia della causa, difficoltà e valore economico dell'affare, importanza dell'attività prestata (art. 4 DM 55/2014).
25. La motivazione è sintetica e non analitica, poiché «*gli atti di parte e i provvedimenti depositati con modalità telematiche sono redatti in maniera sintetica*» (art. 9-octies DL 83/2015, conv. in l. 132/2015).

PER QUESTI MOTIVI

la Corte d'appello di Venezia, quarta sezione civile, definitivamente pronunciando, disattesa ogni diversa e contraria istanza ed eccezione, così provvede:

1. in riforma della sentenza indicata in epigrafe, dichiara che nulla è dovuto dal Ministero della Giustizia all'avvocato (...) a titolo di interessi e spese a fronte della inesigibilità dei crediti azionati;
2. condanna (...) a rifondere le spese liquidate per il primo grado in € 2.540,00, e per l'appello in € 1.889,00 (scaglione da € 5.201,00 a € 26.000,00) per compenso, oltre accessori di legge;
3. dispone che in caso di diffusione del presente provvedimento siano omesse le generalità delle parti e dei soggetti menzionati nel medesimo a norma dell'art. 52 D. Lvo 196/2003.

Venezia, 15 febbraio 2023.