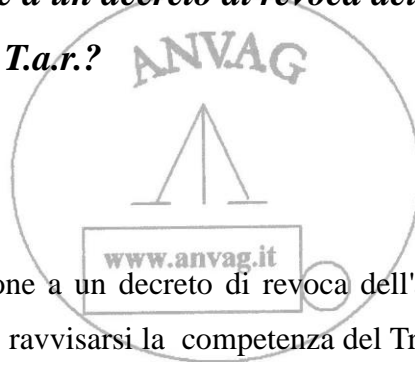


A chi va rivolta l'opposizione a un decreto di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato emesso dal T.a.r.?



di Nicola Ianniello*

Sulla competenza per l'opposizione a un decreto di revoca dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato emesso dal T.a.r., può ravvisarsi la competenza del Tribunale Civile ovvero dello stesso Tribunale regionale.

La seconda soluzione mi sembra la più ragionevole.

Si devono innanzitutto riportare gli articoli 2¹, 136,² e 170³ d.p.r. n. 115/2002 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia).

Nella parte III il t.u.s.g. regola i processi dinanzi all'Autorità amministrativa e più precisamente nel titolo IV concernente disposizioni particolari anche per i processi civili, contabili e tributari (artt. 124-141).

La parte generale è contenuta nel titolo I (artt. 74-89).

Nell'argomento in esame, è da tenere presente, per aver chiaro l'onere a carico del magistrato procedente, che l'articolo 1 comma 1308 della legge 27 dicembre 2006 n.276 (Legge finanziaria 2007) ha reintrodotto nel settore giudiziale del diritto amministrativo le “vecchie” commissioni di

1 *Ambito di applicazione* 1. Le norme del presente testo unico si applicano al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario, con l'eccezione di quelle espressamente riferite dal presente testo unico ad uno o più degli stessi processi.

2 *Revoca del provvedimento di ammissione* 1. Se nel corso del processo sopravvengono modifiche delle condizioni reddituali rilevanti ai fini dell'ammissione al patrocinio, il magistrato che procede revoca il provvedimento di ammissione. 2. Con decreto il magistrato revoca l'ammissione al patrocinio provvisoriamente disposta dal consiglio dell'ordine degli avvocati, se risulta l'insussistenza dei presupposti per l'ammissione ovvero se l'interessato ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave. 3. La revoca ha effetto dal momento dell'accertamento delle modificazioni reddituali, indicato nel provvedimento del magistrato; in tutti gli altri casi ha efficacia retroattiva

3 *Opposizione al decreto di pagamento* 1. Avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, del custode e delle imprese private cui è affidato l'incarico di demolizione e riduzione in pristino, il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono proporre opposizione, entro venti giorni dall'avvenuta comunicazione, al presidente dell'ufficio giudiziario competente. Opposizione al decreto di pagamento come modificato dall'art. 34 del d.lgs n.150/2011: «1. Avverso il decreto di pagamento emesso a favore dell'ausiliario del magistrato, del custode e delle imprese private cui è affidato l'incarico di demolizione e riduzione in pristino, il beneficiario e le parti processuali, compreso il pubblico ministero, possono proporre opposizione. L'opposizione è disciplinata dall'**articolo 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.**» (art. 15 *Dell'opposizione a decreto di pagamento di spese di giustizia* 1. Le controversie previste dall'articolo 170 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo. 2. **Il ricorso è proposto al capo dell'ufficio giudiziario cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato.** Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del giudice di pace e del pubblico ministero presso il tribunale è competente il presidente del tribunale. Per i provvedimenti emessi da magistrati dell'ufficio del pubblico ministero presso la corte di appello è competente il presidente della corte di appello. 3. Nel giudizio di merito le parti possono stare in giudizio personalmente. 4. L'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato può essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5. 5. Il presidente può chiedere a chi ha provveduto alla liquidazione o a chi li detiene, gli atti, i documenti e le informazioni necessari ai fini della decisione. 6. L'ordinanza che definisce il giudizio non è appellabile).

cui al R.D. n. 3282 del 19234 (testo sul gratuito patrocinio dei poveri quale ufficio onorifico ed obbligatorio della classe degli avvocati e dei procuratori), al cui esame viene affidata l'ammissibilità o meno della istanza presentata dall'interessato.

Ebbene, a monte di qualsiasi ragionamento circa il problema in esame, si deve richiamare la ripetuta attività ermeneutica della Corte di Cassazione intorno all'art. 136 cit. laddove ha dettato l'orientamento unanimamente accolto secondo il quale la disposizione contenuta nel D.P.R. n. 115 del 2002, art. 170, pur configurata per regolare la opposizione ai decreti di pagamento, deve ritenersi estensibile alle opposizioni ai provvedimenti di revoca della ammissione deliberati dal giudice civile, facendo ricorso a quanto dispone l'art. 142, che, sia pure per le doglianze in materia di quantificazione delle spettanze del difensore, richiama lo strumento dell'"opposizione ai sensi dell'art. 84", che a sua volta rende applicabile l'art. 170 dello stesso TU (cass. sentt. nn. 9748, 12744, 13807, 21400 tutte del 2011)⁵.

Ebbene, l'articolo 170 rich., nella sua formulazione antecedente alla modifica come appresso si dirà, prevedeva che avverso il decreto di pagamento l'opposizione vada indirizzata "al presidente dell'ufficio giudiziario competente".

E' stato allora ritenuto che con l'espressione normativa "presidente dell'ufficio giudiziario competente" l'articolo 170 citato non ha inteso derogare alla disposizione dell'articolo 12 della previgente legge 217/90, secondo cui l'opposizione andava proposta "davanti al Tribunale o alla Corte di appello alla quale appartiene il giudice che ha emesso il provvedimento", per il carattere essenzialmente compilativo e non derogatorio del nuovo Testo unico⁶.

A tale riguardo, è decisivo quanto riproposto nella nuova formulazione dell'art. 170 operata dal d.lgs n.150/2011 sopra richiamato in nota con gli articoli 34, comma 17 lettera a), e 15, primo comma, laddove quest'ultimo ritorna proprio alla espressione di cui alla legge n. 217/1990 (il comma secondo recita: *il ricorso e' proposto al capo dell'ufficio giudiziario cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento impugnato*).

4 recita l'articolo: presso il Consiglio di Stato, il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana e ogni organo giurisdizionale amministrativo di primo grado e sue sezioni staccate è istituita una commissione per il patrocinio a spese dello Stato composte da due magistrati amministrativi, designati dal Presidente dell'organo giurisdizionale, il più anziano dei quali assume la funzione di presidente della commissione, e da un avvocato, designato dal presidente dell'ordine degli avvocati del capoluogo in cui ha sede l'organo. Per ciascun componente sono designati uno o più membri supplenti. Esercita le funzioni di segreteria un funzionario di segreteria dell'organo giurisdizionale, nominato dal presidente dell'organo stesso. Al Presidente e ai componenti non spetta nessun compenso né rimborso spese.

5 "il decreto di revoca del provvedimento di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, in mancanza di espressa previsione normativa, è impugnabile mediante l'opposizione di cui all'art. 170 D.P.R. 115 del 2002 (...) dovendosi ritenere che tale disposizione configuri un rimedio di carattere generale esperibile contro tutti i decreti in materia di liquidazione, anche quando si tratti di decreti che rifiutino la liquidazione" (così Cass. sent. n. 21700/2015).

6 così Vincenza Esposito *L'opposizione al decreto di pagamento ex art. 170 testo unico spese di giustizia per come modificato dall'articolo 15 decreto legislativo n.150/2011*, articolo inserito anche nella biblioteca del sito www.anvag.it

Si deve allora notare che il comma secondo dell'art. 170 rich., nella sua formulazione originaria disponeva che *il processo è quello speciale previsto per gli onorari di avvocato e l'ufficio giudiziario procede in composizione monocratica*, ovvero il procedimento camerale previsto dall'art. 29 della legge 15 giugno 1942 n. 794 (“Onorari di avvocato e procuratore per le prestazioni giudiziali in materia civile”), mentre oggi, a seguito della abrogazione di detto comma operata dal d.lgs. n. 150/2011, *le controversie* previste dall'articolo 170 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, *sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dallo stesso art. 15.*⁷

Rimangono, quindi, solo un ricordo le dispute intorno alla figura del giudice monocratico che decide sulla opposizione e che è stata presa in esame da numerose pronunce del Giudice delle Leggi e, peraltro, sempre valorizzata in nome della riforma operata dal decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51 (Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado), in base alla quale il giudice monocratico è la regola, mentre quello collegiale costituisce un'eccezione (sentt. nn. 52 e 53/2005; ord.ze nn. 30 e 153/2010).

Ciò che governerebbe, viceversa, la materia penale qualora si sostenesse la attuale vigenza⁸ del comma terzo dell'art. 99 t.u.s.g. rubricato *ricorso avverso i provvedimenti di rigetto dell'istanza* nel capo III del titolo II sulle disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale⁹.

A questo punto, quel che appare decisivo è la applicabilità o meno al processo amministrativo della disciplina del procedimento sommario di cognizione voluta, insieme al rito ordinario di cognizione e al rito lavoro, dal legislatore con la legge n.69/2009 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) con la individuazione di una serie di controversie che consentano una semplificazione nella trattazione o istruzione poiché le questioni di fatto e diritto sottese sono, secondo l'id quod plerumque accidit, poco numerose, di

7 Conseguentemente il termine per proporre opposizione va individuato in quello espressamente previsto per il procedimento sommario di cognizione e, quindi, in quello di 30 giorni dall'avvenuta comunicazione (ex art. 702 quater c.p.c.) in quanto la modifica normativa introdotta dal d.lgs n. 150/2011, con lo scopo di uniformare i termini processuali, ha assoggettato l'opposizione ex art. 170 t.u.s.g. Alla disciplina prevista per il rito sommario di cognizione (ove non diversamente previsto dall'art. 15 dello stesso d.lgs n. 150/2011): così la nota del Ministero di Giustizia Direzione Generale per la Giustizia Civile in data 7 novembre 2012

8 peraltro decisamente esclusa da Edoardo Di Capua nella lezione su “Il procedimento sommario per la tutela dei crediti di giustizia” tenuta al corso della Scuola Superiore della Magistratura nel dicembre 2013

9 Ciò appare arduo sostenere alla luce delle modifiche e abrogazioni degli artt. 28, 29 e 30 della legge n. 794/1942 richiamata dal terzo comma dell'art. 99 (Il processo è quello speciale previsto per gli onorari di avvocato e l'ufficio giudiziario procede in composizione monocratica), operate dall'articolo 34, comma 16, lettera a) del DECRETO LEGISLATIVO 1 settembre 2011, n. 150 (“*Alla legge 13 giugno 1942, n. 794, sono apportate le seguenti modificazioni: a) l'articolo 28 e' sostituito dal seguente: «28. Per la liquidazione delle spese, degli onorari e dei diritti nei confronti del proprio cliente l'avvocato, dopo la decisione della causa o l'estinzione della procura, se non intende seguire il procedimento di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile, procede ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.»; b) gli articoli 29 e 30 sono abrogati.*”).

limitata complessità strutturale e, pertanto, risolvibili con istruzione informale¹⁰.

Sovviene, quindi, l'art 39 del codice amministrativo il quale dispone, al primo comma, che *“per quanto non disciplinato dal presente codice si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali”*.

Si tratta di un rinvio formale in quanto indirizzato ad un settore del diritto (nel nostro caso al procedimento sommario di cognizione ex artt. 702bis e segg. c.c.) che si pone in termini di compatibilità ed espressione di principi generali rappresentati dagli scopi della normativa della legge n.69/2009, come sopra richiamati¹¹.

La stessa ratio dell'art. 39 rich. viene individuata nella sua idoneità ad una applicazione più generale di norme processualistiche con gli unici limiti della “compatibilità” o della riconduzione a “principi generali”, di guisa che si potrebbe ritenere che il Codice amministrativo ha una portata innanzitutto aggregativa e che mostra la sua completa osmosi all'impianto dei codici processualistici esistenti e non solo^{12, 13}.

Due ultime considerazioni vanno fatte al fine di tentare una esauriente (seppur nella convinzione della sua discutibilità) risposta alla questione in esame.

a)La prima riguarda le tabelle di distribuzione del lavoro tra i magistrati in servizio nell'ufficio distinto in sezioni, che sono state richiamate più volte dalla giurisprudenza al fine di giustificare la competenza esclusiva del giudice civile in tema di opposizione proprio in mancanza di una

10 Così Vincenza Esposito, op. cit., ove è interessante il richiamo alla dottrina che apprezza la differente denominazione che il legislatore dà al procedimento “sommario di cognizione” di cui agli artt. 702bis e segg c.p.c., da quella del procedimento a “cognizione sommaria” di cui al procedimento cautelare uniforme disciplinato dall'art. 669Sexies primo comma c.p.c. ove la cognizione sommaria, giustificata dall'urgenza di apprestare tutela strumentale rispetto all'accertamento del diritto sotteso, rende il provvedimento adottato inidoneo al giudicato.

11 Il rinvio esterno dell'art. 39 sec comma apre uno spazio ampio di adattamento al Giudice amministrativo chiamato ad operare questo tipo di valutazione (così Gianmario Palligiano e Umberto G. Zingales “Il codice del nuovo processo amministrativo”, 2012

12 L'art. 44. (Delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo) della legge 18 giugno 2009, n. 69 («Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile», pubblicata in Gazz. Uff. S.O., 19 giugno 2009, n. 140); richiamato dall'art. 1 del D.Lsl 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) dispone che “1. il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di **adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele**. 2. I decreti legislativi di cui al comma 1, oltre che ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 20, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, in quanto applicabili, si attengono ai seguenti principi e criteri direttivi: a) assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela, anche al fine di **garantire la ragionevole durata del processo**.....”

13 Tale conclusione non sembra porsi in contrasto con quanto sostenuto dalla sezione seconda della Corte Suprema di Cassazione (sent. n. 19372/2010 che richiama sent. ss.uu. n. 19161/2009) e cioè che “spetta sempre al giudice civile la competenza a decidere sulle opposizioni nei confronti dei provvedimenti di liquidazione dell'onorario del difensore del soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato (o di persone ammesse al programma di protezione), dei compensi agli ausiliari dei giudici e delle indennità ai custodi, anche quando emessi nel corso di un procedimento penale, e che (b) l'eventuale ricorso per cassazione avverso il provvedimento che decide sull'opposizione va proposto, nel rispetto dei termini e delle forme del codice di rito civile, dinanzi alle sezioni civili della Corte”, atteso che tale decisione appare circoscritta all'esame di opposizioni a decreti in sede penale.

regolamentata distribuzione degli affari dell'ufficio stesso¹⁴.

Ebbene, tale regolamentazione oggi è obbligatoria alla luce delle nuove disposizioni che¹⁵ tutti gli uffici giudicanti sono tenuti ad osservare e che, proposte dal magistrato capo dell'ufficio, hanno valenza triennale.

Tali tabelle, riguardanti nel concreto la distinzione in sezioni dell'ufficio, la ripartizione nelle stesse dei magistrati in servizio e la distribuzione del lavoro tra costoro, nonché i casi di sostituzione ecc, vanno comunicate ai magistrati in servizio i quali a loro volta hanno dieci giorni per eventuali osservazioni, trascorsi i quali, vengono trasmesse al consiglio giudiziario del distretto che le esamina, esprime le proprie considerazioni e le trasmette per la loro approvazione al CSM.

b) La seconda concerne la qualificazione da riconoscere al procedimento ex art. 170 t.u.s.g. ovvero sia se procedimento autonomo, di natura esclusivamente civilistica, da una parte, o procedimento collaterale e secondario al procedimento principale, dall'altra.

Nella consapevolezza della importanza dell'insegnamento della Corte Nomofilattica¹⁶, laddove afferma che, in tanto il procedimento di opposizione ex art. 170 t.u.s.g. presenta "carattere di autonomo giudizio contenzioso avente ad oggetto controversia di natura civile incidente su situazione soggettiva dotata della consistenza di diritto soggettivo patrimoniale e che, di tale procedimento, è parte necessaria ogni titolare passivo del rapporto di debito oggetto del procedimento", in quanto la situazione giuridica soggettiva dedotta nello speciale procedimento di opposizione ha consistenza di diritto soggettivo patrimoniale, nondimeno appare lecito considerare che, ai fini della competenza a conoscere dell'opposizione radicata dinanzi l'ufficio che ha emesso il decreto, l'ordinamento, come la stessa Corte ha in una precedente pronuncia osservato¹⁷, conosce ipotesi in cui controversie su diritti soggettivi patrimoniali sono attribuite al giudice penale, come nel caso di controversia sulla proprietà delle cose confiscate, disciplinata dall'art. 676 c.p.p., comma secondo.

Ove si ammette che la posizione del Giudice di legittimità resti legata alla soluzione alternativa, ivi prevalendo la circostanza che la disciplina del rito dell'opposizione sia stata dettata mediante rinvio a una disposizione della L. n. 794 del 1942 che ha ad oggetto gli onorari di avvocato per prestazioni giudiziali in materia civile e che rinvia esplicitamente al codice di rito civile (artt. 28, primo comma, 29 nn 1 e 5, 30, primo comma) e alla mancanza di un'espressa disposizione o provvedimento derogatorio in rapporto alla regola generale secondo la quale le controversie civili sono giudicate dai magistrati addetti al servizio civile, oggi, riesce agevole ritenere, posto che il d.lgs n. 150/2011 ha modificato l'art. 28 e abrogato gli artt. 29 e 30 della legge n. 794/1942 e che è intervenuta la

¹⁴ Cass. ss.uu. sent. n. 19161/2009

¹⁵ V. circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2014/2016

¹⁶ v. Cass.sent. n. Cass 21700/2015 che richiama la sentenza Cass. ss.uu. n.8516 del 29.05.2012.

¹⁷ v. Cass. sent. n. 420/2000

regolamentazione tabellare degli uffici giudicanti, che la qualificazione del procedimento di opposizione debba essere rinvenuta in quella di un procedimento collaterale e secondario al procedimento principale.

Dal che deriverebbe una conseguenza di non lieve importanza per gli utenti e i difensori ovverossia l'applicazione a tale procedimento della medesima regolamentazione in termini di gratuità degli atti prevista appunto dal procedimento principale.

** (Avv.Nicola Ianniello, presidente dell'A.N.V.A.G. Associazione Nazionale Volontari Avvocati per il Gratuito patrocinio e la difesa dei non abbienti – 03/17)*