



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. PASQUALE D'ASCOLA	- Primo Presidente ff -
Dott. CARLO DE CHIARA	- Presidente -
Dott. GIACOMO MARIA STALLA	- Consigliere -
Dott. MARGHERITA MARIA LEONE	- Consigliere -
Dott. ALBERTO GIUSTI	- Consigliere -
Dott. LINA RUBINO	- Consigliere -
Dott. GUIDO MERCOLINO	- Consigliere -
Dott. FRANCESCO TERRUSI	- Consigliere -
Dott. MAURO CRISCUOLO	- Rel. Consigliere -

Oggetto

***REGOLAMENTI DI
GIURISDIZIONE**

Ud. 23/05/2023 -
CC

R.G.N. 28609/2022

Rep.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 28609-2022 per regolamento di giurisdizione
d'ufficio proposto da:

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA,
con ordinanza n. 7418/2002 depositata il 29/11/2022, nella
causa tra



(omissis) (omissis)

**- ricorrente non costituito in questa fase -
contro**

MINISTERO DELL'INTERNO, MINISTERO ECONOMIA FINANZE,
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA;

- intimati non costituiti in questa fase -

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 23/05/2023 dal Consigliere Dott. MAURO CRISCUOLO;
lette le conclusioni scritte della Sostituta Procuratrice Generale Dott.ssa PAOLA FILIPPI, la quale chiede che la Corte di Cassazione a Sezioni Unite voglia affermare la giurisdizione del Giudice ordinario;

RAGIONI IN FATTO E DIRITTO DELLA DECISIONE

1. (omissis) (omissis) cittadino ivoriano, proponeva ricorso dinanzi al TAR Campania per l'annullamento del provvedimento con il quale il Questore di Napoli aveva rigettato l'istanza di rilascio del titolo di viaggio per stranieri o altro documento equipollente, ricorso poi accolto con sentenza del giudice adito del 19 febbraio 2021.

Nel corso del giudizio il ricorrente presentava alla Commissione competente presso il TAR apposita istanza per l'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, la quale era respinta, sul presupposto della mancata integrazione dei documenti necessari.

Il (omissis) n data 2 febbraio 2021 reiterava al giudice la richiesta di ammissione al patrocinio ai sensi dell'art. 126 del



DPR n. 115/2002, ed il TAR con ordinanza n. 3765 del 2021 la dichiarava **inammissibile**, in assenza della notifica dell'istanza all'amministrazione statale.

Il ricorrente ha, quindi, presentato **opposizione ex art. 170 del DPR n. 115/2002 al Tribunale di Napoli, che con ordinanza del 1 marzo 2022 ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione**, ritenendo che sull'opposizione dovesse pronunciarsi lo stesso giudice che aveva emesso il provvedimento opposto.

Il giudizio era **riassunto dinanzi al giudice amministrativo, ed il TAR Campania con ordinanza n. 7418 del 29 novembre 2022 sollevava d'ufficio conflitto negativo di giurisdizione**, rimettendo **gli atti alle Sezioni Unite**.

Rilevava che il procedimento aveva ad oggetto una posizione giuridica avente la consistenza di diritto soggettivo, che era, quindi, devoluta alla cognizione del giudice ordinario.

Nella vicenda non era in discussione l'esercizio di un potere amministrativo, così che, non rientrando la fattispecie in alcuna delle ipotesi per le quali è contemplata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 15 del D. Lgs. n. 150/2011, l'opposizione era da reputarsi devoluta al giudice ordinario.

Nessuna delle parti ha svolto attività difensiva in questa fase.

2. In via preliminare va ritenuta l'ammissibilità del conflitto negativo di giurisdizione, risultando la controversia, originariamente proposta innanzi al Tribunale di Napoli, tempestivamente riassunta avanti al TAR Campania che, alla prima udienza fissata per la camera di consiglio, ha dato



avviso a verbale del possibile confitto negativo di giurisdizione, adottando quindi l'ordinanza del 29 novembre 2022 (cfr. Cass., S.U., 13 aprile 2012, n. 5873).

3. Ritiene la Corte che il regolamento di giurisdizione debba essere deciso con l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario.

Passando al fondo del conflitto negativo di giurisdizione, si tratta di stabilire se spetti al giudice ordinario o al giudice amministrativo la giurisdizione sulla controversia insorta a seguito alla impugnazione del provvedimento con il quale sia stata rigettata la richiesta di ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

Rileva a tal fine la precisazione che, mentre per il processo penale, il testo unico delle spese di giustizia (TUSG), prevede espressamente per il provvedimento di rigetto dell'istanza il rimedio di cui all'art. 99, manca una analoga specifica previsione per il patrocinio nelle cause civili, contabili, amministrative e tributarie.

La giurisprudenza di questa Corte si è però reiteratamente pronunciata nel senso di ritenere che, anche alla luce del raffronto con la previgente disciplina di cui all'art. 10 della legge 30 luglio 1990, n. 217 - che richiamava, ai fini delle impugnazioni, l'art. 6, commi 4 e 5, che consentiva all'interessato che avesse visto rigettata la sua istanza di proporre ricorso davanti al Tribunale o alla Corte d'Appello, ai quali apparteneva il giudice che aveva emesso il decreto di rigetto (il cui provvedimento era poi ricorribile per cassazione,



per violazione di legge) -, il silenzio del legislatore del 2002 non può essere inteso come volto a negare la possibilità di impugnazione, con una modifica della disciplina in senso riduttivo delle tutele sostanziali e procedurali riconosciute dalla normativa precedente (cfr. Cass. n. 12719/2012), ma impone di ritenere che sia accordato il rimedio generale dell'opposizione di cui all'art. 170 TUSG, sia nel caso di rigetto dell'istanza che nell'ipotesi di successiva revoca (cfr. Cass. n. 21685/2013; Cass. n. 6068/2019; Cass. n. 33562/2021; Cass. n. 13833/2008), **rimedio oggi regolato quanto alle forme procedurali dall'art. 15 del D. Lgs. n. 150/2011,** ancorché espressamente previsto per i provvedimenti con i quali si liquidano i compensi agli avvocati della parte ammessa al detto beneficio nonché degli ausiliari del giudice.

3.1 Le Sezioni Unite hanno già avuto modo di occuparsi, in punto di giurisdizione, delle controversie che attengono all'opposizione avverso i decreti di liquidazione ex art. 170, avendo da ultimo ribadito (Cass. S.U. n. 20405/2019), che la giurisdizione spetta al giudice ordinario.

Infatti, costituisce orientamento già affermato in passato quello secondo cui spetta al giudice ordinario conoscere dell'opposizione proposta, ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 150 del 2011, avverso il decreto di liquidazione del compenso in favore di un avvocato per l'attività da lui prestata, nell'interesse di soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato, in un procedimento svoltosi davanti al giudice amministrativo, atteso che quello al compenso è un diritto



soggettivo non degradabile ad interesse legittimo; si è quindi ritenuto che la menzionata disposizione, qualificabile come norma sulla competenza e non anche sulla giurisdizione, non ha introdotto un'ulteriore, eccezionale ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo che, peraltro, ove ricorresse, determinerebbe una diminuzione di tutela, in quanto, giusta l'art. 111, comma 2 Cost., avverso le decisioni di quest'ultimo il ricorso per cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

Dunque, poiché si controverte di diritti soggettivi, non sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo in assenza di una previsione espressa che riconosca la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cfr. Cass., S.U., n.26908/2016, che nella medesima occasione ha altresì chiarito che l'art. 15 D. Lgs. n. 150 del 2011, nel prevedere che la proponibilità del ricorso al "capo dell'Ufficio giudiziario cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento", non ha inteso disciplinare una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva, limitandosi ad introdurre una disciplina in tema di competenza che, in relazione all'indiscutibile natura di diritto soggettivo della pretesa del difensore, non può che rientrare nella giurisdizione del giudice ordinario).

Nel precedente del 2019, a confutazione degli argomenti spesi dal TAR, che aveva sollevato conflitto di giurisdizione, è stato sottolineato che deve escludersi che, nella specie, ricorra un caso di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, non rientrando la questione dibattuta (quantificazione del



compenso del difensore che svolge l'attività all'interno del patrocinio a spese dello Stato) in nessuna delle tassative ipotesi disciplinate dall'art. 133 c.p.a., e non rientrando la controversia nemmeno nella giurisdizione generale di legittimità del g.a., non essendo in discussione l'esercizio di un potere amministrativo.

E' stato poi rimarcato che la previsione del ricordato art. 15, incardinata all'interno del TUSG, ove avesse inteso disporre un'ipotesi di giurisdizione del giudice amministrativo, avrebbe senz'altro ecceduto la delega contenuta nella l. n.54/2009 che non l'aveva in alcun modo contemplata.

Tali principi, relativi al patrocinio concesso per un giudizio dinanzi al giudice amministrativo sono stati di recente ribaditi anche per le controversie attribuite al giudice tributario, essendosi affermato che spetta al giudice ordinario la cognizione dell'opposizione, proposta ex art. 15 del d.lgs. n. 150 del 2011, avverso il decreto di liquidazione del compenso in favore di un avvocato per l'attività da lui prestata, nell'interesse di un soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato, ancorché la liquidazione debba essere effettuata dal giudice tributario. (Cass. n. 3027/2023).

3.2 Ad avviso del Collegio l'attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario va ribadita anche nel caso in cui ad essere impugnato non sia un provvedimento di liquidazione dei compensi, ma a monte il provvedimento che abbia negato o concesso l'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello



Stato, rinvenendosi le medesime ragioni che sorreggono la soluzione raggiunta per il primo.

Ad accomunare le due ipotesi è il fatto che anche il provvedimento di ammissione ovvero di diniego del beneficio de quo incide su diritti soggettivi, per i quali si impone, in caso di successiva contestazione in sede giudiziale, la giurisdizione del giudice ordinario.

Soccorrono a tal fine le considerazioni sull'istituto del patrocinio a spese dello Stato contenute nella sentenza di queste Sezioni Unite n. 8561/2021, nella quale si è evidenziato che il gratuito patrocinio è espressione del diritto alla difesa ed è attuazione di un diritto costituzionale, costituendo una delle espressioni più alte e rilevanti dei cosiddetti diritti sociali, la cui funzione è essenzialmente quella di garantire ai non abbienti quel minimo di giustizia sociale che permetta loro di godere dei propri diritti. Rileva in questa direzione, ed in maniera prepotente il diritto all'accesso alla giustizia ed alla sua effettività, "...con la conseguenza che anche la stessa concezione del processo civile evolve da garanzia meramente formale del diritto alla tutela giudiziaria a garanzia di uguaglianza sostanziale delle parti di fronte al giudice".

E' stato poi precisato che "La Corte di cassazione, infatti, chiarendo in modo esauriente la portata dell'art. 74, D.P.R. n. 115/2002, prende atto della necessità di dare una dimensione concreta al bisogno di giustizia, il quale non dovrebbe essere considerato soltanto come esigenza di avere un avvocato,



secondo il modello tradizionale, ma quale necessità di assistenza a tutti i livelli in cui si esprime l'azione, sottolineandosi l'esigenza di rendere appunto effettiva l'assistenza giudiziaria ai non abbienti nel quadro di un adeguamento costante delle strutture processuali ai principi sanciti dagli artt. 3 e 24 Cost. e dai principi sovranazionali di cui agli artt. 6 CEDU (comma 1: diritto ad un equo processo davanti ad un tribunale indipendente al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi obblighi di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta; comma 3: oltre al diritto di difendersi da sé o ad avere l'assistenza di un difensore di propria scelta e, se non ha i mezzi, il diritto di essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio), 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e 14, lett. d), del Patto internazionale sui diritti civili e politici, oltre alla Direttiva UE/3/2008, in parte integrata e sostituita dal regolamento CE 4/2009".

L'importanza da ascrivere al diritto al patrocinio a spese dello Stato (che ha spinto il giudice delle leggi ad affermare che «nel decidere se spetti il patrocinio a spese dello Stato, il giudice esercita appieno una funzione giurisdizionale avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza di un diritto, peraltro dotato di fondamento costituzionale, sicché i provvedimenti nei quali si esprime tale funzione hanno il regime proprio degli atti di giurisdizione, revocabili dal giudice nei limiti e sui presupposti espressamente previsti, e rimuovibili, negli altri casi, solo attraverso gli strumenti di



impugnazione, che nella specie sono quelli previsti dalla legge che istituisce il patrocinio a spese dello Stato» - Corte Cost. n. 144/1999; conf. Corte Cost. n. 128/2016) depone quindi per la conclusione che, ove lo stesso sia denegato con provvedimento assunto dagli organi che la legge deputa a vagliare in via preventiva, debba darsi un rimedio, che è stato appunto individuato nell'opposizione di cui all'art. 170 TUSG, e che la giurisdizione sia in capo al giudice ordinario, in ragione della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio.

3.3 Né può addursi come elemento contrario la circostanza che i provvedimenti oggetto di opposizione provengano da soggetti che ricoprono anche la qualità di organi giurisdizionali, prevalendo a tal fine la considerazione, come si ricava già dalla citata Cass. S.U. n. 20405/2019, secondo cui il decreto di ammissione al patrocinio a spese dello Stato esula dalle attività processuali direttamente collegate alle funzioni giurisdizionali attribuite al giudice amministrativo.

La conclusione ha, poi, ricevuto conferma anche nella giurisprudenza costituzionale, avendo Corte Cost. 28 gennaio 2005 n. 52, nel ritenere infondata, in riferimento agli art. 3 e 76 cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, co. 3, del D. Lgs. n. 113/02, nella parte in cui dispone che nel processo di opposizione avverso il provvedimento di rigetto dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ovvero di revoca del decreto di ammissione già accordato, l'ufficio giudiziario procede in composizione monocratica anziché collegiale, evidenziato che tale scelta, oltre a



rispondere all'esigenza di adeguare la disciplina del processo in questione alla riforma, operata dal D. Lgs. n. 51/1998, in base alla quale il giudice monocratico è la regola, mentre quello collegiale costituisce un'eccezione, è altresì non irragionevole, tenuto conto che il provvedimento sul quale si pronuncia il giudice dell'opposizione è un provvedimento amministrativo, anche se adottato da un organo giudiziario, giustificandosi quindi la soluzione del legislatore di affidare la cognizione di un provvedimento amministrativo ad un giudice monocratico.

Per la natura amministrativa dei provvedimenti con i quali si è chiamati ad intervenire sull'ammissione al beneficio del patrocinio è poi la costante giurisprudenza di questa Corte, che ha affermato che il provvedimento ammissivo del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, cui la legge affida la decisione di ammettere la parte in via provvisoria, ha natura amministrativa (Cass. n. 1624 del 19/01/2022), analogamente a quanto affermato, in passato, per i provvedimenti della commissione per il gratuito patrocinio presso il tribunale previsti dal regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282 (Cass. n. 11135 del 16/07/2003, Cass. n. 11352 del 30/05/2005).

E tale conclusione si impone ancora più per i provvedimenti di ammissione per i giudizi amministrativi per i quali (cfr. Consiglio di Stato sez. III, 11/03/2019, n.1637), per effetto delle regole speciali per il processo amministrativo di cui all'art. 14 delle norme di attuazione al codice del processo



amministrativo, l'istanza di gratuito patrocinio va presentata ad apposite Commissioni che adottano provvedimenti con valenza anticipata e provvisoria, di carattere amministrativo e non giudiziale.

Deve quindi escludersi che si sia al cospetto dell'impugnazione di un provvedimento di carattere giurisdizionale, destinato a rimanere, in sede di impugnazione, nell'alveo del plesso giurisdizionale cui appartiene l'organo che lo ha emesso, e che piuttosto, ai fini della giurisdizione, debba guardarsi alla consistenza della situazione giuridica dedotta in giudizio, che nella fattispecie non può che deporre per la giurisdizione del GO.

4. Per l'effetto, deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, con conseguente rimessione delle parti – nel termine di legge – dinanzi al Tribunale di Napoli.

5. Non vi è luogo a pronuncia sulle spese non avendo le parti svolto attività difensiva in questa sede.

P.Q.M.

La Corte, decidendo sulla questione di giurisdizione sollevata d'ufficio ai sensi dell'art. 59, comma 3, della legge n. 69/2009, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario e rimette le parti, nel termine di legge, dinanzi al Tribunale di Napoli.

Così deciso, in Roma, nella Camera di consiglio, il 23 maggio 2023.

Il Presidente

