



**Giustizia amministrativa**  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

**Consiglio di Stato**  
**Tribunali Amministrativi Regionali**

**News n. 48 del 20 maggio 2024**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

Spetta al giudice ordinario civile la giurisdizione sull'opposizione alla liquidazione del compenso ai verificatori ausiliari incaricati dal giudice amministrativo.

**Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 6 maggio 2024, n. 10 – Pres. Maruotti, Est. Nocelli.**

**Giustizia amministrativa – Spese giudiziali - Liquidazione compenso ausiliario del giudice – Opposizione al decreto di liquidazione – Giurisdizione del giudice ordinario**

*Premesso che la liquidazione del compenso al verificatore o al consulente tecnico d'ufficio, una volta depositata la relazione, deve essere effettuata dal presidente del collegio con decreto, ai sensi dell'art. 66, comma 4, c.p.a. o dell'art. 67, comma 5, c.p.a., essendo rimessa alla sentenza che definisce il giudizio amministrativo solo la regolazione del relativo onere a carico delle parti, ogni contestazione relativa a tale liquidazione, anche se erroneamente contenuta nella sentenza che definisce il giudizio, deve essere proposta davanti al giudice ordinario nella forma propria dell'opposizione di cui all'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115. (1)*

(1) I. – Il Consiglio di Stato, sez. II, 6 giugno 2023, n. 5565, oltre a decidere gli appelli (respingendoli previa riunione, con compensazione delle spese di giudizio), ha posto a carico in solido alle parti appellanti le spese di verifica, provvedendo direttamente alla liquidazione del compenso ai verificatori; tuttavia, i tre componenti dell'organismo verificatore hanno depositato «istanza per la revisione [...] per la parte relativa alla liquidazione dei compensi per i verificatori» e hanno chiesto la rivalutazione della somma liquidata, a titolo di compenso, in quanto ritenuta incongrua, in ragione del tempo impiegato, dell'impegno profuso e della rilevanza della materia trattata.

Una simile istanza è stata qualificata giuridicamente alla stregua di una “opposizione” alla liquidazione, ai sensi dell'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, e la sezione, con ordinanza del 15 marzo 2024, n. 2556 (oggetto di News UM n. 45 dell'8 maggio 2024) ha deferito all'Adunanza plenaria le seguenti due questioni di massima: a) se appartiene alla

giurisdizione del giudice amministrativo il giudizio di opposizione al decreto di liquidazione del compenso all'ausiliario incaricato dal giudice amministrativo; b) in caso di soluzione positiva, quale sia la normativa applicabile, dal momento che non appare compatibile con il processo amministrativo il rito speciale, di cui all'art. 15 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, richiamato dall'art. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, e, in particolare, se vada seguito il rito in udienza pubblica o in camera di consiglio.

L'Adunanza plenaria risolve la questione, richiamando i precedenti giurisprudenziali che devolvono al giudice ordinario la giurisdizione in consimili fattispecie.

II. – Questo in sintesi il percorso motivazionale della sentenza della Plenaria:

- a) *in primis*, viene ribadito che l'istanza (atipica) di revisione del compenso già liquidato, per come depositata dai verificatori, va qualificata come "opposizione", ai sensi degli artt. 84 e 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, applicabile a tutte le giurisdizioni e, in particolare, anche al processo amministrativo;
- b) la liquidazione del compenso al verificatore, ai sensi dell'art. 66, comma 4, c.p.a., o al consulente tecnico d'ufficio, ai sensi dell'art. 67, comma 5, c.p.a. (che richiama l'art. 66, comma 4, primo e terzo periodo, c.p.a.), va effettuata con separato decreto dal Presidente del Collegio; mentre alla sentenza, che definisce il giudizio, compete regolare l'onere economico del disposto mezzo istruttorio, ponendolo a carico di una o di alcune o di tutte le parti, secondo l'esito del giudizio, in base ai principi che disciplinano la regolazione delle spese del giudizio;
- c) la circostanza che la liquidazione del compenso venga decisa in sentenza, anziché con decreto, non immuta né la natura (che rimane quella di un decreto), né il regime dei rimedi contro la stessa esperibili; talché in giurisprudenza è stato chiarito che *«l'assoluta autonomia di tale decreto rispetto alla sentenza che definisce il giudizio di merito comporta [...] che, anche laddove [...] venga erroneamente pronunciata nel contesto di quest'ultima, la sua anomala "collocazione topografica" (che non può determinarne la radicale nullità, sussistendo certamente il potere del giudice di provvedere in materia) non può neanche ritenersi idonea a mutarne la natura»* (ex plurimis: Cass. civ., sez. III, ord. 8 febbraio 2018, n. 3028, in *Dir. & giust.*, 9 febbraio 2018, con nota di MENDICINO);
- d) la statuizione, pur fatta in sentenza, ma avente sempre natura giuridica di autonomo decreto, sulla liquidazione del compenso all'ausiliario del giudice, non costituisce, dunque, un autonomo capo della sentenza di merito, ai sensi dell'art. 329, comma 2°, c.p.c., ma va considerata come se fosse stata emessa appunto, secondo la forma prescritta del decreto, e, di conseguenza, il mezzo di impugnazione esperibile resta in ogni caso *in parte qua* quello suo proprio, ossia quello dell'opposizione;
- e) detta opposizione però introduce un nuovo e autonomo giudizio e non già una seconda fase o anche una *revisio prioris instantiae* accessoria al giudizio in cui è stata effettuata la liquidazione; dimodoché, la Plenaria non condivide la posizione della sezione rimettente, secondo cui la liquidazione dei compensi agli ausiliari del giudice avrebbe una struttura bifasica: *i)* una prima necessaria, che si svolgerebbe davanti al giudice, che ha disposto l'attività dell'ausiliario; *ii)* una seconda eventuale, che si

svolgerebbe davanti al giudice dell'opposizione (che è sempre il giudice della prima fase), ossia nel caso di specie il giudice amministrativo;

- f) vero è che un certo orientamento del giudice amministrativo (Cons. Stato, sez. VI, ord. 18 ottobre 2017, n. 4826, con riferimento alla liquidazione di una c.t.u.) ha affermato l'esistenza di una «*ontologica immanenza del potere di liquidazione delle spese del consulente tecnico d'ufficio*», nella (eventuale) fase della opposizione, «*considerata la correlativa competenza funzionale del giudice dell'opposizione, il quale non può, pertanto, non appartenere al medesimo plesso giurisdizionale del giudice investito della causa*»; nella specie era stato ritenuto, altresì, che la liquidazione, in sede di "opposizione", rientrasse nella competenza del collegio;
- g) ma l'orientamento prevalente della giurisprudenza amministrativa, investita della questione di giurisdizione sull'opposizione alla liquidazione, ha invece affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario (*ex plurimis*: Cons. Stato, sez. V, 19 dicembre 2023, n. 11026; Cons. Stato, sez. III, ord. 24 ottobre 2022, n. 9040; C.g.a., sez. giurisd., ord. 19 ottobre 2018, n. 563); le predette tre sentenze hanno riguardato i seguenti tre casi nell'ordine: revoca del gratuito patrocinio, reclamo su contributo unificato, opposizione a liquidazione a c.t.u.); siffatto maggioritario orientamento dunque corrisponde al diritto vivente nella materia dell'opposizione, ai sensi dell'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002;
- h) la Corte costituzionale, con la sentenza del 24 aprile 2020, n. 80 (in *Il processocivile.it*, 28 maggio 2020, con nota di SCALERA), ma già in precedenza con la sentenza dell'11 aprile 2008, n. 96 (in *Foro it.*, 2008, I, 1747), seppur nel condividere la c.d. concezione bifasica, ha però escluso che sussista una «*inesistente connessione «ontologica» tra il contenzioso volto al recupero del compenso professionale e la controversia di base*»; per cui il procedimento di opposizione, ora disciplinato dal d.lgs. n. 150 del 2011, al pari di quanto già prevede l'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, introduce una controversia di natura civile relativa alla spettanza e alla liquidazione del compenso o dell'onorario;
- i) dal canto suo, Cass. civ., sez. un., 17 luglio 2023, n. 20501 (in *Dir. & Giust.*, 19 luglio 2023, con nota di BRUNO) ha chiarito che l'art. 15 del d.lgs. n. 150 del 2011 è volto certo a valorizzare, così come l'art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, la "prossimità organizzativa" tra il primo decidente e il giudice dell'opposizione, ma sempre sul presupposto indefettibile per cui entrambi i giudici appartengano al medesimo plesso giurisdizionale; si tratta, insomma, di una disposizione sulla *competenza* e non anche sulla *giurisdizione*, giacché si verte in materia di diritti soggettivi; *ergo*, la possibilità di "spostare" la tutela dei diritti dinanzi al giudice amministrativo, sotto forma di giurisdizione esclusiva, è da intendersi pur sempre di carattere eccezionale e richiede la previsione di una norma apposita; ragion per cui non può ritenersi che, con la (essenziale) disposizione in esame, il legislatore abbia implicitamente inteso introdurre nell'ordinamento un'ulteriore e non espressamente prevista ipotesi di giurisdizione esclusiva;
- j) nello stesso senso si è pronunciata Cass. civ., sez. un., 23 dicembre 2016, n. 26907 (in *Dir. & giust.*, 2 gennaio 2017), la quale sottolinea come il principio della prossimità organizzativa giurisdizionale tra il giudice decidente la controversia di base e il giudice dell'opposizione sulla liquidazione, nella specie dell'onorario a un avvocato,

per gratuito patrocinio, poggia pur sempre sul presupposto che entrambi i giudici appartengano al medesimo plesso giurisdizionale e integra pertanto una *“norma sulla competenza e non anche sulla giurisdizione”*;

- k) la ricostruzione dell’istituto dell’opposizione, emergente dalla giurisprudenza della Cassazione e dai precedenti giurisprudenziali amministrativi prevalenti, induce, in ultima analisi, l’Adunanza plenaria ad affermare che, anche sull’opposizione dei verificatori alla liquidazione del compenso da parte del giudice amministrativo, pur laddove sia disposta direttamente in sentenza – anziché invero più propriamente dal Presidente con decreto – sussista la giurisdizione del giudice ordinario;
- l) la Cassazione ha riaffermato, anche di recente, che questi principi regolatori della giurisdizione hanno una valenza che travalica le ipotesi in cui il contenzioso *a quo* si sia svolto dinanzi al giudice amministrativo e *«sono suscettibili di estensione ad ogni controversia patrocinata dinanzi a giudici speciali»* (Cass. ord. civ., sez. un., 1° febbraio 2023, n. 3027, in *Dir. & Giust.*, 2 febbraio 2023);
- m) a non diversa soluzione dunque l’Adunanza plenaria ritiene coerentemente di dover pervenire, circa la giurisdizione, spettante al giudice ordinario civile, anche in riferimento all’opposizione proposta dall’ausiliario del giudice amministrativo (art. 19 c.p.a.), rispetto alla liquidazione effettuata in prima istanza, perché, anche in questo caso (come anche in quello del difensore ammesso al patrocinio a spese dello Stato), il giudizio ha carattere civilistico, ha cioè ad oggetto diritti soggettivi di natura patrimoniale e verte intorno alla spettanza, nell’*an* e nel *quantum*, dei compensi al professionista per le prestazioni rese in occasione del giudizio, senza che sia possibile ravvisare e men che mai istituire nel riparto della giurisdizione, per usare le parole della Corte costituzionale, una *«inesistente connessione «ontologica» tra il contenzioso volto al recupero del compenso professionale e la controversia di base»* (così Corte cost. 24 aprile 2020, n. 80 cit.);
- n) come ha rilevato la Corte costituzionale, l’affermazione della giurisdizione ordinaria potrebbe provocare, nei casi di liquidazioni effettuate da parte di un giudice appartenente ad una giurisdizione speciale, *«non secondarie disarmonie applicative»*, pur tuttavia spetta al legislatore eventualmente porvi rimedio in un *«auspicabile riordino del sistema normativo»* (così Corte cost. 24 aprile 2020, n. 80 cit.);
- o) in conclusione, nel rispondere ai questi posti, l’Adunanza plenaria rileva che difetta la giurisdizione del giudice amministrativo a pronunciarsi sull’opposizione dei verificatori alla liquidazione del compenso, che va disposto, in relazione al *quantum*, con autonomo decreto del Presidente, in conformità all’*an*, circa l’individuazione della parte gravata, già disposta dal collegio in sentenza.

III – Per ulteriori approfondimenti:

- p) C.g.a., sez. giurisd., 12 giugno 2023, n. 415 (in *Foro amm.*, 2023, II, 925): *“L’azione di ottemperanza è data per l’esecuzione dei provvedimenti esecutivi del giudice amministrativo fra i quali rientrano anche quelli con cui liquida il compenso agli ausiliari”*;
- q) Corte cost., 1° luglio 2022, n. 166 (in *Giur. cost.*, 2022, 4, 1884): *“È costituzionalmente illegittimo l’art. 130 d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nella parte in cui non esclude che la riduzione della metà degli importi spettanti all’ausiliario del magistrato sia operata in caso di*

*applicazione di previsioni tariffarie non adeguate a norma dell'art. 54 dello stesso d.P.R. n. 115 del 2002. L'irragionevolezza della norma censurata risiede nella possibilità, derivante dalla sua combinazione con il sistema di determinazione dei compensi delineato dagli artt. 50 e 54 d.P.R. n. 115 del 2002, che il dimezzamento imposto dall'ammissione al patrocinio a spese dello Stato operi su una base tariffaria già di per sé sproporzionata per difetto. Il mancato funzionamento del meccanismo di equilibrio insito nell'art. 54 d.P.R. n. 115 del 2002 recide la necessaria correlazione tra il compenso per l'ausiliario del magistrato ed i valori di mercato, così facendo venir meno quel rapporto di connessione razionale e di proporzionalità tra il mezzo predisposto dal legislatore e il fine che lo stesso ha inteso perseguire, che è alla base della ragionevolezza della scelta legislativa";*

- r) Cass. civ., sez. un., 15 ottobre 2020, n. 22375 (in *Giust. civ.*, mass. 2020) ha ritenuto che: *"La regolamentazione normativa dei profili processuali della liquidazione dei compensi agli ausiliari del giudice amministrativo si rinviene nel Testo unico in materia di spese di giustizia (D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115), applicabile al processo amministrativo (art. 2 T.U. Spese) e nel codice del processo amministrativo (in particolare, artt. 66 e 67). La liquidazione del compenso avviene, perciò, con decreto del presidente dell'ufficio giudiziario o della sezione di appartenenza, e avverso tale decreto presidenziale si può proporre opposizione che si svolge davanti al medesimo ufficio. Sul decreto di liquidazione del compenso del verificatore reso dal Consiglio di Stato non è comunque certamente ammissibile la proposizione di ricorso per cassazione per violazione di legge, nemmeno al fine di denunciare che il giudice non avesse il potere di procedere alla liquidazione in favore dell'ausiliare per essere maturato il termine di decadenza previsto dal D.P.R. n. 115 del 2002, art. 71 e che, pertanto, il provvedimento risulta abnorme. Né in tal caso è configurabile l'eccesso di potere giurisdizionale da parte del giudice speciale censurabile in cassazione, non potendosi estendere il controllo di giurisdizione su provvedimenti pur prospettati come abnormi o anomali, ove si tratti di denunciare non una ipotesi di difetto assoluto o di difetto relativo di giurisdizione, come definiti dalla Corte costituzionale con sentenza n. 6 del 2018, quanto errores in procedendo o in iudicando, il cui accertamento rientra nell'ambito del sindacato afferente i limiti interni della giurisdizione";*
- s) Cons. Stato, sez. V, 1° giugno 2022, n. 4472: *"La liquidazione del compenso in favore degli ausiliari del giudice amministrativo avviene mediante l'utilizzo del sistema dei parametri introdotto dal d.m. 20 luglio 2012, n. 140 e non più in base al sistema tariffario di cui al d.m. 30 maggio 2002, n. 182 a seguito dell'abrogazione del sistema delle tariffe professionali e tutte le disposizioni che ad esse rinviavano, fornendo la base normativa per l'emanazione di detto d.m. n. 140 del 2012; tuttavia, secondo condivisa giurisprudenza, il sistema dei parametri non è vincolante per il giudice ed assume solo un valore orientativo, essendo imperniato su criteri soggettivi, oggettivi e funzionali";*
- t) Corte cost., 15 maggio 2020, n. 89 (in *Foro it.*, 2020, I, 2210): *"È infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 4 l. 8 luglio 1980, n. 319 (Compensi spettanti ai periti, ai consulenti tecnici, interpreti e traduttori per le operazioni eseguite a richiesta dell'autorità giudiziaria) e degli artt. 50 e 54 d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A), nella parte in cui non prevedono che, in caso di omesso adeguamento periodico degli onorari mediante il decreto dirigenziale di cui all'art. 54 del citato d.P.R., tale adeguamento possa essere effettuato dal giudice in sede di liquidazione del compenso";*

- u) Corte cost., 24 aprile 2020, n. 80 (in *Il processocivile.it* 28 maggio 2020, con nota di SCALERA): *“È inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 170 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 e dell’art. 15 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, nella parte in cui, in tema di revoca dell’ammissione al patrocinio a spese dello Stato, prevedono l’inderogabile competenza monocratica del «capo» dell’ufficio giudiziario cui appartiene il «magistrato» che ha adottato il provvedimento opposto, anche ove quest’ultimo sia un giudice collegiale, attesa l’ampia discrezionalità del legislatore nella conformazione degli istituti processuali, specie ove le aporie complessive del sistema normativo implicino valutazioni sistematiche demandate al legislatore”*;
- v) Cass. civ., sez. un., 23 dicembre 2016, n. 26907 (in *Dir. & giust.*, 2 gennaio 2017), la quale, dopo aver precisato che *“Il diritto al compenso dei difensori, nell’ambito di un procedimento amministrativo, ha natura di diritto soggettivo e non può essere degradato ad interesse legittimo, essendo estraneo alle competenze del TAR. Pertanto, trovando applicazione l’art. 170 d.P.R. n. 115 del 2002, il ricorso relativo ad un decreto di liquidazione deve essere proposto al Presidente dell’ufficio giudiziario a cui appartiene il magistrato che ha emesso il provvedimento”*, ha evidenziato che: *“Spetta al giudice ordinario conoscere dell’opposizione, ex art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, applicabile “ratione temporis”, 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, nè avendo la suddetta disposizione, qualificabile come norma sulla competenza e non sulla giurisdizione, introdotto un’ulteriore, eccezionale ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, che, peraltro, ove ricorresse, comporterebbe una diminuzione di tutela, in quanto, giusta l’art. 111, comma 2, Cost., contro le decisioni di quest’ultimo il ricorso per cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione”*;
- w) Cass. civ., sez. II, 11 novembre 2015, n. 23020 (in *Giust. civ.*, Mass. 2015): *“In tema di patrocinio a spese dello Stato, sull’opposizione al decreto di liquidazione dell’onorario emesso dal magistrato di sorveglianza è competente a decidere il presidente del tribunale di sorveglianza cui quel magistrato appartiene, in quanto l’art. 170 del d.P.R. n. 115 del 2002, come modificato dall’art. 15 del d.lgs. n. 150 del 2011, valorizza la prossimità organizzativa tra primo decidente e giudice dell’opposizione”*;
- x) peraltro, Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2012, n. 3368 (in *Foro amm.-CdS*, 2012, 1579) ha precisato che: *“È azionabile mediante giudizio di ottemperanza a decreto ingiuntivo non opposto il credito vantato dal consulente tecnico d’ufficio in relazione a un procedimento giurisdizionale civile; invero, dal disposto degli artt. 11, l. 8 luglio 1980 n. 319 e 29, l. 13 giugno 1942 n. 794 si deduce che il provvedimento di liquidazione del compenso agli ausiliari del giudice ha carattere giudiziale, suscettibile di acquistare valore di giudicato in caso di mancata opposizione nel termine stabilito dalla legge”*;
- y) Cass. civ., sez. un., 3 settembre 2009, n. 19161 (in *Guida dir.*, 2009, 39, 48 con nota di SACCHETTINI): *“Il ricorso per cassazione avverso i provvedimenti pronunciati sulle opposizioni alla liquidazione di compensi agli ausiliari del giudice e ai custodi, nonché ai difensori nominati al patrocinio a spese dello Stato, deve essere assegnato comunque alle*

*sezioni civili, anche se la decisione gravata venne pronunciata da magistrati addetti al servizio penale”.*

