

## Gratuito patrocinio innanzi al G.A.

n. 3/2016 | 18 marzo 2016 | © Copyright | - Primo piano, Giustizia amministrativa | Torna indietro

[Appunta \(o\)](#)

CONSIGLIO DI STATO – UFFICIO STUDI – Approfondimento normativo del 9 marzo 2016 n. 1469 prot. – Oggetto: Ricognizione normativa in materia di patrocinio a spese dello Stato.

---

**[Per il testo dell'approfondimento in formato .pdf, clicca qui.](#)**

Al Sig. Presidente della Terza Commissione del Consiglio  
di Presidenza della Giustizia Amministrativa

E, p.c., Al Sig. Segretario del Consiglio di  
Presidenza della Giustizia Amministrativa

SEDE

OGGETTO: Ricognizione normativa in materia di patrocinio a spese dello Stato. *Riscontro note n. 5369 del 22/10/2015 e n. 868 del 11/02/2016.*

Con riferimento alle note della Terza Commissione del Consiglio di Presidenza della G.A., di cui in oggetto, si trasmette l'approfondimento normativo richiesto sul patrocinio a spese dello Stato, curato dall'Ufficio Studi.

Si resta a disposizione per eventuali chiarimenti al riguardo.

Roma, 9 marzo 2016

Pres. Giampiero Paolo Cirillo  
Coordinatore dell'Ufficio Studi, massimario e formazione

---

### **IL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO.**

#### **LE RICHIESTE DI PARERE.**

Con richiesta pervenuta in data 22 ottobre 2015, il Presidente della III Commissione del Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa ha chiesto a questo Ufficio di provvedere ad una ricognizione normativa della materia del patrocinio a spese dello Stato, integrato dalle prassi in uso nella giustizia amministrativa, con l'evidenziazione dei principali punti critici.

Con nota pervenuta l'8 febbraio 2016, il Presidente della Commissione per il patrocinio a spese dello Stato istituita presso il T.a.r. Campania, sede di Napoli, ha formulato un quesito all'Ufficio Studi in ordine alla possibilità di fornire una interpretazione estensiva o analogica dell'art. 92 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in ordine all'elevazione dei limiti

di reddito per l'ammissione, che ne consenta l'applicazione anche al processo amministrativo, oltre che a quello penale.

## **IL METODO.**

Per fornire adeguata risposta ai quesiti così formulati, l'Ufficio Studi ha proceduto ad una complessiva ricostruzione della materia del patrocinio a spese dello Stato, ponendo quindi in rilievo i maggiori temi avvertiti con tratto di problematicità in alcuni Tribunali di differenti dimensioni e collocazione geografica (Roma, Napoli, Milano) e le principali novità da ultimo introdotte dalla legge di stabilità per il 2016.

Infine, ha esaminato la questione puntuale sottoposta dalla Commissione per il patrocinio a spese dello Stato istituita presso il T.A.R. Campania – Napoli.

## **IL QUADRO NORMATIVO.**

### **1. L'ambito soggettivo e le condizioni di applicazione.**

A norma dell'**art. 74, comma 2, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115** (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*), il patrocinio a spese dello Stato, nei processi diversi da quello penale, è assicurato per la difesa del **cittadino** non abbiente le cui ragioni risultino non manifestamente infondate.

**L'art. 119** (dettato per i processi diversi da quello penale) equipara tuttavia al cittadino italiano lo **straniero** regolarmente soggiornante<sup>[1]</sup> sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare e **l'apolide**, nonché gli enti o le **associazioni** che non perseguono scopi di lucro e non esercitano attività economica.

Con riguardo alle fonti sovranazionali di riferimento, occorre fare un accenno al fatto che il par. 3, lett. c), dell'art. 6 CEDU contempla espressamente il diritto al gratuito patrocinio solo con riguardo al processo penale, così come per Part. 14, par. 3, lett. d, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (adottato in senso alle Nazioni Unite).

Tuttavia la Corte EDU – con un ragionamento articolato con riguardo al processo civile, ma estensibile anche a quello amministrativo – ha affermato che il diritto di accesso alla giustizia e, più in generale, il diritto alla parità delle armi deve essere effettivo anche nei processi diversi da quello penale, per cui l'assistenza legale si impone anche a favore della parte di quei giudizi che non ha i mezzi necessari per pagare il difensore, sempreché ciò corrisponda agli interessi della giustizia; condizione che sussiste in relazione alla complessità, giuridica e fattuale, del caso ovvero alla difficoltà che questa abbia a rappresentare i propri interessi, com'è il caso in cui la legge nazionale impone il ministero di un difensore (*Airey c. Irlanda, 1979; Santambrogio c. Italia, 2004, Steel e Morris c. RU, 2005*).

Sempre la Corte EDU rimette agli Stati la definizione della soglia minima reddituale per l'ammissione al gratuito patrocinio, fermo restando che grava sempre sull'istante la prova in ordine all'insufficienza dei mezzi economici; essa è tuttavia ritraibile, oltre che dalla dichiarazione dei redditi, da altre circostanze tra le quali, ad esempio, lo stato di detenzione protratto nel tempo ovvero dall'assenza di circostanze univoche contrarie (*Pakelli c. Germania, 1983*).

Le **condizioni reddituali** per l'ammissione al beneficio sono stabilite dall'art. 76, d.P.R. citato, e sono soggette ad adeguamento periodico biennale (art. 77).

Secondo l'ultimo aggiornamento, il limite reddituale è pari ad **euro 11.528,41** (d.m. 7.5.2015, in G.U. 12.8.2015).

A tal proposito vale peraltro di sottolineare, in linea generale, la necessità di interpretare in modo rigoroso le disposizioni sancite dal t.u. n. 115 del 2002 perché incidenti sul bilancio dello Stato e conseguentemente foriere di responsabilità contabile, fra l'altro, dei magistrati che procedono in via amministrativa alle liquidazioni di pagamento, come espressamente stabilito dall'art. 172 del medesimo t.u.

## **2. L'istanza.**

L'istanza, secondo il t.u. spese di giustizia, andava rivolta al Consiglio dell'ordine degli avvocati territorialmente competente, sottoscritta dall'interessato a pena di inammissibilità, con firma autenticata dal difensore ovvero con le modalità di cui all'art. 38, comma 3, del d.P.R. 28.12.2000 n. 445.

Su tale disciplina si sono innestate però **regole speciali** per il processo amministrativo, introdotte dall'art. 1, comma 1308, L. 27.12.2006 n. 296 e ora trasfuse con significative modifiche nell'art. 14, delle **Norme di attuazione del codice del processo amministrativo**.

Infatti, alla stregua di tale ultima disposizione, presso gli **organi di giustizia amministrativa** (Consiglio di Stato, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, ciascun Tar e le relative sezioni staccate) le **competenze** che il t.u. spese di giustizia intesta al Consiglio dell'ordine degli avvocati, nel processo amministrativo sono esercitate dalle **Commissioni per l'ammissione** al patrocinio a spese dello Stato.

Dispone l'art. 14 cit. che la **Commissione per l'ammissione** anticipata e provvisoria al patrocinio a spese dello Stato è composta da due magistrati amministrativi, designati dal presidente, il più anziano dei quali assume le funzioni 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 segretario un impiegato di segreteria, nominato dal presidente. Al presidente e ai componenti non spetta nessun compenso né rimborso spese.

## **3. La competenza per l'ammissione.**

L'ammissione da parte della commissione è, come chiarisce l'art. 14, disp. att., c.p.a. (così risolvendo pregressi dubbi esegetici) solo **anticipata e provvisoria**, spettando la decisione definitiva al collegio in sede di decisione del ricorso.

Se peraltro in sede di decisione il **Collegio nulla dispone**, l'ammissione al gratuito patrocinio disposta in via anticipata e provvisoria dalla Commissione si intendetacitamente confermata.

Il **carattere provvisorio** dell'ammissione da parte della commissione comporta anche che la parte non ammessa dalla commissione può chiedere il riesame al giudice che procede e che il giudice che procede potrebbe disporre la revoca dell'ammissione.

La questione **dell'impugnabilità delle determinazioni della Commissione** trova soluzione **nell'art. 126, comma 3, d.P.R. n. 115/2002**, il cui ambito di applicazione si estende, per quanto non diversamente disposto, al processo amministrativo. In tale ottica spetta al magistrato che procede nel merito definire tutte le questioni insorte successivamente alla pronuncia provvisoria della commissione.

Peraltro, non è privo di conseguenze pratiche (v. più avanti in tema di obbligo di astensione del magistrato) il rilievo che la norma in questione configura l'istituto non in termini di vera e propria impugnazione (*id est* reclamo) del provvedimento amministrativo anticipato e provvisorio, facendo invece riferimento alla mera possibilità di riproporre l'istanza innanzi al Giudice.

Peraltro, in tal caso gli effetti dell'eventuale ammissione decorreranno non dalla presentazione della originaria istanza respinta dalla Commissione, ma dalla data di presentazione dell'istanza direttamente al Giudice.

#### **4. Il contenuto dell'istanza di parte e la documentazione probatoria a suo supporto.**

Il **contenuto dell'istanza** è regolato dagli **artt. 79 e 122 d.P.R. n. 115/2002**, in base ai quali l'istanza è redatta in carta semplice e, a pena di inammissibilità, contiene:

- a) la **richiesta di ammissione** al patrocinio e l'indicazione del processo cui si riferisce, se già pendente;
- b) le **generalità dell'interessato** e dei componenti la famiglia anagrafica, unitamente ai rispettivi codici fiscali;
- c) una **dichiarazione sostitutiva di certificazione** da parte dell'interessato, ai sensi dell'art. 46, d.P.R. n. 445/2000, attestante la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l'ammissione, con specifica determinazione del reddito complessivo valutabile a tali fini, determinato secondo le modalità indicate nell'art. 76, d.P.R. n. 115/2002;
- d) l'**impegno a comunicare**, fino a che il processo non sia definito, le variazioni rilevanti dei limiti di reddito, verificatesi nell'anno precedente, entro trenta giorni dalla scadenza del termine di un anno, dalla data di presentazione dell'istanza o della eventuale precedente comunicazione di variazione.

Per i **redditi prodotti all'estero**, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea correda l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato (**art. 79, comma 2**).

Gli interessati, se il giudice procedente o la commissione competente a provvedere in via anticipata e provvisoria lo richiedono, sono tenuti, a pena di inammissibilità dell'istanza, a **produrre la documentazione necessaria** ad accertare la veridicità di quanto in essa indicato (art. 79, comma 3).

Ai sensi dell'art. **122** t.u. spese di giustizia (*Contenuto integrativo dell'istanza*), l'**istanza contiene** inoltre, sempre a pena di inammissibilità, le enunciazioni in fatto e in diritto utili a valutare la **non manifesta infondatezza** della pretesa che si intende far valere, con la specifica indicazione delle prove di cui si intende chiedere l'ammissione.

**L'istanza è presentata** esclusivamente dall'interessato o dal difensore, ovvero inviata, a mezzo raccomandata, alla competente commissione *ex art. 14 disp. att. c.p.a.* (art. 124); tanto corrobora ulteriormente la tesi che sia impossibile rivolgere l'istanza di ammissione, per la prima volta, direttamente al giudice che procede nel merito.

L'incompletezza dell'istanza, anche nei casi in cui sia sanabile, non può essere di ostacolo alla definizione della lite ai sensi dell'art. 60 c.p.a., ostandovi il principio di autoresponsabilità e la prevalenza, *ex lege*, dell'interesse a che gli incidenti cautelari siano risolti con sentenza in forma semplificata per ragioni di certezza dei rapporti giuridici sostanziali (che coinvolgono interessi pubblici) e di tutela del valore costituzionale della ragionevole durata del processo in relazione alla scarsità della risorsa giustizia in quanto tale (sul punto v. Ad. plen. 27 aprile 2015, n. 5).

## **5. I provvedimenti sull'istanza di gratuito patrocinio: ammissione, revoca, riesame.**

Sull'istanza provvede, in prima battuta, la **Commissione di cui all'art. 14, disp. att. c.p.a.**, con il procedimento delineato dal t.u. spese di giustizia.

Infatti l'art. 14 disp. att. c.p.a. indica solo la composizione e la competenza della commissione, ma non regola il procedimento.

Nei **dieci giorni successivi** a quello in cui è stata presentata o è pervenuta l'istanza di ammissione, la commissione, **verificata** l'ammissibilità dell'istanza, ammette l'interessato in via anticipata e provvisoria al patrocinio se, alla stregua della dichiarazione sostitutiva di certificazione prevista, **ricorrono le condizioni di reddito** cui l'ammissione al beneficio è subordinata e se le pretese che l'interessato intende far valere **non appaiono manifestamente infondate**. Copia dell'atto con il quale il consiglio dell'ordine accoglie o respinge, ovvero dichiara inammissibile l'istanza, è trasmessa all'interessato e al magistrato (art. 126, commi 1 e 2).

Se la commissione **respinge o dichiara inammissibile** l'istanza, questa – come già detto – può essere proposta al magistrato competente per il giudizio, che decide con decreto (art. 126, comma 3).

Il giudice che procede viene dunque investito in **due ipotesi**:

– se l'istanza è **respinta** o dichiarata inammissibile dalla commissione e viene riproposta dall'interessato direttamente al giudice (art. 126, comma 3);

– se l'istanza è **accolta in via provvisoria** dalla commissione: in tal caso il magistrato **revoca** rammissione al patrocinio se sopravvengono modifiche delle condizioni reddituali rilevanti ai fini dell'ammissione al gratuito patrocinio (art. 136, comma 1) ovvero se risulta l'insussistenza dei presupposti per l'ammissione, o se la parte ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave (art. 136, comma 2). **Lacompetenza** è attribuita al giudice che procede, e dunque, nel processo amministrativo, al collegio (o al presidente in sede monocratica per i casi di emanazione di decreti decisori). La revoca ha effetto retroattivo, salvo il caso che sia pronunciata per modifiche reddituali sopravvenute: in tale ultima ipotesi essa ha effetto dal momento dell'accertamento delle modificazioni reddituali.

E da ritenere che la data del l'accertamento delle modificazioni reddituali sia quella della dichiarazione dei redditi o degli accertamenti dell'amministrazione finanziaria, sicché la revoca produce effetti da tali date.

Se si fosse inteso dare effetto alla revoca dalla data dell'accertamento del giudice, si sarebbe più semplicemente statuito che la revoca produce effetto dalla data della pronuncia del giudice.

La **revoca dell'ammissione** al gratuito patrocinio incide solo sul carico delle spese, che rimangono in capo alla **parte** e non sono sopportate dallo Stato, ma non incide sulla procura alle liti conferita dalla parte al difensore scelto nell'elenco dei difensori che esercitano il patrocinio a spese dello Stato.

Ciò in quanto **l'ammissione al beneficio** del patrocinio a spese dello Stato comporta la **gratuità della prestazione professionale** espletata nel processo, le cui spese (in parte anticipate, in parte prenotate a debito) sono poste a **carico dell'Erario**, ma tale ammissione non equivale ad una procura alle liti, in quanto la designazione del difensore è rimessa alla scelta dell'assistito; ne consegue che la revoca del provvedimento di ammissione, disposta ai sensi dell'art. 136, d.P.R. n. 115/2002 ha l'unico effetto di ripristinare l'obbligo della parte assistita in giudizio di sopportare personalmente le spese della sua difesa, ma non incide sulla validità della procura alle liti e dell'attività processuale svolta (Cass., I, 5 marzo 2010 n. 5364).

Per quanto riguarda la **richiesta di riesame** del decreto della commissione, rivolta al giudice che procede, o l'istanza di ammissione al patrocinio gratuito rivolta direttamente al giudice che procede, vi è un **limite temporale massimo**, costituito dalla definizione della lite: l'istanza può pertanto essere rivolta al giudice che procede solo finché il processo pende, e non dopo la sua definizione con sentenza definitiva (Cons. St., VI, 16 novembre 2010 n. 403, decr.; Id., 4 maggio 2011 n. 2656, decr.).

Per il caso di omessa pronuncia sull'istanza di gratuito patrocinio, sia da parte della commissione sia da parte del giudice che procede (come nel caso in cui questi, definendo la lite con sentenza in forma semplificata, non decida sull'istanza) si segnala Cons. St., Ili, ord. n. 1577 del 28 marzo 2013 che ha ritenuto che la contestazione relativa all'omessa pronuncia da parte del giudice sull'istanza di ammissione al gratuito patrocinio possa essere definita mediante il procedimento di correzione di errori materiali della sentenza, e non attraverso gli ordinari mezzi di impugnazione, non potendo la richiesta di ammissione qualificarsi come domanda autonoma.

## **6. Scelta del difensore dopo l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato e difensori ammessi a prestare il patrocinio a spese dello Stato.**

Chi è ammesso al patrocinio può **nominare un difensore** scelto tra gli iscritti negli **elenchi** degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato, istituiti presso i consigli dell'ordine del distretto di Corte di appello nel quale ha sede il magistrato competente a conoscere del merito o il magistrato davanti al quale pende il processo (art. 80, comma 1, d.P.R. n. 115/2002).

Ove, in assenza dell'indicazione da parte dell'interessato, sia la Commissione a scegliere il difensore è prassi di alcuni Tar (tra questi il Tar Lombardia – Milano) nominarlo seguendo l'ordine alfabetico dell'elenco e, ove il termine utile per la proposizione non consenta la

nomina da parte della Commissione, questa è compiuta dal Presidente della stessa salvo ratifica<sup>[2]</sup>.

Se procede il **Consiglio di Stato**, gli elenchi sono quelli istituiti presso i consigli dell'ordine del distretto di Corte di appello del luogo dove ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato (art. 80, comma 2).

Colui che è ammesso al patrocinio può nominare un difensore iscritto negli elenchi degli avvocati per il patrocinio a spese dello Stato scelto anche al di **fuori del distretto** individuato secondo le regole appena esaminate (art. 80, comma 3).

**L'elenco degli avvocati** per il patrocinio a spese dello Stato è formato dagli avvocati che ne fanno domanda e che siano in possesso dei **requisiti** previsti specificamente (art. 81, comma 1).

In particolare, l'inserimento nell'elenco è deliberato dal consiglio dell'ordine, il quale valuta la sussistenza dei **seguenti requisiti** e condizioni:

- a) **attitudini ed esperienza professionale** specifica, distinguendo tra processi civili, penali, amministrativi, contabili, tributari ed affari di volontaria giurisdizione;
- b) **assenza di sanzioni disciplinari** superiori al l'avvertimento irrogate nei cinque anni precedenti la domanda;
- c) **iscrizione all'Albo degli avvocati** da almeno due anni (art. 81, comma 2).

È **cancellato di diritto dall'elenco** l'avvocato per il quale è stata disposta una sanzione disciplinare superiore al l'avvertimento (art. 81, comma 3).

L'elenco è **rinnovato entro il 31 gennaio di ogni anno**, è pubblico e si trova presso tutti gli uffici giudiziari situati nel territorio di ciascuna provincia (art. 81, comma 4).

## **7. La liquidazione degli onorari e delle spese in favore del difensore del soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato.**

L'onorario e le spese spettanti al difensore che assiste il soggetto ammesso al patrocinio a spese dello Stato sono **liquidati dall'autorità giudiziaria** con decreto di pagamento (art. 82, comma 1, d.P.R. n. 115/2002).

La **liquidazione** è effettuata al termine di ciascuna fase o grado del processo e, comunque, all'atto della cessazione dell'incarico, dall'autorità giudiziaria che ha proceduto; per il giudizio di cassazione, alla liquidazione procede il giudice di rinvio, ovvero quello che ha pronunciato la sentenza passata in giudicato. In ogni caso, il giudice competente può provvedere anche alla liquidazione dei compensi dovuti per **lefasi o i gradi anteriori del processo**, se il provvedimento di ammissione al patrocinio è intervenuto dopo la loro definizione (art. 83, comma 2).

La **competenza** spetta al giudice che procede e il decreto è comunicato alle parti e al beneficiario. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che la competenza ad effettuare la liquidazione definitiva spetti, in relazione all'incidente cautelare, al giudice di primo grado anche quando sia intervenuta una pronuncia cautelare del giudice di appello, tanto nel decisivo presupposto che l'organo giudicante che procede deve essere individuato nel

giudice che pronuncia la sentenza che definisce il grado di giudizio (Sez. IV, 6 novembre 2012, n. 5626/ord.).

La legge di stabilità per il 2016 (art. 1, comma 783, L. 28 dicembre 2015, n. 208) ha aggiunto all'art. 83 un **comma 3-bis** secondo il quale il decreto di pagamento è emesso dal giudice contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta.

Quanto ai **criteri**, l'onorario e le spese sono liquidati osservando la tariffa professionale (ora i parametri per la liquidazione degli onorari agli avvocati di cui d.m. 10 marzo 2014, n. 55), in modo che, in ogni caso, non risultino superiori ai valori medi delle tariffe professionali vigenti relative ad onorari, diritti ed indennità (ora valori medi dei parametri), tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa (art. 82, comma 1).

Ai sensi deH'art. 130 t.u. spese di giustizia, in caso di ammissione al beneficio della difesa a spese dello Stato del non abbiente in controversie in materia civile, il giudice, allorché provvede alla liquidazione dei compensi spettanti al difensore, deve tenere conto che questi **«sono ridotti della metà»**.

La riduzione a metà è stata ritenuta costituzionalmente legittima (Corte cost., ord. 28 novembre 2012 n. 270).

Ha affermato il Consiglio di Stato (Sez. V, decreto, 31 ottobre 2012, n. 5548):

a) sul piano sostanziale, che per la liquidazione delle prestazioni svolte a favore di soggetti ammessi a gratuito patrocinio, e per quelle ad esse equiparate dal testo unico delle spese di giustizia, si tiene specifico conto della concreta incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa e gli importi sono di regola ridotti della metà;

b) in rito, che è irrilevante che il decreto di liquidazione sia emanato all'esito della fissazione di camera di consiglio invece che *de plano*, come imposto dalla lettera della norma sancita dall'art. 82, comma 1, cit.

Secondo quanto previsto dalla circolare del Segretariato generale della Giustizia amministrativa n. 3284 del 16 febbraio 2015, resta sempre ferma per il Giudice la possibilità di liquidare l'onorario del difensore in **misura equitativa**.

Nel caso in cui il difensore nominato dall'interessato sia iscritto in un elenco degli avvocati di un distretto di Corte d'appello **diverso** da quello in cui ha sede il magistrato competente a conoscere del merito o il magistrato davanti al quale pende il processo, **non sono dovute** le spese e le indennità di trasferta previste dalla tariffa professionale (art. 82, comma 2, d.P.R. n. 115/2002).

In caso di **liquidazione** delle spettanze al difensore, trovano applicazione i criteri di cui all'art. 82, commi 1 e 2, d.P.R. n. 115/2002.

**Contro il decreto di pagamento**, l'art. 84 del d.P.R. n. 115/2002 consente opposizione a norma dell'art. 170 del medesimo decreto.

Il rito del procedimento di opposizione, è lo stesso che si applica in caso di opposizione a decreti di pagamento di spettanze a c.t.u., verificatori, commissari *ad acta*, che è stato riscritto dal d.lgs. n. 150/2011<sup>[3]</sup>.

Il Cons. Stato (**Sez. IV, 4 agosto 2005, n. 29562**) ha in passato affrontato il tema della necessità o meno della notifica all'Amministrazione finanziaria del ricorso proposto avverso il decreto di liquidazione del compenso (nella specie, al difensore), statuendo che l'omissione di essa non è causa di inammissibilità del ricorso stesso, atteso che la partecipazione dell'Amministrazione finanziaria è prevista solo nelle fasi dell'ammissione al patrocinio (artt. 98 e 99 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115) e della revoca o modifica del provvedimento ammissivo (artt. 112 e 113 dello stesso decreto; laddove, anzi, è espressamente previsto che l'istanza di revoca possa provenire dallo stesso ufficio finanziario) e non anche in quella della concreta liquidazione del compenso. Per converso, nell'ambito della disciplina "de qua", non è prevista la partecipazione dell'Amministrazione finanziaria nella fase della concreta liquidazione dei compensi (art. 84 del d.P.R. n. 115/2002, che rinvia, per l'opposizione, all'art. 170 dello stesso decreto, laddove, nel prevedersi la facoltà di ricorrere in opposizione avverso il decreto di liquidazione, ci si riferisce esclusivamente al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte, senza alcuna menzione della partecipazione dell'Amministrazione finanziaria).

In caso di contestazione della mancata liquidazione del rimborso forfettario delle spese generali (oggi pari al 15% del compenso ex art. 2, comma 2, del d.m. n. 55 del 2014), come ha affermato la Cassazione (Sez. Ili civ., n. 18518/2013), occorre fare ricorso alla procedura della **correzione di errore materiale**, trattandosi di una componente delle spese generali, la cui misura è predeterminata dalla legge.

## 8. Le statuizioni sulle spese in caso di patrocinio a spese dello Stato.

La disciplina del patrocinio a spese dello Stato incide anche sul **contenuto dei provvedimenti decisori del giudice**, per la parte relativa alle spese\*

Dispone infatti **Tart. 133**, d.P.R. n. **115/2002** che "il provvedimento che pone a carico della parte soccombente non ammessa al patrocinio la **rifusione delle spese** processuali a favore della parte ammessa dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato".

### LE NOVITÀ NORMATIVE.

Come detto, la **legge di stabilità per il 2016** ha aggiunto al già poco perspicuo tessuto del Part. 83,<sup>[4]</sup> il comma 3-bis, del seguente tenore: «*il decreto di pagamento è emesso dal giudice **contestualmente alla pronuncia del provvedimento che chiude la fase cui si riferisce la relativa richiesta***».

La formulazione – da coordinare necessariamente con la previsione del primo periodo del comma 2 («La liquidazione è effettuata al termine di ciascuna fase o grado del processo e, comunque, all'atto della cessazione deirincarico, dall'autorità giudiziaria che ha proceduto») – contiene una specificazione che, ad una prima lettura, sembra avere lo scopo di assicurare al difensore di ottenere dal giudice, a richiesta, non soltanto la liquidazione al termine di ogni fase o grado processuale, ma anche contestualmente al provvedimento che quella fase (ad esempio, cautelare) definisce.

Dunque, il Collegio dovrà – a richiesta di parte – pronunciare, in uno al provvedimento che definisce le singole fasi del processo (e a maggior ragione il grado), anche sulla liquidazione delle spese, non più rinviabile ad un momento successivo airadozione dei detti provvedimenti.

E' chiaro che il mancato rispetto, per qualsiasi ragione, di questa prescrizione temporale, non dovrebbe determinare alcuna decadenza in capo al difensore (vuoi che questi non abbia ottenuto la liquidazione richiesta, vuoi che non l'abbia neppure richiesta) dal potere di richiederla e di ottenerla con provvedimento successivo.

Ancora, la medesima legge di stabilità (art. 1, commi 778-780, l. n. 208/2015) ammette, entro il limite di spesa massimo di 10 milioni di euro annui e con modalità da stabilire con apposito decreto ministeriale, la **compensazione** tra i crediti per spese, diritti e onorari di avvocato, sorti ai sensi degli articoli 82 e ss. t.u. spese di giustizia, in qualsiasi data maturati e non ancora saldati, con quanto da essi dovuto per ogni imposta e tassa, compresa l'IVA e i contributi previdenziali per i dipendenti, mediante cessione, anche parziale, dei predetti crediti entro il limite massimo pari all'ammontare dei crediti stessi, aumentato dell'IVA e del contributo previdenziale per gli avvocati.

### **ALCUNE PROBLEMATICHE APPLICATIVE EVIDENZIATE DALLA PRASSI**

Dai contatti informali avviati con le Commissioni per il patrocinio a spese dello Stato dei Tar di Roma, Milano e Napoli, sono emersi alcuni temi evidenziati dalla prassi seguita in ciascuno di questi Uffici che, in qualche modo, danno conto di un'ampia costellazione di problematiche connesse al funzionamento del sistema del gratuito patrocinio nella giustizia amministrativa.

In uno di questi casi, quello di Napoli, un tema che la prassi ha rivelato sensibile è sfociato nella richiesta di un parere all'Ufficio Studi.

Di seguito alcuni punti critici emersi dal confronto con gli Uffici.

#### **9. La segnalazione al Giudice dell'avvenuta ammissione al gratuito patrocinio.**

Si è visto come l'art. 126, comma 2, disponga che «*copia dell'atto con il quale il consiglio dell'ordine accoglie o respinge, ovvero dichiara inammissibile l'istanza, è trasmessa all'interessato e al magistrato*».

Una completa e visibile informazione in ordine all'avvenuta ammissione al gratuito patrocinio è importante per consentire al Giudice di deliberare consapevolmente sia ex art. 133, sia ex art. 82, cosicché per ottenere tale risultato è opportuno, innanzitutto, che l'ammissione venga evidenziata sul fascicolo di causa <sup>[5]</sup>

Tuttavia, le modalità operative di tale evidenziazione sembrano oggi affidate all'iniziativa dei singoli Uffici giudiziari.

Così, a titolo di esempio, al Tar del Lazio – Roma, il Segretario generale il 23 ottobre 2015 ha dettato istruzioni sul punto, disponendo che: «L'ufficio ricorsi, allorché venga depositato un ricorso con ammissione al patrocinio a spese dello Stato, o per il quale si rilevi un'istanza di ammissione, dovrà apporre sulla copertina del fascicolo di causa l'annotazione FN (Foglio Notizie) evidenziata in rosso». A tale segnalazione segue di norma l'inserimento del predetto Foglio Notizie all'interno del fascicolo d'ufficio.

In ogni caso, per raggiungere l'obiettivo di uniformità e di maggiore visibilità, potrebbe essere prevista un'annotazione esplicita (cioè non espressa con sigle o acronimi) sulla copertina del fascicolo simile a quella che segnala la proposizione della domanda cautelare, inserendo stabilmente nella seconda di copertina il provvedimento di ammissione.

## 10. Le possibili incompatibilità.

In più occasioni nelle sedi giudiziarie si è posto il tema della sussistenza di una possibile causa di incompatibilità del magistrato che, quale **componente della Commissione** per il patrocinio a spese dello Stato abbia pronunciato sull'ammissibilità della relativa domanda (pronunciandosi anche sulla non manifesta infondatezza *ex art. 74 del t.u.*), a **decidere il processo** quale componente del collegio giudicante.

L'art. 51, comma 1, numero 4), del codice di procedura civile, applicabile al rito amministrativo giusta il richiamo operato dal l'art. 17 del codice del processo amministrativo, tipizza con tratto di tassatività (C.d.S., Sez. VI, 26 gennaio 2015, n. 325), tra le cause di astensione obbligatoria, quella dell'aver conosciuto come magistrato in altro grado del processo.

Ora, non sembra neppure necessario richiamare l'imponente giurisprudenza, soprattutto costituzionale, che esclude il *vulnus* ai principi di difesa e di terzietà del giudice ogni volta che si ravvisi una diversità della *res iudicanda*, com'è nel caso dell'assai varia tipologia di procedimenti bifasici o plurifasici che gli ordinamenti processuali non penali conoscono, sempreché la fase successiva non assuma il valore di vera e propria impugnazione, ciò che invece la configurerebbe con i caratteri essenziali di un "altro grado del processo" (sent. n. 460 del 2005).

Tra le molte, Corte cost. sentt. nn. 78 e 275 del 2015 sul procedimento di cui all'art. 51, comma 1, n. 92/2012 (c.d. rito Fornero), sent. n. 363 del 1998 e ord. n. 359 del 1998 sul caso del giudice del cautelare chiamato a decidere il merito, su cui v. pure Ad plen. n. 2 del 2009 e n. 5 del 2014 (quest'ultima soprattutto sull'impugnazione per revocazione); Corte cost. ordd. n. 101 del 2004 e n. 220 del 2000 sulle fasi del procedimento possessorio.

Nel caso in esame, per un verso l'attività ammissiva anticipata e provvisoria spesa dal magistrato che compone la Commissione per il gratuito patrocinio ha natura amministrativa e non giurisdizionale e, per altro verso, di norma, la successiva decisione, anche implicita, del Collegio non assume i caratteri di una impugnazione di quel provvedimento, cosicché non viene in rilievo l'ipotesi di astensione sopra evocata.

Più specificatamente, interessa soprattutto il primo degli aspetti considerati con riguardo all'ipotesi di riproposizione al Giudice del processo dell'istanza respinta o dichiarata inammissibile in via anticipata e provvisoria dalla Commissione (art. 126, comma 3, d.P.R. n. 115/2002), laddove comunque la rinnovata valutazione in ordine alla non manifesta infondatezza delle ragioni dell'istante avviene in un contesto processuale, connotato da poteri di cognizione piena e contrassegnato dal contraddittorio e, a seconda del momento della riproposizione, dall'eventuale arricchimento istruttorio.<sup>[6]</sup>

Il problema dell'incompatibilità può invece venire in rilievo nell'ipotesi in cui avverso il provvedimento di pagamento del compenso al difensore sia proposta l'opposizione prevista dall'art. 84 del d.P.R. n. 115/2002 e regolata dal successivo art. 170.

## **11. La pronuncia di cessazione della materia del contendere e quella di compensazione delle spese ai fini del recupero delle spese.**

Tra le varie questioni che la prassi espone, c'è quella rilevante del recupero delle spese e degli onorari, spettanti al difensore prenotati o anticipati dallo Stato *ex art. 131 t.u.* spese di giustizia, nell'ipotesi di pronuncia della cessazione della materia del contendere o, comunque, di compensazione delle spese di giudizio (salvo il caso, regolato dall'art. 132, dell'imposta di registro della sentenza).

Gli artt. 133 e 134 del d.P.R. n. 115/2002 non disciplinano infatti puntualmente queste ipotesi che assumono invece un rilievo importante nel sistema del T.U. il quale, al fine di garantire al difensore del non abbiente la certezza del pagamento immediato e diretto degli emolumenti professionali, amplia così la possibilità per i soggetti ammessi di valersi di una più ampia gamma di professionisti e segna il passaggio dal «*gratuito patrocinio*» al «*patrocinio a spese dello Stato*».

In particolare, come è stato ripetutamente osservato,<sup>[7]</sup> se la sentenza che definisce il giudizio non dispone la condanna alla rifusione delle spese processuali della parte soccombente diversa da quella ammessa al gratuito patrocinio, oppure dispone la compensazione delle spese tra le parti nell'ipotesi in cui la parte ammessa al gratuito patrocinio sia vittoriosa, lo Stato non avrebbe titolo per recuperare le spese (prenotate o anticipate), non ricorrendo i presupposti di cui agli artt. 133 e 134 citati. Pertanto, resterebbero definitivamente a carico dello Stato gli onorari e le spese spettanti al difensore, come qualsivoglia spesa anticipata.

Ciò perché, per principio di carattere generale, ogni attività di recupero ad opera dell'Ufficio giudiziario competente a curare la riscossione delle spese (anticipate e/o prenotate) dovrebbe trovare fondamento in un titolo di condanna della parte soccombente alla refusione delle spese processuali. Lo Stato, pertanto, potrebbe non avere il diritto di rivalsa nelle ipotesi di soccombenza della parte abbiente a cui non consegua la condanna alla refusione delle spese ed a maggior ragione non avrà titolo alcuno al recupero nelle ipotesi in cui il giudice abbia disposto la compensazione delle spese tra le parti.

Ora, pur volendo prescindere dall'ormai strettissima strada che il Legislatore traccia per il Giudice che voglia compensare le spese (*ex artt. 26 c.p.a. e 92, secondo comma, c.p.c.*, per i soli casi di soccombenza reciproca, di assoluta novità della questione trattata o di mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti), nondimeno la quantità di pronunce di compensazione che ancora oggi promanano dal Giudice amministrativo evidenzia un tema rilevante.

Così, quanto alla cessazione della materia del contendere, almeno nei casi in cui questa, come di norma, consegua all'ottenimento del bene della vita per effetto di un comportamento attivo serbato dall'amministrazione nel corso del processo, le spese dovrebbero essere regolate a valle della valutazione della soccombenza virtuale, con l'individuazione del soggetto tenuto a corrisponderle. Tale pronuncia, come ha recentemente statuito il Tar del Lazio – Roma (Sez. II-ter, sent. 29 aprile 2015, n. 6211), s'impone quantomeno ai fini della individuazione della parte tenuta a pagare in via definitiva il contributo unificato.

Tuttavia, le frequenti ipotesi di compensazione impediscono, pur in presenza di un'evidente ipotesi di soccombenza dichiarata o virtuale, la formazione di un titolo idoneo sulle spese.

Pertanto, non potendosi sussumere tali ipotesi nella previsione dell'art. 134, comma 5 («*nei casi di estinzione diversi da quelli previsti nei commi 2 e 4, tutte le parti sono tenute solidamente al pagamento delle spese prenotate a debito*») né essendo consentito agli Uffici di rilevare autonomamente la soccombenza (anche quella dichiarata), si determina l'impossibilità del recupero.

Proprio sulla scorta di quanto previsto, per la sola Giustizia amministrativa, dall'art. 13, comma 6-*bis*, del d.P.R. n. 115/2002 («*L'onere relativo al pagamento dei suddetti contributi è dovuto in ogni caso dalla parte soccombente, anche nel caso di compensazione giudiziale delle spese e anche se essa non si è costituita in giudizio. Ai fini predetti, la soccombenza si determina con il passaggio in giudicato della sentenza. Ai fini del presente comma, per ricorsi si intendono quello principale, quello incidentale e i motivi aggiunti che introducono domande nuove*»), che si ritiene generi un'obbligazione *ex lege* sottratta alla potestà del Giudice, si potrebbero valutare, con le opportune cautele, meccanismi legislativi analoghi per il caso in cui sia disposta la compensazione delle spese pur in presenza di una chiara ipotesi di soccombenza.

Analoga proposta di modifica normativa è pure informalmente emersa dai contatti col Tar Milano, che, in qualche modo, prendendo atto della farraginosità del sistema del patrocinio a spese dello Stato, ripropone parzialmente il modello del *gratuito patrocinio* nel quale il difensore della parte sia ammessa a rivalersi direttamente sull'amministrazione resistente soccombente, indipendentemente dalla compensazione giudiziale delle spese.

Si tratterebbe di un modello, come in qualche modo già sopra evidenziato, già sperimentato mediante il recupero a prescindere dalla condanna alle spese previsto dall'art. 13, comma 6-*bis*, del T.U.S.G., dal quale si ricava che il contributo unificato (che è spesa prenotata a debito) grava sempre sulla parte soccombente, e ciò a prescindere dalla condanna in punto di spese.

Pertanto – anche senza volersi spingere a considerare che il pagamento dell'onorario al difensore dell'ammesso al patrocinio possa gravare sempre sull'Amministrazione soccombente, a prescindere dalla condanna alle spese – una modifica dell'art. 133 cit. nel senso di riconoscere che, in caso di condanna alle spese a carico della parte diversa da quella ammessa al patrocinio, il difensore della parte ammessa possa vedere soddisfatto il suo onorario rivolgendosi direttamente all'Amministrazione soccombente, potrebbe avere il pregio di ridurre comunque la spesa a carico della Giustizia Amministrativa.

Infatti, a rigore, oggi la lettera dell'art. 133 cit. non consente un simile meccanismo, ma prevede che il difensore dell'ammesso si rivolga alla segreteria del Tribunale che ha disposto l'ammissione per vedersi liquidare il proprio onorario (nei limiti del d.m. n. 140/2012), e che, successivamente, la medesima segreteria del Tribunale, ricorrendo i presupposti per il recupero, proceda con invito formale a richiedere quanto anticipato all'amministrazione soccombente, sempreché il provvedimento giurisdizionale contenga la formula “...condanna a favore dello Stato”.

Infine, è utile segnalare che il difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato non può chiedere la **distrazione delle spese** in proprio favore (Cass. penale, III, 13 gennaio 2009, n. 9178). Infatti, il sistema del patrocinio a spese dello Stato, escludendo ogni rapporto fra il difensore della parte non assistita e la parte soccombente non assistita, è incompatibile con l'istituto della distrazione delle spese previsto dall'art. 93 c.p.c., il quale eccezionalmente istituisce un rapporto obbligatorio tra il difensore della parte vittoriosa e la parte soccombente con la conseguenza che il relativo credito sorge direttamente a favore del primo nei confronti della seconda (Tar Calabria, Reggio Calabria, 11 settembre 2012, n. 573).

Sul tema v. anche Cass., Sez. lav., 12 gennaio 1984, n. 267 e 26 agosto 1981, n. 5007, Tar Palermo, 28 gennaio 2016, n. 264; Tar Milano, I, 25 settembre 2015, n. 1991; Tar Bari, II, 4 novembre 2014, n. 1289; Tar Reggio Calabria, 1 luglio 2013, n. 448.

### **ALCUNE QUESTIONI CON IMPLICAZIONI FINANZIARIE**

Oltre alla questione esaminata sub 3, chiare implicazioni sul bilancio della Giustizia amministrativa, che sopporta i costi del patrocinio a spese dello Stato nel processo amministrativo<sup>[8]</sup>, rivestono, tra le altre, quelle di seguito rassegnate.

#### **12. I redditi prodotti all'estero dai cittadini di Stati terzi.**

Forse le maggiori oscillazioni, per la delicatezza delle posizioni giuridiche implicate, solleva nella pratica l'interpretazione del già considerato art. 79, comma 2, d.P.R. n. 115/2002 il quale dispone che *«per i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea correda ristanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato»*.

I vari uffici giudiziari compulsati dall'Ufficio Studi, hanno infatti rappresentato di essersi mossi, nel tempo, entro l'ampio arco ermeneutico disegnato da un pendolo che si muove tra la lettera della norma e la sua possibile estensione in funzione di garanzia dei diritti delle parti processuali.

La stessa circolare del Segretario generale della Giustizia amministrativa prot. 23797 dell'1 dicembre 2015, interviene sul tema sul dichiarato presupposto che «da una rilevazione effettuata presso le singole sedi giudiziarie è emersa una spiccata difformità dell'interpretazione dell'art. 79 T.U. 30 maggio 2002, n. 115, da parte delle commissioni per l'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato», con una divaricazione interpretativa che «arriva al punto che, nel medesimo tribunale, le commissioni, che operano, rispettivamente, presso la sede principale e presso la sezione staccata, adottano linee applicative diametralmente opposte».

Venendo ai punti di diritto rilevanti, ci si domanda essenzialmente quale debba essere realmente l'oggetto della predetta certificazione consolare, se questa sia surrogabile (ad esempio da un'autocertificazione), cosa accade nel caso in cui non sia possibile acquisire la certificazione consolare per ragioni indipendenti dalla volontà del richiedente (rifiuto o inerzia dell'autorità consolare), quale sia il margine interpretativo ammesso dalla Costituzione.

Ad alcune di tali questioni ha cercato di dare una risposta, con un effetto di vincolo dell'attività amministrativa delle Commissioni, la menzionata circolare dell'1 dicembre

scorso del Segretario generale, partendo dalla sentenza n. 219 del 1995 con la quale la Corte costituzionale aveva dichiarato illegittimo l'art. 5, comma 3, della legge 30 luglio 1990, n. 217 (corrispondente all'attuale art. 79, comma 2) nella parte in cui consentiva che l'attestazione fosse rilasciata dall'autorità consolare sulla base di quanto fosse a conoscenza di detta autorità e, cioè, senza svolgere alcuna verifica o controllo.<sup>[9]</sup>

Conclude la circolare in parola nel senso che siffatto certificato non è surrogabile con nessun atto di parte, con l'unica mitigazione ammessa dall'art. **94, comma 2**, del d.P.R. n. 115/2002 che ne consente la **sostituzione**, a pena di inammissibilità, con una **dichiarazione sostitutiva di certificazione** nel caso di **impossibilità a produrre** la documentazione richiesta ai sensi dell'articolo 79, comma 2.

Infine, il Segretario generale, nel rimettere alle Commissioni la valutazione in ordine alla individuazione dei casi di impossibilità a produrre la certificazione, rammenta come non possa reputarsi sufficiente a tal fine «l'allegazione dell'istanza diretta ad ottenere la certificazione *de qua*» e che, conformemente a quanto statuito dalla Corte di cassazione penale, tale impossibilità debba dipendere da circostanze oggettive e certamente non da un comportamento imputabile al richiedente.

Risulta dai contatti informali sopra richiamati e salve le eventuali evoluzioni *medio tempore* intervenute, che, a seguito dell'adozione della predetta circolare, le Commissioni di Roma, Milano e Napoli, con diverse sfumature, hanno mutato ovvero consolidato interpretazioni più restrittive.

Ad esempio, a **Milano**:

- a) si è pronunciata l'inammissibilità dell'istanza in assenza di certificazione dei redditi prodotti all'estero, ai sensi dell'art. 79, comma 2 cit;
- b) nel caso di insufficiente documentazione (es. certificazione consolare attestante il mero possesso o meno di immobili, priva di riferimento all'eventuale redditività) è disposta istruttoria (invito all'istante a produrre la certificazione sui redditi rilasciata dalla competente autorità consolare o, in subordine, una dichiarazione della medesima autorità nella quale si attesti l'impossibilità del rilascio di tale certificato);
- c) nel caso di dichiarazione dell'autorità consolare in ordine alla propria incompetenza ovvero impossibilità a rilasciare certificazione sui redditi con allegata autocertificazione dell'istante, è pronunciata l'ammissibilità dell'istanza.

A **Napoli**:

- a) la Commissione richiede, quanto al contenuto della certificazione, che debba trattarsi di una dichiarazione certificativa dell'autorità consolare che attesti la veridicità di notizie di sua conoscenza (auspicabilmente a seguito di accertamenti, anche informali, eseguiti presso le autorità interne del Paese d'origine dell'istante).

Tale non è, quindi, considerata idonea l'attestazione della veridicità delle affermazioni rese dal richiedente all'autorità consolare o l'attestazione della sola provenienza da questi di tali affermazioni e, meno che mai, l'autenticazione della sottoscrizione della autocertificazione redatta dal cittadino straniero. In tutti questi casi l'istanza non è ammessa;

b) quanto allo straniero rifugiato o sottoposto a protezione umanitaria sussidiaria, la Commissione ritiene che non sia realmente esigibile che lo straniero entri in contatto con le autorità del Paese d'origine per richiedere la certificazione richiesta dall'art. 79; pertanto, ove siano valutate positivamente tutte le altre condizioni e sia deliberato con successo il *fumus ex art 74*, comma 2, si provvede ad ammettere in via provvisoria e anticipata al patrocinio;

c) nel caso di inerzia o di rifiuto dell'autorità consolare di rilasciare la certificazione, previa verifica in ordine al fatto che l'istante dimostri di aver insistito nella richiesta di rilascio della certificazione e che l'autorità consolare abbia tenuto un atteggiamento di non collaborazione e, se, ad una valutazione rigorosa, sussistono le altre condizioni (in particolare il *fumus*) è pronunciato provvedimento di ammissione anche se, in tali situazioni, l'esito della verifica degli altri presupposti è spesso infausta per l'istante.

Da segnalare, peraltro come, in sede giurisdizionale, il Tar Campania, Napoli (sentenza 11 luglio 2013, n. 3592) fosse già da tempo pervenuto a conclusioni analoghe a quelle oggi tratte dal Segretariato generale, per situazioni diverse da quelle dei rifugiati e per quelle relative a decreti di espulsione, anche «*traendo spunto dal tenore delVart. 2, comma 2-bis, del dP.R. 31 agosto 1999 (recante il regolamento di attuazione del T.U. sull'immigrazione) che, se pur si occupa dei "Rapporti con la pubblica amministrazione" e, nel loro ambito, delle situazioni specifiche ivi descritte, prevede che le rappresentanze diplomatiche o consolari "provvedono al rilascio di certificazioni, ai sensi del d.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200, sulla base delle verifiche ritenute necessarie, effettuate a spese degli interessati"».*

Anche a **Roma** risulta, infine, che sia in fase avanzata di revisione il precedente orientamento più favorevole nei confronti dei richiedenti, in aderenza alle indicazioni del Segretariato generale.

Ora, non pare contestabile l'applicabilità al processo amministrativo, ove venga in rilievo la fattispecie da esso regolata, dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (*Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*) il quale dispone che nel caso di impugnazione delle decisioni sullo *status* di rifugiato in sede giurisdizionale, il cittadino straniero è assistito da un avvocato ed è ammesso al gratuito patrocinio ove ricorrano le condizioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 e che, in ogni caso per l'attestazione dei redditi prodotti all'estero si applica l'articolo 94 che, come visto, consente la sostituzione con una dichiarazione sostitutiva di certificazione.

Allo stesso modo, tuttavia, non pare applicabile *tout court* dalle Commissioni ai processi diversi da quello penale, per il quale è espressamente dettato, l'art. 94, comma 2, ove esso non sia esplicitamente richiamato. Tale norma è infatti collocata nel Capo III del Titolo II, recante *Disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale*.

In sostanza, con l'eccezione della peculiare posizione dei rifugiati sopra rammentata, ad oggi sembra potersi dire che in sede amministrativa di ammissione anticipata e provvisoria al patrocinio a spese dello Stato, e salve le determinazioni che i Giudici amministrativi assumeranno sul punto, la certificazione in questione:

- a) deve attestare la veridicità di quanto dichiarato nell'istanza e deve essere rilasciata dall'autorità consolare competente a valle di una attività di accertamento e di controllo;
- b) non può avere oggetto diverso da quello *sub a*);
- c) non è di norma surrogabile da una autocertificazione, non risultando applicabile l'art. 94, comma 2, del D.P.R. n. 115/2002 dettato per il processo penale.

Quest'ultima preclusione ha peraltro sollevato forti perplessità in ordine alla tenuta del sistema in relazione agli artt. 3 e 24 Cost.,<sup>[10]</sup> presso varie Commissioni, in un caso (Milano) sfociate nella proposta informale di estendere, *de iure condendo*, la portata dell'art. 94, comma 2, anche al processo amministrativo, secondo la linea evolutiva in qualche modo tracciata dalla circolare dell'1 dicembre 2015.

Tuttavia, alla luce della recente sentenza costituzionale n. 237 del 2015 (di cui si dirà diffusamente più avanti) – che ha rimarcato, in linea generale, la legittimità del sistema del patrocinio a spese dello Stato connotato dalla *summa divisio* tra processo penale e altri tipi di giudizio – questa modifica non appare necessaria.

### **13. La liquidazione in favore degli enti e delle associazioni no profit.**

Particolare criticità, per il bilanciamento delle posizioni giuridiche da tutelare e il potenzialmente incontrollabile impatto in termini finanziari, riveste la questione relativa alla portata da assegnare all'art. 119 del d.P.R. n. 15/2002 che, con formulazione non perfettamente accordata con la rubrica («*Equiparazione dello straniero e dell'apolide*»), riconosce espressamente a «*enti o associazioni che non perseguono scopi di lucro e non esercitano attività economica*» la possibilità di richiedere l'ammissione al gratuito patrocinio.

In primo luogo si osserva che la norma non fa alcuna distinzione tra enti e associazioni riconosciuti e non riconosciuti, iscritti (ad esempio all'anagrafe unica delle Organizzazioni non lucrative di utilità sociale), ovvero appartenenti ancora alle c.d. Onlus di diritto (organizzazioni di volontariato iscritte nei registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome *ex lege* 266/1991 che non svolgono attività commerciali diverse da quelle marginali indicate nel decreto 25 maggio 1995; organizzazioni non governative – Ong riconosciute idonee *ex lege* n. 49/1987; cooperative sociali iscritte nella “Sezione cooperazione sociale” del registro prefettizio *ex lege* n. 381/1991; consorzi costituiti interamente da cooperative sociali), ovvero ancora di mero fatto, per cui la portata della disposizione sembrerebbe configurare il mancato svolgimento dell'attività economica e il mancato perseguimento di scopi di lucro quali condizioni soggettive sufficienti per circoscrivere, in via di equiparazione alle persone fisiche, la platea degli enti ammessi a proporre istanza.

La distinzione tra “assenza dello scopo di lucro” e “mancato esercizio di attività economica” è stata tracciata dalla giurisprudenza amministrativa che, proprio in un processo relativo alla portata ermeneutica dell'art. 119 del T.U.S.G., ha statuito nel senso che lo **scopo di lucro** o metodo lucrativo di esercizio dell'attività ricorre quando le modalità di gestione tendono alla realizzazione di ricavi eccedenti i costi; il **metodo economico** ricorre quando le ridette modalità di gestione tendono alla copertura dei costi con i ricavi. Questo significato dell'espressione “attività economica” è chiaramente presente agli aziendalisti, che su di esso fondano la distinzione tra aziende di produzione e aziende di erogazione.

Non può qualificarsi come economica l'attività che si svolge strutturalmente e necessariamente in perdita; mentre svolge attività con metodo economico il soggetto che eroga servizi di utilità sociale anche se ispirato da un fine ideale ed anche se le condizioni di mercato non gli consentono poi di remunerare, in fatto, i fattori produttivi, che ben possono essere rappresentati dalle prestazioni spontanee e gratuite degli aderenti all'associazione di volontariato (così Tar Calabria, Reggio Calabria, ord, 14 maggio 2015, n. 486).

Così intesa l'attività economica, lo stesso Tribunale ha poi denunciato alla Consulta, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 24 Cost, l'art. 119 cit. in quanto precluderebbe l'accesso al gratuito patrocinio ad un ente *non profit* che svolge un'attività di sicuro rilievo sociale (in quel caso la difesa degli animali, sembra in relazione alla gara per l'affidamento del servizio di gestione di un canile comunale) solo poiché esercente un'attività economica.

Sono in ogni caso **richieste tutte le altre condizioni** per l'ammissione previste dagli artt. 74, comma 2, e 76, nonché le prescrizioni relative alla forma e al contenuto dell'istanza di cui agli artt. 78 e 79.

Tra queste sembra ragionevole che debbano ricorrere i **requisiti reddituali** previsti, in particolare, dal comma 1 dell'art. 76, attenendo la natura no profit, come detto, al mero profilo di equiparazione alle persone fisiche ammesse a presentare istanza.

In questo senso si sono espressi il Tar Sicilia – Palermo (sent. 13 febbraio 2015, n. 461) e il Tar Toscana (sentt. 12 marzo 2012, n. 49 e 1° aprile 2011, n. 569).<sup>[11]</sup>

Alla luce delle emergenze pratiche così rassegnate, non sembra inopportuno sollecitare una riflessione del Legislatore, dai delicati contorni costituzionali, vuoi in ordine ad un possibile peculiare bilanciamento degli interessi rappresentati in funzione dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, vuoi con riguardo alle nozioni fondative della lucratività e dell'economicità così come della tipologia degli enti ammessi.

Non senza trascurare il dato di fatto per cui, con riguardo a questa particolare categoria di soggetti, anche il profilo reddituale non appare, a differenza che per le persone fisiche, indice univoco di idoneità, anche sul piano della meritevolezza, per l'ammissione.

#### **14. Il recupero delle spese dalle pubbliche amministrazioni.**

La prassi ha più volte evidenziato la criticità del recupero delle spese anticipate nei confronti di amministrazioni pubbliche soccombenti ex art. 158 T.U.S.G. e, in particolare, di amministrazioni statali.

Segnatamente, il tema è quello del recupero anche nei confronti delle amministrazioni dello Stato soccombenti delle spese anticipate dal Tar al difensore dell'ammesso al patrocinio.

Si tratta di questione, riproposta con maggiore articolazione in via informale dal Tar Milano, cui la citata circolare prot. 15951 del 31 luglio 2015 del Segretario generale della Giustizia amministrativa ha risposto positivamente sul presupposto dell'autonomia finanziaria della Giustizia amministrativa, che non consente di sostenere che ci si trovi di fronte ad una mera "partita di giro".

Nessun ostacolo normativo sembra poi impedire, sulla scorta delle considerazioni appena svolte, che, in caso di mancato pagamento entro i termini stabiliti dall'art. 212 del d.P.R. 115/2002, si possa procedere o meno all'iscrizione a ruolo nei confronti delle predette amministrazioni.

### **IL QUESITO POSTO DALLA COMMISSIONE DI NAPOLI.**

La Commissione per il patrocinio a spese dello Stato istituita presso il T.a.r. Campania, sede di Napoli, ha chiesto a questo Ufficio Studi se sia possibile fornire una interpretazione estensiva o analogica dell'art. 92 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, in ordine all'elevazione dei limiti di reddito per l'ammissione, che ne consenta l'applicazione anche al processo amministrativo, oltre che a quello penale.

L'art. 76, comma 1, del d.P.R. n. 115/2002 prevede, quale prima condizione per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, la titolarità di un reddito non superiore a €11.528,41.

Il comma 2 specifica che, ai fini della determinazione del reddito, deve aversi riferimento alla somma dei redditi del richiedente con quello del coniuge e dei familiari conviventi. Il medesimo comma si apre con l'inciso "*Salvo quanto previsto dalVart, 92*". Quest'ultima disposizione, collocata nel Capo I del Titolo II (*Disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale*) prevede l'elevazione dei limiti di reddito per l'ammissione di un certo ammontare (oltre mille euro) per ciascuno dei familiari conviventi.

Nel quesito la Commissione partenopea ha chiarito di avere finora escluso l'applicazione dell'art. 92 citato al processo amministrativo, per la sua natura di norma specificamente dettata per il processo penale.

Tuttavia, il confronto con altre Commissioni operanti presso altri Uffici giudiziari avrebbe evidenziato prassi differenti, come quella seguita dal Tar Lombardia, Milano che, nel prontuario pubblicato sul sito istituzionale, detta istruzioni che presuppongono l'opposta interpretazione della norma.

Infine, la Commissione richiedente evidenzia la delicatezza del tema in punto di individuazione delle ragioni che possano giustificare un trattamento differenziato tra il processo penale e gli altri tipi di processo, posto che il bene della vita in gioco (diritto di avvalersi della difesa tecnica in giudizio) ha pari dignità in ogni giudizio.

Si deve immediatamente rilevare come la questione sia stata rimessa in termini, per contrasto con gli artt. 3, primo comma, 24, secondo e terzo comma, e 113, primo comma, Cost., alla Corte costituzionale dal Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento con ordinanza n. 392 del 6 novembre 2014 che non risulta ancora decisa.

In particolare, il Giudice rimettente aveva considerato come la distinta disciplina, dettata nel d.P.R. n. 115/2002 per il processo penale e per gli altri processi, risponderebbe essenzialmente all'esigenza di introdurre, solo per questi ultimi, il requisito della non manifesta infondatezza col comma 2 dell'art. 74, comma 2, muovendosi per il resto il sistema del patrocinio a spese dello Stato entro un equilibrio omogeneo tra tutti i tipi di processo incentrato sulla condizione di non abbenza.

Il combinato disposto degli artt. 76 e 92 romperebbe tale equilibrio tra i diversi processi che la disciplina costituzionale e quella di principio, ex art. 74 cit., avrebbero definito, ed introdurrebbe così due diverse soglie reddituali, in relazione al tipo di processo, senza alcuna ragionevole giustificazione.

La questione è stata decisa dalla Corte costituzionale con la **sentenza 19-25 novembre 2015, n. 237** che ha dichiarato non fondata la questione, fornendo peraltro illuminanti elementi sistematici relativi all'intera materia del patrocinio a spese dello Stato.

In particolare, la Consulta ha ricordato come la disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti è caratterizzata, «sin dal suo esordio, da un regime differenziato a seconda del tipo di controversie cui il beneficio sia applicabile, con una sorta di *summa divisio* tra processo penale e altri tipi di giudizio»; tant'è che l'estensione piena al processo civile e a quello amministrativo avvenne solo con la legge 29 marzo 2001, n. 134 (recante *Modifiche alla legge 30 luglio 1990, n. 217, recante istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti*), già allora con la specificità del "filtro" di ammissibilità del beneficio (costituito dalla prognosi di non manifesta infondatezza delle ragioni dell'istante) e con un peculiare meccanismo di determinazione della soglia di reddito in caso di conviventi, sostanzialmente sovrapponibile a quello oggi in esame.

Il dato "storico", ad avviso della Corte, conferma il principio – già somministrato in relazione al diverso regime di liquidazione dei compensi agli avvocati, che, in materia civile, sono ridotti della metà – che l'eterogeneità delle situazioni che vengono in rilievo nei vari ambiti processuali e, più specificatamente, la *«diversità fra «gli interessi civili» e le «situazioni tutelate che sorgono per effetto dell'esercizio della azione penale» implica non già la determinazione di una improbabile gerarchia di valori fra gli uni e le altre, ma soltanto l'affermazione dell'indubbia loro distinzione, tale da escludere una valida comparabilità fra istituti che concernano ora gli uni ora le altre (in particolare, le ordinanze n. 270 del 2012; n. 201 del 2006 e n. 350 del 2005)»*

La linea di separazione normativa che lo stesso art. Ili Cost. traccia, in termini di marcata specificità delle caratteristiche del "giusto processo penale" rispetto a quelle degli altri processi, corrisponde pertanto *«ai connotati che caratterizzano l'azione penale rispetto alle domande proposte davanti ai giudici dei diritti o degli interessi; sicché può ritenersi del tutto coerente che il legislatore, proprio in considerazione delle particolari esigenze di difesa di chi "subisce" l'azione penale, abbia reputato necessario approntare un sistema di garanzie che ne assicurasse al meglio la effettività, anche sotto il profilo dei limiti di reddito per poter fruire del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti».*

In definitiva, non sussiste la violazione dell'art. 24 Cost., il quale non presuppone *«affatto che «gli appositi istituti» siano modellati in termini sovrapponibili per tutti i tipi di azione e di giudizio: potendo, al contrario, apparire sostanzialmente incoerente un sistema che – a risorse economiche limitate – assegni lo stesso tipo di protezione, sul piano economico, all'imputato di un processo penale, che vede chiamato in causa il bene della libertà personale, rispetto alle parti di una controversia che coinvolga, o possa coinvolgere, beni o interessi di non equiparabile valore.»*

Facendo tesoro di tali principi, a ben guardare, *Vincipit* del comma 2 dell'art. 76 – ricompreso nel Titolo I che detta norme comuni a tutti i processi, quello penale e quello

amministrativo inclusi – pone effettivamente una riserva di disciplina speciale la quale, come correttamente rilevato dalla Commissione di Napoli, vale ad articolare chiaramente due specifici regimi ai fini dell’elevazione della soglia di reddito rilevante, uno (quello risultante dal combinato disposto degli artt. 76, comma

- e 92) per il processo penale e l’altro (quello posto dal solo art. 76, comma 2) per tutti gli altri processi; regimi che, proprio sul rilievo del tratto di specialità del primo, vedono precluso ogni esercizio di interpretazione estensiva o analogica.

In conclusione, appare corretta la linea interpretativa della Commissione per il patrocinio a spese dello Stato richiedente che esclude l’applicazione dell’art. 92 citato al processo amministrativo.

## **QUESITO PROPOSTO DAL PRESIDENTE DELLA SEZIONE STACCATA DI REGGIO**

### **CALABRIA DEL TAR DELLA CALABRIA**

*avente ad oggetto la spettanza o meno del gratuito patrocinio al cittadino extracomunitario che impugna davanti al giudice amministrativo il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno.*

#### **Quesito:**

Il Presidente del Tar Calabria – sezione staccata di Reggio Calabria ha formulato un quesito circa la spettanza o meno del gratuito patrocinio al cittadino extracomunitario che impugna davanti al giudice amministrativo il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno.

Propende per la soluzione negativa, e fornisce a sostegno di essa gli elementi seguenti:

a) l’extracomunitario che impugna il diniego di permesso di soggiorno non rientra né nell’ipotesi di cui all’art. 74, t.u. spese di giustizia (n. 115/2002) non essendo cittadino italiano, né nell’ipotesi di cui all’art. 119, non essendo straniero regolarmente soggiornante, né ancora nell’ipotesi di cui all’art. 142, non essendo destinatario di un provvedimento di espulsione;

b) una sentenza del Tribunale civile di Trapani del 13 marzo 2006 nega recisamente che a tale soggetto possa essere accordato il patrocinio a spese dello Stato;

c) l’anomalia della situazione è stata colta dal Tar Umbria con ordinanza 14 marzo 2006 di rimessione alla Corte costituzionale;

d) con due ordinanze la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di costituzionalità;

e) la Direttiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 (alla quale lo Stato Italiano si sarebbe dovuto conformare entro il 24 dicembre 2010), prevede forme di assistenza legale gratuita nelPl 1° “considerando” ed alPart. 13, comma 4: sembra tuttavia che tali forme di assistenza legale gratuita riguardino non le procedure

amministrative attinenti al permesso di soggiorno, quanto piuttosto le procedure di rimpatrio (id est: decreti di espulsione).

### **Risposta dell'Ufficio Studi:**

**1.** In base al vigente quadro normativo, nel processo amministrativo il gratuito patrocinio spetta al cittadino non abbiente quando le sue ragioni risultino non manifestamente infondate (art. 74, comma 2, t.u. n. 115/2002).

Al cittadino non abbiente sono equiparati lo straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare e l'apolide (art. 119, t.u. citato).

Il beneficio viene inoltre espressamente esteso, allo straniero che impugna il provvedimento di espulsione (art. 142, t.u. citato), in deroga al presupposto del regolare soggiorno in Italia.

Dinanzi al giudice civile, è ammesso al gratuito patrocinio lo straniero che chiede il riconoscimento dello *status* di rifugiato (art. 16, d.lgs. n. 25/2008; Cass civ., sez. VI, 18 novembre 2001 n. 24378, ord.).

Si pone pertanto la questione se il beneficio del gratuito patrocinio possa o meno essere esteso allo straniero non regolarmente soggiornante in Italia, che impugna un diniego di permesso di soggiorno.

**2.** Per la risposta al quesito l'Ufficio Studi ha, in via istruttoria, chiesto alle Commissioni per il gratuito patrocinio istituite presso i Tar e presso il Consiglio di Stato quale fosse la prassi da essi seguita.

Hanno risposto i seguenti Tar: Abruzzo – Pescara, Campania – Salerno, Lazio – Latina, Lazio – Roma, Liguria, Lombardia – Milano, Marche, Piemonte, Puglia – Bari, Puglia – Lecce, Sardegna, Valle d'Aosta.

Non è pervenuta risposta dagli altri Tar (Veneto, Trentino – Alto Adige, Friuli – Venezia Giulia, Emilia – Romagna, Toscana, Umbria, Molise, Abruzzo – L'Aquila, Campania – Napoli, Basilicata, Sardegna, Sicilia).

La prassi prevalente è nel senso di ammettere al beneficio del gratuito patrocinio il ricorrente avverso il diniego di permesso di soggiorno (presso i seguenti Tar: Abruzzo-Pescara, Campania – Salerno, Lazio – Roma, Liguria, Lombardia, Puglia – Bari, Puglia-Lecce, Sardegna).

In senso negativo, invece, si è espressa, oltre che la Commissione per il gratuito patrocinio presso il Tar della Calabria – Reggio Calabria, il cui presidente ha formulato il quesito all'esame, anche quella presso il Tar Marche e quella presso il Tar Piemonte.

La questione non risulta esaminata dalle Commissioni per il gratuito patrocinio presso il Consiglio di Stato e presso i seguenti Tar: Valle d'Aosta; Lazio – Latina.

La prassi orientata in senso affermativo si basa su svariati argomenti giuridici:

a) si ritiene che per “momento del sorgere del rapporto” ai sensi dell’art. 119, t.u. spese di giustizia, debba intendersi il momento in cui è presentata la domanda di permesso di soggiorno e che fino al momento in cui la domanda non è decisa, il richiedente deve essere ritenuto “regolarmente soggiornante” (art. 5, comma 9-bis, d.lgs. n. 286/1998) (Commissione gratuito patrocinio presso il Tar Liguria; Commissione gratuito patrocinio presso il Tar Lombardia); in caso di diniego del permesso di soggiorno, se il ricorso viene accolto, l’annullamento retroagisce e ripristina la condizione di “regolarmente soggiornante”; se il ricorso viene respinto, potrebbe essere revocata l’ammissione al gratuito patrocinio (Commissione gratuito patrocinio presso il Tar Abruzzo – Pescara);

b) la rigorosa interpretazione del requisito preteso dall’art. 74, comma 2, d.P.R. n. 15/2002 (la non manifesta infondatezza della pretesa) comporta che al prevedibile accoglimento del ricorso conseguirà l’acquisizione dello status di straniero regolarmente soggiornante e quindi dei benefici previsti dall’art. 2, comma secondo, d.lgs. n. 286/1998;

c) nella previsione dell’art. 142, d.P.R. n. 15/2002 è da ricomprendere la situazione dello straniero che impugna il diniego del permesso di soggiorno perché a tale diniego consegue l’espulsione a termini dell’art. 13 d.lgs. n. 286/1998 (Commissione gratuito patrocinio presso il Tar Puglia – Lecce, presso il Tar Campania – Napoli, presso il Tar Puglia-Bari);

d) una interpretazione corretta della direttiva comunitaria impone di includere nella nozione di “rimpatrio” tutti gli atti ad esso connessi e che comportano il rimpatrio, ivi compresi i dinieghi di emersione del lavoro irregolare (Commissione gratuito patrocinio presso il Tar Puglia – Bari);

e) anche esigenze di evitare vistose disparità di trattamento mirano nel senso suesposto (Tar Sardegna);

f) il diritto alla tutela giurisdizionale spetta alla persona umana tout court e non solo al cittadino, ai sensi dell’art. 24 Cost. e dell’art. 6 CEDU; la spettanza del gratuito patrocinio ai non abbienti è affermata anche dall’art. 47, Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea) (Commissione gratuito patrocinio presso il Tar Lazio – Roma);

g) con particolare riferimento al Tar Lazio – Roma, molte richieste di gratuito patrocinio provengono da aspiranti allo status di rifugiato: per essi si rende pertanto operante l’art. 16 della Convenzione di Ginevra del 1951, secondo cui ciascun rifugiato può, sul territorio degli Stati contraenti, adire liberamente i tribunali e fruire al riguardo dello stesso trattamento concesso ai cittadini di detto Stato, ivi comprese l’assistenza giudiziaria e l’esenzione (Commissione gratuito patrocinio presso il Tar Lazio – Roma).

Invece, relativamente ai cittadini extracomunitari che richiedano il visto di ingresso, si è ritenuto che la loro assenza fisica dal territorio dello Stato non consenta alcun tipo di interpretazione estensiva (Commissione gratuito patrocinio presso il Tar Lazio – Roma).

**3.** In ordine a possibili dubbi di disparità di trattamento o altro, la questione non è stata sinora affrontata dalla Corte cost.

Infatti, la Corte ha dichiarato:

-manifestamente inammissibile, per insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale degli art. 119 e 142 d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115,

nella parte in cui non prevedono che lo straniero, non regolarmente soggiornante, possa essere ammesso al patrocinio a spese dello stato per i non abbienti, nei giudizi promossi avverso il diniego della regolarizzazione di cui all'art. 1 d.l. 9 settembre 2002 n. 195, conv. con modif., dall'art. 1 l. 9 ottobre 2002 n. 222, in riferimento agli art. 3, 24, 113 Cost [Corte cost., 20 luglio 2007 n. 317].

– manifestamente inammissibile, per insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale degli art. 119, 142 d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, nella parte in cui non prevedono che lo straniero che si trovi in Italia in una situazione di clandestinità possa essere ammesso al patrocinio a spese dello stato per i non abbienti, in riferimento agli art. 3, 24, 113 Cost. [Corte cost. 24 febbraio 2006 n. 76].

Alla luce del quadro normativo, la risposta al quesito è senz'altro affermativa per alcune ipotesi di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, se al momento in cui è stato chiesto il rinnovo, il richiedente fosse regolarmente soggiornante in Italia, atteso che condizione per l'ammissione al beneficio, per lo straniero, è il regolare soggiorno in Italia al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare.

**4.** Così come deve darsi risposta negativa (secondo il modus operandi della Commissione gratuito patrocinio presso il Tar Lazio – Roma, relativamente ai cittadini extracomunitari che richiedano il visto di ingresso: la loro assenza fisica dal territorio dello Stato non consente alcun tipo di interpretazione estensiva

**5.** La risposta sembra poter essere affermativa per ogni altra ipotesi di diniego del permesso di soggiorno, anche in caso di c.d. conono (emersione del lavoro irregolare).

Infatti finché la domanda di permesso di soggiorno non è decisa, il richiedente deve essere ritenuto regolarmente soggiornante in Italia (art. 5, comma 9-bis, d.lgs. n. 286/1998).

Sussiste, pertanto, sul piano letterale, il presupposto per l'equiparazione dello straniero al cittadino italiano al fine del l'ammissione al beneficio, cioè l'essere regolarmente soggiornante in Italia al momento del sorgere del rapporto controverso.

Sul piano sistematico e comunitario, si deve dare una corretta interpretazione della nozione di "decisione di rimpatrio" adottata dalla direttiva 115/2008/CE.

Tale direttiva ha per oggetto "norme e procedure comuni da applicarsi negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare".

La direttiva si occupa del "rimpatrio" e dell'"allontanamento" nozioni corrispondenti all'espulsione e all'esecuzione dell'espulsione, ma non si occupa anche delle condizioni per accordare, in ciascuno Stato membro, un permesso di soggiorno.

Formalmente, solo in relazione al rimpatrio e all'allontanamento, la direttiva contempla il dovere degli Stati membri di accordare allo straniero il gratuito patrocinio, con la possibilità, peraltro, di subordinare il beneficio alle medesime condizioni prescritte dalla direttiva 2005/85/CE per i rifugiati, condizioni in tutto simili a quelle previste dalla legislazione italiana (requisiti reddituali, non manifesta infondatezza della pretesa) (art. 13, direttiva 2008/115/CE; art. 15, par. da 3 a 6, direttiva 2005/85/CE).

Tuttavia si può ritenere che la "decisione di rimpatrio" comprenda anche "le ragioni del diniego di soggiorno" e dunque il presupposto provvedimento di diniego di soggiorno.

Invero il sistema italiano binario, che distingue tra diniego di permesso di soggiorno e consequenziale provvedimento di espulsione, con una duplice separata tutela davanti al g.a. e al g.o. rischia di rendere poco effettiva la tutela dello straniero se si interpreta nel senso che il gratuito patrocinio è consentito solo per l'espulsione e non anche per il presupposto diniego di soggiorno.

7. Si conclude nel senso, – già seguito dalla maggior parte delle Commissioni per il gratuito patrocinio presso i giudici amministrativi – , e ferma l'autonomia decisionale delle singole Commissioni e dei singoli collegi giudicanti, dell'ammissibilità a beneficio anche in caso di impugnazione di dinieghi di permessi di soggiorno o di emersione di lavoro irregolare.

Si segnala comunque che sembra porsi la questione se sia di ostacolo alla corretta applicazione dell'art. 13, direttiva 2008/115/CE, e segnatamente alla regola del gratuito patrocinio per lo straniero non abiente che impugni una decisione di rimpatrio, il sistema italiano che prevede due separati provvedimenti, il diniego di soggiorno e il provvedimento di espulsione (quest'ultimo corrispondente alla decisione di rimpatrio), formalmente prevedendo il gratuito patrocinio solo per il secondo e non anche per il primo.

8. In considerazione delle implicazioni di ordine finanziario della questione, il presente parere viene trasmesso, per quanto di competenza, al Segretariato Generale della giustizia amministrativa e al Consiglio di Presidenza della giustizia amministrativa.

-----  
<sup>1</sup>Secondo la relazione illustrativa allo schema del codice del processo amministrativo (pagina 67) «*La norma sul gratuito patrocinio è stata riformulata, in adesione all'osservazione della Commissione Affari costituzionali del Senato, chiarendo che l'ammissione è solo "anticipata e provvisoria"; tale puntualizzazione si è resa necessaria per coordinare la disposizione con gli artt. 124 e 126, t.u. n. 115 del 2002 in materia di spese di giustizia, come interpretati dall'Adunanza generale del Consiglio di Stato del 15 aprile 2070*»; sul parere dell'Adunanza generale e sulla successiva presa di posizione da parte del Consiglio di presidenza della G.A., cfr. oltre la nota 7.

Sulla questione della spettanza o meno del gratuito patrocinio al cittadino extracomunitario, non regolarmente soggiornante in Italia, che impugna davanti al giudice amministrativo il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno si è espresso già l'Ufficio studi in senso favorevole (v. parere allegato).

Si segnala inoltre la decisione del Consiglio di Stato, sez. Ili, 15 gennaio 2015, n. 59 secondo la quale l'art. 24 della Costituzione garantisce la difesa in giudizio a "tutti" (e non solo ai cittadini); pertanto, se l'ordinamento ritiene che il patrocinio a spese dello Stato sia una implicazione necessaria del diritto alla difesa costituzionalmente garantito, tale diritto non può essere negato allo straniero che non sia "regolarmente soggiornante", tale espressione dovendosi intendere estensivamente comprensiva anche dello straniero che abbia in corso un procedimento amministrativo e/o giurisdizionale al cui esito possa sortire il rilascio del permesso di soggiorno.

[2] V. "Prontuario per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato", sul sito istituzionale del Tar Lombardia Milano.

[3] Sulla natura giuridica, l'oggetto e l'ambito applicativo (in relazione al processo amministrativo) del rito speciale disciplinato dall'art. 5, d.lgs. n. 150 del 2011, cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27 gennaio 2014, n. 401.

[4] Sembra rivelatore di un andamento redazionale non del tutto lineare il raffronto tra la rubrica del Part. 83 («*Onorario e spese ded'aus Mario del magistrato e del consulente tecnico di parte*») e il disposto del comma 1 di quest'articolo («*L'onorario e le spese spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono liquidati dalVautorità giudiziaria con decreto di pagamento, secondo le norme del presente testo unico*»).

[5] Così la circolare del Segretario generale della Giustizia amministrativa n. 3284 del 16 febbraio 2015.

[6] Sul tema v., anche, la delibera del Consiglio di Presidenza dei 22 ottobre 2010 che, relativamente alla necessità dell'invio in missione di magistrati, preso atto del parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato n. 3484/09 del 15 aprile 2010 (reso sulla norma sancita dall'art. 1, comma 1038, L. n. 296 del 2006), recepito dall'art. 14 disp. att. c.p.a., ha deliberato nel senso che non sussiste obbligo di astensione, a mente del combinato disposto degli artt. 51 c.p.c., 17 c.p.a e 74, comma 2, 76, 78, comma 1 e 126, d.P.R. n. 115 del 2002, per i magistrati che abbiano esaminato in sede anticipata e provvisoria, nella qualità di componenti della Commissione per il patrocinio a spese dello stato, la relativa istanza e, successivamente, siano chiamati a decidere sia il merito della controversia principale che l'ammissione al gratuito patrocinio a titolo definitivo.

[7] V. per riferimenti alle posizioni del Consiglio Nazionale Forense e alla dottrina, V. Esposito, *Alcune ipotesi di recupero delle spese di giustizia*, in *Diritto.it*, 2013.

[8] Come significativamente riportato dalla circolare prot. 15951 del 31 luglio 2015 del Segretario generale della Giustizia amministrativa, quanto alla «attività di recupero imposta agli uffici di segreteria delle somme anticipate in esecuzione del decreto ex art. 82 del T.U. n. 115 cit. (...), è da precisare che, in virtù dell'autonomia finanziaria di cui gode la Giustizia amministrativa, le anticipazioni effettuate, posto che ad esse non corrispondono specifici finanziamenti da parte del MEF, gravano direttamente su una quota parte delle risorse destinate alle generali spese di funzionamento della stessa».

[9] Disponeva tale norma che «*Se l'istante è straniero, per i redditi prodotti all'estero è sufficiente l'autocertificazione di cui alla lettera b) del comma I, accompagnata da una attestazione dell'autorità consolare competente dalla quale risulti che, per quanto a conoscenza della predetta autorità, la suddetta autocertificazione non è mendace*».

[10] Di un qualche interesse sul punto è la posizione espressa in passato dalla Commissione istituita presso il Tar Lazio Roma, la quale, nell'impossibilità di sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 79, comma 2, cit., ammetteva in via provvisoria al gratuito patrocinio anche il cittadino di Stato terzo che avesse prodotto una mera certificazione relativa all'identità del richiedente, salve e determinazioni de Collegio, in quanto la mancata ammissione provvisoria avrebbe potuto pregiudicare il diritto alla tutela giurisdizionale allo stesso riconosciuto perché il ricorso al giudice amministrativo è subordinato ad un ristretto termine decadenziale.

In particolare, la Commissione in quei provvedimenti riscontrava tre ordini di possibili vulnerabilità ad altrettanti principi costituzionali e sovranazionali ad opera del Part. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115/2002:

a) per contrasto con gli articoli 3 e 24 Cost.; «quanto alla lesione del principio di uguaglianza, emerge da un raffronto tra la disposizione posta dal Part. 79, comma 2, del d.P.R. n. 115/2002, che per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea non ammette la possibilità di autocertificare la veridicità di quanto indicato nell'istanza in ordine ai redditi prodotti all'estero, e la disposizione posta dall'art. 79, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 115/2002, che consente ai cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea di produrre una dichiarazione sostitutiva di certificazione attestante la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l'ammissione al beneficio. Infatti, a fronte della medesima esigenza di certezza sulla sussistenza del requisito reddituale richiesto per l'ammissione al beneficio, nel primo caso viene posto a carico dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea un onere documentale che appare particolarmente gravoso, se non addirittura impossibile da assolvere nel caso in cui l'istante provenga da uno Stato estero la cui autorità consolare non sia in grado di rilasciare la certificazione di cui trattasi ovvero nel caso in cui si tratti di soggetto richiedente Asilo Politico evidentemente impossibilitato a recarsi presso l'Autorità Consolare. Inoltre quanto alla violazione dell'art. 24 Cost., risulta evidente che l'impossibilità di produrre la certificazione dell'art. 79, comma 2, determinando l'inammissibilità dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, pregiudica irrimediabilmente il diritto alla tutela giurisdizionale, che la carta costituzionale riconosce anche ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea»;

b) quanto all'art.6 della CEDU e all'art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che sancisce espressamente che “a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario ad assicurare un effettivo accesso alla giustizia”;

c) infine, quanto agli artt. 10, 111 e 117, primo comma, Cost., stante la adombrata non compatibilità con dette norme sovranazionali.

[11] Segnatamente sul principio che «il mancato perseguimento di scopi di lucro ed il fatto di non esercitare attività economica costituiscono condizioni sì indispensabili per essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato, come lo stesso istante sottolinea nella propria richiesta, ma non sufficienti. La norma invocata non implica, infatti, l'ammissione tout court delle onlus al gratuito patrocinio, ma va letta ed interpretata unitariamente con le restanti disposizioni in materia e, quindi, nel senso che il trattamento di cui può godere il cittadino, persona fisica, è esteso anche ad enti ed associazioni che non perseguono scopi di lucro e non esercitano attività economica purché, però, rientrino nei parametri reddituali di cui al Vart. 76 del medesimo DPR n. 115 del 2002, applicabili a tutte le ipotesi di patrocinio».