

La Corte costituzionale respinge i dubbi di costituzionalità sollevati in relazione all'art. 119, ultima parte, del d.P.R. 30 maggio 2012, n. 115, nella parte in cui esclude dal patrocinio a spese dello Stato gli enti o le associazioni che, pur non perseguendo fini di lucro, esercitano un'attività economica.

Corte costituzionale, sentenza 6 marzo 2019, n. 35 – Pres. Lattanzi, Red. Modugno

Patrocinio a spese dello Stato – Ammissione al patrocinio di enti o associazioni – Limitazione agli enti ed associazioni che non perseguono scopi di lucro e non esercitano attività economica – Questione inammissibile di incostituzionalità.

Patrocinio a spese dello Stato – Ammissione al patrocinio di enti o associazioni – Limitazione agli enti ed associazioni che non perseguono scopi di lucro e non esercitano attività economica – Questioni infondate di incostituzionalità.

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 119, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», sollevata, in riferimento all'art. 2 della Costituzione (1);

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 119, ultima parte, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. (2).

(1-2) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale – chiamata a pronunciarsi sulle questioni di costituzionalità sollevate dal T.a.r. per le Marche, sez. I, con ordinanza n. 272 del 6 aprile 2017 (oggetto della [News US in data 14 aprile 2017](#)) in relazione all'art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002, laddove non consente l'accesso al patrocinio a spese dello Stato ad un ente di volontariato, in quanto esercente attività economica – ha dichiarato le stesse in parte inammissibili e in parte infondate, come da massime riportate.

L'art. 119 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia”) stabilisce che “il trattamento previsto per il cittadino italiano è assicurato, altresì, allo straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare e all'apolide, nonché ad enti o associazioni che non perseguono scopi di lucro e non esercitano attività economica”. Viene nella specie in considerazione la seconda parte della disposizione normativa, laddove la stessa estende il trattamento previsto per il cittadino italiano, cioè, per quel che qui rileva, la possibilità di essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato, agli enti e alle associazioni, alla doppia condizione che non perseguano scopi di lucro e non esercitino attività economica. Oggetto specifico della questione di costituzionalità è la

preclusione che la norma determina all'accesso al patrocinio a spese dello Stato agli enti che non perseguono fini di lucro ma che svolgono attività economica.

II. – La fattispecie esaminata e che ha condotto alla remissione alla Corte costituzionale può essere così sintetizzata:

- il T.a.r. per le Marche era stato chiamato a decidere sul “reclamo” proposto dalla Pubblica Assistenza Avis Onlus di Montemarciano contro il provvedimento di diniego di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, adottato dalla competente commissione istituita presso lo stesso Tribunale amministrativo e motivato sul presupposto che l'associazione richiedente rientra nel novero dei soggetti che perseguono il cosiddetto lucro oggettivo, esclusi dal beneficio in parola dall'art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002;
- il T.a.r. premette che, nel caso al suo esame, sussiste il presupposto reddituale per l'ammissione al richiesto beneficio, giacché, alla luce del bilancio presentato dall'associazione ricorrente, risultano rispettati i requisiti di cui all'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002;
- il giudice rimettente rileva, ancora, che l'associazione istante svolge – come da statuto – la propria attività senza fini di lucro e con divieto di distribuzione ai soci di qualsiasi utile, avanzo di gestione o riserva di capitale: tra le attività istituzionali sono previste, fra l'altro, la raccolta e distribuzione di sangue, l'organizzazione del soccorso mediante ambulanze, servizi di guardia medica e ambulatoriale, la promozione di iniziative di informazione e formazione sanitaria e di prevenzione;
- se è certo che l'associazione non persegue finalità di lucro, la stessa non ha dimostrato di non svolgere attività economica, ricorrendo lo scopo di lucro quando le modalità di gestione tendono alla realizzazione di ricavi eccedenti i costi e il metodo economico quando le modalità di gestione tendono alla copertura dei costi con i ricavi;
- il T.a.r. per le Marche ha quindi sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 119 *cit.* nella parte in cui non consente l'accesso al patrocinio a spese dello Stato ad un ente di volontariato – che svolga un'attività di sicuro rilievo sociale – solo in quanto soggetto esercente un'attività economica, ciò con riferimento agli artt. 2, 3 e 24 Cost.

III. – Nella sentenza in rassegna la Corte costituzionale giunge alle conclusioni di cui alle massime riportate, sulla base del seguente percorso argomentativo:

- in relazione all'art. 2 Cost.:

- a) secondo il giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe, innanzitutto, l'art. 2 Cost., perché alle formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo devono riconoscersi gli stessi diritti garantiti agli individui;
- b) la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla suddetta norma costituzionale è tuttavia inammissibile, poiché la motivazione sul punto del T.a.r. rimettente è meramente descrittiva del parametro costituzionale evocato, per poi lamentare una disparità di trattamento rispetto alle persone fisiche che, pur esercitando attività economica, possono accedere al beneficio del patrocinio a spese dello Stato: profilo, questo, apprezzabile, eventualmente, per la violazione del principio d'eguaglianza;
- in relazione agli artt. 3 e 24 Cost.:
 - c) la disciplina legislativa del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti risulta assoggettata, sin dal suo esordio, ad un regime differenziato a seconda del tipo di controversie cui il beneficio sia applicabile, in virtù dell'intrinseca diversità dei modelli del processo civile, penale e amministrativo e ciò anche in ragione della considerazione che, in tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia;
 - d) l'ontologica diversità del processo penale rispetto alle controversie civili, amministrative, contabili, assieme alle particolari esigenze di difesa di chi subisce l'azione penale, per un verso, hanno determinato l'opportunità che, nel processo penale, sia approntato un sistema di garanzie che assicuri al meglio l'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e, per un altro, escludono che sia costituzionalmente necessario che il legislatore definisca un modello unitario per i diversi giudizi, dove vengono in gioco beni diversi dall'inviolabile libertà personale;
 - e) l'area attinta dal dubbio di costituzionalità ammette, dunque, un ampio spazio di riempimento da parte della discrezionalità del legislatore, il quale – e non potrebbe essere diversamente – non può non parametrare le diverse opzioni sulla falsariga delle risorse finanziarie limitate, anche per l'esigenza di contenere le spese giudiziali;
 - f) tale discrezionalità è stata esercitata, con la previsione censurata, entro i confini costituzionalmente imposti:
 - f1) non può reputarsi manifestamente irragionevole, infatti, la scelta legislativa in base alla quale, in controversie civili, amministrative, contabili o tributarie, è esclusa l'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato di enti o associazioni, i quali, se pure non perseguono

fini di lucro, esercitano una attività economica che – proprio perché tale, e a prescindere dalla destinazione degli eventuali utili e dalla consistenza di cespiti patrimoniali – consente accantonamenti in vista, fra l'altro, proprio di eventuali contenziosi giudiziali;

- f2) una situazione, questa, assai diversa da quella che caratterizza il regime che disciplina il beneficio in favore delle persone fisiche, per le quali l'attività economica si traduce in un reddito che, sotto soglie che spetta al legislatore determinare, giustifica l'intervento dello Stato a tutela e garanzia dell'effettivo esercizio del diritto di azione e di difesa;
- f3) né vale di per sé l'argomento addotto dal giudice rimettente secondo il quale agli enti e alle associazioni *non profit* sia già riconosciuta, in vari settori dell'ordinamento, un'ampia gamma di benefici a sostegno della funzione sociale che svolgono.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- g) sul patrocinio a spese dello stato si vedano in dottrina G. SCARSELLI, *Il nuovo patrocinio a spese dello Stato nei processi civili e amministrativi*, Padova, 2003; M. VACCARI, *Il patrocinio a spese dello stato*, Milano, 2015; L. CARBONE, *I limiti di reddito per l'ammissione al gratuito patrocinio* in *Foro it.*, 2017, II, 4; si vedano anche i due pareri dell'Ufficio studi della Giustizia amministrativa resi in data 18 marzo 2016 e 17 marzo 2017, cui si rinvia per ogni approfondimento delle problematiche generali relative al patrocinio a spese dello stato;
- h) sull'art. 119, ultima parte, del d.P.R. n. 115 del 2002 si veda la questione di costituzionalità (analoga a quella esaminata nella sentenza in rassegna) sollevata da T.a.r. per la Calabria – sez. staccata di Reggio Calabria, ordinanza 14 maggio 2015, n. 486 e dichiarata inammissibile per difetto di motivazione da Corte. cost., ordinanza 1 giugno 2016, n. 128 (oggetto della News US in data 8 giugno 2016);
- i) sulla natura giurisdizionale del procedimento nel quale il giudice, in sede di reclamo, decide se spetti o meno il patrocinio a spese dello Stato cfr. Corte cost., ordinanza 22 aprile 1999, n. 144 (in *Giur. costit.*, 1999, 1156), ove si afferma che *“nel decidere se spetti il patrocinio a spese dello Stato, il giudice esercita appieno una funzione giurisdizionale avente ad oggetto l'accertamento della sussistenza di un diritto, peraltro dotato di fondamento costituzionale, sicché i provvedimenti nei quali si esprime tale funzione hanno il regime proprio degli atti di giurisdizione, revocabili dal giudice nei limiti e sui presupposti espressamente previsti, e rimuovibili, negli altri casi, solo attraverso gli strumenti di impugnazione, che nella specie sono quelli previsti dalla legge che istituisce il patrocinio a spese dello Stato”*; nell'ambito del processo

amministrativo “*l’ammissione anticipata e provvisoria al patrocinio a spese dello Stato*” è decisa dall’apposita commissione istituita presso il Consiglio di Stato, il Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana e ogni Tribunale amministrativo regionale ai sensi dell’art. 14 dell’Allegato 2 al d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104; nel caso in cui l’istanza sia respinta o dichiarata inammissibile essa può essere riproposta al giudice competente per il giudizio nel merito ai sensi dell’art. 126, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002;

- j) sulla disciplina del patrocinio a spese dello Stato come volta a individuare il “*punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia*” cfr. Corte cost., 30 gennaio 2018, n. 16 in *Foro it.*, 2018, I, 701 con nota di ROMBOLI; Corte cost., 13 luglio 2017, n. 178 in *Foro it.*, 2017, I, 2909 e in *Giur. costit.*, 2017, 1653, con nota di GIOVENE, secondo cui il legislatore può parametrare il compenso del patrocinio a spese dello Stato tenendo conto dell’obiettivo di contenimento della spesa pubblica;
- k) sul regime differenziato del patrocinio a spese dello Stato a seconda del tipo di controversie cui il beneficio sia applicabile, cfr. Corte cost., 19 novembre 2015, n. 237 in *Foro it.*, 2016, I, 13 e Corte cost., 18 luglio 2008, n. 287 in *Foro it.*, 2008, I, 2715 e in *Giur. costit.*, 2008, 3190;
- l) sulla discrezionalità del legislatore nello stabilire, per le persone fisiche, i presupposti cui parametrare l’ammissione al patrocinio a spese dello Stato, indicando nel solo parametro reddituale l’indice di abbienza o non abbienza del nucleo familiare di cui fa parte il soggetto che necessita di assistenza difensiva, con esclusione di altri elementi quali il numero dei componenti, la loro età, le condizioni di salute ecc. cfr. Corte cost., 20 ottobre 2017, n. 219 in *Foro it.*, 2018, I, 77 e in *Giur. costit.*, 2017, 2039, con nota di FARRI;
- m) sul tema del patrocinio a spese dello Stato si veda Corte di giustizia dell’Unione europea, sentenza 22 dicembre 2010, in causa C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels und Beratungsgesellschaft mbH* in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2010, 2593, *Riv. dir. internaz.*, 2011, 548, *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2011, 629, *Guida al dir.*, 2011, fasc. 6, 110 (m), con nota di CASTELLANETA, secondo la quale la compatibilità di una normativa nazionale in materia di gratuito patrocinio con l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea dipende dalla valutazione, affidata al giudice nazionale, di una serie di circostanze che, quando si tratti di persone giuridiche, prendano in considerazione anche la forma e lo scopo – di lucro o non – di tale persona giuridica, nonché la capacità finanziaria dei suoi soci o azionisti e la possibilità, per questi ultimi, di procurarsi le somme necessarie ad agire in giudizio;

- n) sui criteri di determinazione del reddito ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato si vedano:
- n1) Cass. pen., sez. IV, 13 gennaio 2017, Novello, in *Foro it.*, 2017, II, 520, nel senso che, in tema di falsità ed omissioni nella dichiarazione diretta ad ottenere l'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, non integra il delitto di cui all'art. 95 DPR 115/02 la mancata indicazione della percezione di redditi illeciti, quando questi sono il frutto dei reati nell'ambito del cui procedimento viene chiesta l'ammissione al beneficio;
 - n2) Corte cost., ordinanza 23 giugno 2016, n. 153, in *Cass. pen.*, 2016, 3638, che ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli art. 75 e 76 DPR 30 maggio 2002 n. 115, nella parte in cui non dispongono che il giudice debba tenere conto, ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, del reddito degli ultimi dodici mesi (anziché di quello dell'anno precedente risultante dalla dichiarazione dei redditi) oppure, in subordine, nella parte in cui non dispongono la possibilità di un'ammissione graduata e parziale al beneficio in ragione di fasce o scaglioni reddituali;
 - n3) Cass. pen., sez. IV, 6 ottobre 2016, Sicolo, in *Foro it.*, 2017, II, 1, con nota di CARBONE, secondo cui, ai fini dell'ammissione e conservazione del patrocinio a spese dello Stato, per l'individuazione del reddito familiare complessivo occorre fare riferimento non tanto alla famiglia anagrafica, quanto al nucleo familiare di fatto, ovvero ai legami di stabile convivenza da cui deriva una situazione di mutua e non episodica assistenza;
 - n4) Trib. Potenza 2 novembre 2013, in *Arch. nuova proc. pen.*, 2014, 188, secondo cui, in tema di ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato, il reddito complessivo del richiedente, ai sensi dell'art. 76, 2° comma, DPR 115/02, deve ritenersi costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni membro della famiglia, convivente con l'istante, compreso il reddito di quest'ultimo, fatta eccezione per le ipotesi in cui si versi in un caso di conflittualità tra gli interessi della parte stessa e quelli dei familiari o quando oggetto della causa siano i diritti della personalità;
 - n5) Cass. pen., sez. IV, 28 gennaio 2004, Zen, secondo cui, per la individuazione del reddito rilevante ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, occorre tenere conto della somma dei redditi facenti capo all'interessato e agli altri familiari conviventi, compreso il convivente *more uxorio*; in tale ultima ipotesi il giudice, nel calcolare il reddito, potrà operare le detrazioni degli assegni periodici corrisposti al

coniuge separato solo se colui che ha chiesto di essere ammesso al gratuito patrocinio sia titolare di reddito proprio, non incombendo sul convivente *more uxorio* alcun onere di provvedere al mantenimento.