CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **157/2021** (ECLI:IT:COST:2021:157)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattrice: **NAVARRETTA**
Camera di Consiglio del **09/06/2021**; Decisione del **10/06/2021**
Deposito del **20/07/2021**; Pubblicazione in G. U. **21/07/2021**
Norme impugnate: Art. 79, c. 2°, del decreto del Presidente della Repubblica 30/05/2002, n. 115.
Massime: **44111 44112 44113 44114**
Atti decisi: **ordd. 142 e 143/2020**

SENTENZA N. 157

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, 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)», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, con due ordinanze del 14 giugno

2020, iscritte, rispettivamente, ai numeri 142 e 143 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nella camera di consiglio del 9 giugno 2021 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con due ordinanze del 14 giugno 2020, identiche nella motivazione ed iscritte, rispettivamente, ai numeri 142 e 143 reg. ord. del 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione – quest'ultimo in relazione sia all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, sia all'art. 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, concernente «Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa (Testo A)» – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, 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)», nella parte in cui non prevede che, nei casi di impossibile produzione dell'attestazione consolare, i cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea possano produrre «forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale», qualora dimostrino «di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare».

2.– In punto di fatto, il giudice rimettente riferisce di doversi pronunciare, in entrambi i giudizi a quibus, sulla richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato di due cittadini indiani, G. S. e B. S.

Nelle due ordinanze, il TAR Piemonte espone che le istanze di ammissione a tale beneficio erano state avanzate dinanzi alla Commissione competente e che, a seguito della richiesta di integrazione documentale ai sensi della norma censurata, i due ricorrenti avevano prodotto nei rispettivi giudizi: copie del messaggio di posta elettronica certificata e della lettera raccomandata, inviati all'Ambasciata e al Consolato indiano in Italia, con i quali avevano richiesto l'attestazione della veridicità di quanto dichiarato in ordine ai redditi prodotti all'estero; nonché una autodichiarazione, con la quale ciascuno affermava di non disporre di tali redditi e dava atto di non aver avuto riscontro da parte dell'autorità consolare.

In ambedue i provvedimenti introduttivi del giudizio di legittimità costituzionale, il Collegio rimettente riferisce che il giudice delegato per i rispettivi procedimenti, visto il verbale della Commissione per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, rigettava le istanze, dal momento che i ricorrenti non avevano prodotto la certificazione dell'autorità consolare competente che, ai sensi dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, avrebbe dovuto attestare la veridicità di quanto indicato relativamente ai redditi prodotti all'estero.

Il rimettente, infine, riferisce che i ricorrenti avevano proposto reclamo per la revoca del decreto di esclusione dal patrocinio a spese dello Stato.

3.– In punto di rilevanza, il rimettente espone che «una pedissequa applicazione della littera legis comporterebbe la reiezione del reclamo con conferma della mancata ammissione al patrocinio a spese dello Stato», sicché la norma censurata condizionerebbe la decisione sul

ricorso presentato dagli istanti.

3.1.– Il giudice a quibus non ritiene, d'altro canto, possibile un'interpretazione della disposizione costituzionalmente orientata, in quanto non reputa praticabile l'estensione analogica dell'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia, difettando sia la lacuna normativa sia l'eadem ratio fra le due norme. In particolare, questa Corte, con la sentenza n. 237 del 2015, avrebbe rimarcato l'intenzione del legislatore di differenziare i regimi di accesso al patrocinio a spese dello Stato, in ragione della diversità di interessi coinvolti nel processo penale rispetto agli altri giudizi.

4.– Tanto premesso, e passando ad argomentare sulla non manifesta infondatezza, il Collegio rimettente sostiene che la norma censurata comporterebbe un irragionevole vulnus al principio di eguaglianza nell'accesso alla tutela giurisdizionale, in quanto condizionerebbe il beneficio del patrocinio a spese dello Stato, per i cittadini di Paesi non aderenti all'Unione europea, al rispetto di incombenze documentali, non sostituibili, neanche in caso di «inerzia di un soggetto pubblico terzo», «con gli istituti di semplificazione amministrativa e decertificazione documentale, previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea».

4.1.– In particolare, il giudice a quibus ritiene che l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia priverebbe di effettività l'art. 24 Cost., che, al terzo comma, richiede, viceversa, di assicurare ai non abbienti, con appostiti istituti, i mezzi per agire e difendersi, onde salvaguardare la pienezza del diritto alla tutela giurisdizionale consacrato nel suo primo comma.

4.2.– L'«effettività dell'accesso alla tutela giurisdizionale» – secondo il rimettente – «sarebbe [in particolare] svuotata della propria portata sostanziale [in quanto si farebbe gravare il rischio] dell'inerzia degli apparati amministrativi degli uffici consolari dei Paesi non appartenenti all'Unione europea [su] stranieri non abbienti». La disposizione violerebbe, dunque, l'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto, in contrasto «con un naturale e immanente principio di auto-responsabilità», non prevede «un meccanismo alternativo che consenta al richiedente di prescindere dalla mancata collaborazione delle proprie Autorità consolari». Tale rilievo è aggravato, secondo il giudice a quibus, dalla considerazione che alcuni ordinamenti potrebbero finanche «disconoscere un obbligo di conclusione del procedimento a istanza di parte».

4.3.– Il vulnus risulterebbe, inoltre, confermato dal riferimento all'art. 113 Cost., secondo cui «è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione». «L'effettività di questa tutela» – rileva il giudice a quibus in riferimento al citato parametro costituzionale – «corre sul filo della concreta accessibilità su un [piano] di eguaglianza sostanziale per tutti […] non tollerando discriminazioni – dirette o indirette, de iure o de facto – fondate sullo status civitatis».

4.4.– Parimenti, il diritto a un accesso effettivo alla giustizia per coloro che non dispongano di sufficienti risorse troverebbe ulteriore protezione nell'art. 117, primo comma, Cost., relativamente all'art. 47 CDFUE, secondo cui «[o]gni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo» (paragrafo 1); «[a] coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia» (paragrafo 3).

4.5.– Giunto alla conclusione che la norma censurata si ponga in contrasto con i citati parametri costituzionali, il rimettente ritiene che, onde recuperare «[l]a tenuta costituzionale» della disposizione, basterebbe che essa «prevedesse, in via additiva, il soddisfacimento dell'onere documentale», «tramite forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale», «nei casi di impossibilità, comprovando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione

consolare, valutazione quest'ultima da rimettersi al prudente apprezzamento del giudicante».

4.6.– Alla denuncia della violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza, che sfocia nella citata richiesta di pronuncia additiva, si aggiunge, ancora, la censura, sempre rispetto al medesimo parametro costituzionale, di una irragionevole disparità di trattamento fra stranieri di diverse nazionalità, a seconda della reattività e dell'efficienza dei rispettivi apparati burocratici.

4.7.– Infine, il giudice a quibus rileva un «profilo di tensione» della norma censurata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente a «tutte le convenzioni internazionali, stipulate e stipulande dallo Stato [i]taliano, che prevedano bilateralmente e multilateralmente l'estensione degli istituti della decertificazione amministrativa». L'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 445 del 2000, prevede, infatti, che i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato «possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47» dello stesso d.P.R., nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante».

5.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

5.1.– Secondo la difesa erariale, le questioni sarebbero inammissibili, innanzitutto, per difetto di rilevanza, dal momento che il ricorso avverso il decreto prefettizio, che aveva negato la conversione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale, è stato accolto con le sentenze n. 253 e n. 254 del 2020 dall'autorità giurisdizionale rimettente. Di conseguenza, la rilevanza non sussisterebbe per un duplice motivo: da un lato, se il ricorrente ha ottenuto il bene della vita a cui aspirava, ciò significa – a parere dell'Avvocatura generale – che l'accesso alla tutela è stato pieno ed effettivo; dall'altro lato, «se il giudice amministrativo ha deciso il ricorso in relazione al quale era stato chiesto il gratuito patrocinio, non può, poi, con successiva ordinanza […] sollevare questione di legittimità costituzionale».

5.2.– Una seconda eccezione di inammissibilità riguarda il carattere manipolativo della sentenza invocata dal rimettente, che non sarebbe praticabile nel contesto normativo di riferimento.

L'istituto del patrocinio a spese dello Stato rientra nella disciplina processuale, per la quale il legislatore gode di ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte. Nell'esercizio di tale discrezionalità, il legislatore avrebbe individuato alcune regole valide per il solo processo penale, tra cui quella che ammette l'autodichiarazione, qualora sia impossibile ottenere la certificazione da parte dell'autorità consolare. Nell'ottica, dunque, della differenziazione tra distinti giudizi, tale norma, a parere dell'Avvocatura generale, sarebbe espressione della volontà di escludere la possibilità di autodichiarazione nei giudizi diversi da quello penale.

Di conseguenza, nel descritto quadro normativo, risulterebbe inammissibile una pronuncia, come quella proposta dal Collegio rimettente, connotata da un elevato tasso di manipolatività.

6.– In ogni caso, le questioni di legittimità costituzionale risulterebbero, a parere dell'Avvocatura, non fondate.

In relazione ai primi due parametri evocati – gli artt. 24 e 113 Cost. – la difesa erariale afferma che la diversa disciplina prevista dal legislatore per alcune fattispecie, quali il processo penale (art. 94 t.u. spese di giustizia) o quello avverso il provvedimento di espulsione (art. 142 t.u. spese di giustizia), troverebbe giustificazione nella loro peculiarità, mentre la

norma censurata non priverebbe di effettività l'accesso alla tutela giurisdizionale, ma realizzerebbe un indispensabile contemperamento fra contrapposti interessi, in un sistema a risorse economiche limitate.

In riferimento all'art. 3 Cost., l'Avvocatura generale considera che l'autocertificazione rinviene il proprio fondamento nella disciplina di cui al d.P.R. n. 445 del 2000, ovvero nella verificabilità d'ufficio delle dichiarazioni sostitutive di certificazione. Per il cittadino di uno Stato che non possa invocare neppure una convenzione bilaterale con l'Italia non sarebbe possibile un controllo di questo tipo; di conseguenza, non sarebbe consentito autocertificare il possesso dei requisiti per l'accesso al beneficio.

A parere dell'Avvocatura generale, infine, non risulterebbe sviluppato adeguatamente il richiamo al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 47 CDFUE, che trova applicazione nei soli settori ascrivibili alla competenza del diritto dell'Unione europea. Il giudice rimettente non avrebbe, in particolare, motivato perché il diritto che il ricorrente intendeva tutelare in sede giudiziale ricadrebbe nel raggio di applicazione del parametro interposto, tanto più che la fattispecie – la conversione di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro – non sembrerebbe rientrare né nell'ambito riconducibile all'art. 15 CDFUE (Libertà professionale e diritto di lavorare), né in quello riferibile all'art. 19 CDFUE (Protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione).

Considerato in diritto

1.– Con due ordinanze del 14 giugno 2020, identiche nella motivazione ed iscritte, rispettivamente, ai numeri 142 e 143 reg. ord. del 2020, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, sezione prima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione – quest'ultimo in relazione sia all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, sia all'art. 3, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, concernente «Disposizioni legislative in materia di documentazione amministrativa (Testo A)» – questioni di legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, 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)», nella parte in cui non prevede che, nei casi di impossibile produzione dell'attestazione consolare, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea possano produrre «forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale», qualora dimostrino «di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare».

1.1.– L'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia stabilisce, infatti, che «[p]er 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».

2.– Il giudice rimettente riferisce di doversi pronunciare, in entrambi i giudizi a quibus, sul rigetto della richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato di due cittadini indiani, la cui istanza era stata respinta dal giudice delegato, visto il verbale della commissione competente, proprio in ragione della mancata presentazione della certificazione dell'autorità consolare, richiesta dalla norma censurata.

In punto di rilevanza, il TAR Piemonte evidenzia, pertanto, che l'applicazione di tale disposizione condiziona l'esito dei giudizi a quibus.

3.– Secondo il Collegio, se l'esclusione dal patrocinio a spese dello Stato di uno straniero non abbiente, cittadino di un Paese non appartenente all'Unione europea, «viene a dipendere dall'inerzia di un soggetto pubblico terzo, non sopperibile […] con gli istituti di semplificazione amministrativa e decertificazione documentale previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea», si verrebbe a creare un irragionevole vulnus al principio di eguaglianza nell'accesso alla tutela giurisdizionale.

In particolare, la norma censurata si porrebbe irragionevolmente in contrasto con l'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale, violando gli artt. 3, 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE, poiché «svuoterebbe tale diritto] della [sua] portata sostanziale in conseguenza dell'inerzia degli apparati amministrativi degli uffici consolari dei Paesi non appartenenti all'Unione europea». La disposizione, pertanto, contrasterebbe con il principio di autoresponsabilità, riconducibile alla ragionevolezza, di cui al citato art. 3 Cost., là dove addosserebbe al richiedente le conseguenze sfavorevoli di un comportamento a lui non riferibile.

Infine, il rimettente denuncia una irragionevole disparità di trattamento fra cittadini di differenti Paesi non aderenti all'Unione europea, in ragione della possibile diversa efficienza dei rispettivi apparati burocratici, nonché – in relazione all'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 445 del 2000 – una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., relativamente a «tutte le convenzioni internazionali, stipulate e stipulande dallo Stato Italiano, che prevedano bilateralmente e multilateralmente l'estensione degli istituti della decertificazione amministrativa».

4.– Secondo il rimettente per recuperare «[la] tenuta costituzionale» della disposizione sarebbe necessario che essa «prevedesse, in via additiva, il soddisfacimento dell'onere documentale», tramite «forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale», «nei casi di impossibilità [ad ottenere la prevista attestazione consolare], comprovando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza […], valutazione quest'ultima da rimettersi al prudente apprezzamento del giudicante».

5.– Le due ordinanze di rimessione pongono questioni sostanzialmente identiche in relazione alle disposizioni censurate e ai parametri evocati: pertanto, i giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con un'unica sentenza.

6.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

6.1.– Con una prima eccezione, l'Avvocatura generale fa presente che i giudizi principali, per i quali gli istanti avevano richiesto l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, sono stati decisi con le sentenze n. 253 e n. 254 del 2020, dalla stessa autorità giurisdizionale rimettente. Di conseguenza, secondo la difesa erariale, la rilevanza non sussisterebbe, avendo i ricorrenti ottenuto il bene della vita a cui aspiravano, il che dimostrerebbe un accesso pieno ed effettivo alla tutela giurisdizionale. Inoltre, «se il giudice amministrativo ha deciso il ricorso in relazione al quale era stato chiesto il gratuito patrocinio, non può poi, con successiva ordinanza […] sollevare questione di legittimità costituzionale», in quanto si sarebbe «spogliato del processo».

L'eccezione non è fondata.

La decisione sul patrocinio a spese dello Stato è diversa e indipendente rispetto a quella relativa al merito della controversia, il che rende possibile una sua adozione «in ogni tempo […] e, dunque, sia prima che la causa pervenga alla sentenza sia dopo la pronuncia definitiva» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 febbraio 2020, n. 4315, nello stesso senso

anche Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 15 novembre 2018, n. 29462).

D'altro canto, i giudizi sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato incidono sull'imputazione dei costi relativi al compenso dovuto al difensore per l'opera prestata nell'ambito del processo. Il TAR Piemonte, con le sentenze n. 253 e n. 254 del 2020, con le quali ha deciso le questioni relative all'annullamento del decreto prefettizio di rigetto della domanda di conversione del permesso di soggiorno, si è riservato, non a caso, di pronunciarsi sia sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato sia sulle spese di giudizio. Non può, pertanto, ritenersi che si sia «spogliato del processo».

Per le ragioni esposte cade il dubbio sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, norma che trova sicura applicazione nei giudizi a quibus, dal momento che i soggetti istanti sono cittadini di uno Stato non appartenente all'Unione europea. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, è sufficiente che la norma impugnata sia applicabile nel giudizio a quo (sentenze n. 253 del 2019, n. 46 e n. 5 del 2014 e n. 294 del 2011) e che la pronuncia di accoglimento possa influire «sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (tra le molte, sentenza n. 28 del 2010)» (sentenza n. 20 del 2016; in senso conforme sentenza n. 84 del 2021).

6.2.– L'Avvocatura generale ha sollevato, poi, una seconda eccezione di inammissibilità, adducendo che il rimettente avrebbe invocato una sentenza manipolativa non costituzionalmente obbligata in una materia riservata alle scelte discrezionali del legislatore.

Anche questa eccezione non è fondata.

Vero è che questa Corte ha più volte ribadito che le scelte adottate dal legislatore nel regolare l'istituto del patrocinio a spese dello Stato sono connotate da una rilevante discrezionalità, che è doveroso preservare (sentenza n. 47 del 2020; ordinanze n. 3 del 2020 e n. 122 del 2016).

Tuttavia, questo non sottrae tale normazione al giudizio sulla legittimità costituzionale, in presenza di una «manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate (da ultimo, sentenze n. 97 del 2019 e n. 81 del 2017; ordinanza n. 3 del 2020)» (sentenza n. 47 del 2020), in quanto è necessario «evitare zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale, tanto più ove siano coinvolti i diritti fondamentali e il principio di eguaglianza, che incarna il modo di essere di tali diritti» (sentenza n. 63 del 2021).

Deve poi aggiungersi che la «ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta […] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (si veda, da ultimo, la sentenza n. 252 del 2020 e in senso conforme le sentenze n. 224 del 2020; n. 99 del 2019; n. 233, n. 222 e n. 41 del 2018; n. 236 del 2016)» (sentenza n. 63 del 2021). In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso «"precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti" (ex multis, sentenze n. 224 del 2020 e n. 233 e n. 222 del 2018; n. 236 del 2016)». (sentenza n. 63 del 2021).

Nello specifico contesto, il giudice rimettente sollecita un intervento additivo di questa Corte, che in effetti rinviene nell'ordinamento «precisi punti di riferimento» sia nell'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia sia nell'art. 16 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), che richiama

espressamente il citato art. 94.

7.– Nel merito, occorre, innanzitutto, verificare se l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia contrasti con l'art. 3 Cost., in coordinamento con gli artt. 24 e 113 Cost., nella parte in cui non prevede che i cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea possano presentare «forme sostitutive di certificazione», «comprovando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare», la cui allegazione risulta, pertanto, impossibile.

8.– Le questioni sono fondate.

8.1.– La norma censurata si inquadra nell'ambito della disciplina sul patrocinio a spese dello Stato, vòlto a dare attuazione alla previsione costituzionale, secondo cui devono essere assicurati «ai non abbienti […] i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (art. 24, terzo comma, Cost.).

L'istituto serve, dunque, a rimuovere, in armonia con l'art. 3, secondo comma, Cost. (sentenza n. 80 del 2020), «le difficoltà di ordine economico che possono opporsi al concreto esercizio del diritto di difesa» (sentenza n. 46 del 1957, di seguito citata dalla sentenza n. 149 del 1983; in senso analogo, le sentenze n. 35 del 2019, n. 175 del 1996 e n. 127 del 1979), assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, che il secondo comma del medesimo art. 24 Cost. espressamente qualifica come diritto inviolabile (sentenze n. 80 del 2020, n. 178 del 2017, n. 101 del 2012 e n. 139 del 2010; ordinanza n. 458 del 2002).

«L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti», ha osservato questa Corte, «è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione […] e caratterizzanti lo stato democratico di diritto» (sentenza n. 26 del 1999; in senso conforme sentenze n. 238 del 2014, n. 120 del 2014 e ordinanza n. 386 del 2004). Esso è riconosciuto a tutti, dal primo comma dell'art. 24 Cost., e a tutti spetta, com'è proprio dei diritti ascrivibili all'alveo dell'art. 2 Cost., riferito in maniera cristallina all'uomo.

8.2.– D'altro canto, la natura inviolabile del diritto ad accedere ad una tutela effettiva, ai sensi dell'art. 24, terzo comma, Cost., non lo sottrae al bilanciamento di interessi che, per effetto della scarsità delle risorse, si rende necessario rispetto alla molteplicità dei diritti che ambiscono alla medesima tutela.

Questa Corte «ha sottolineato 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 (sentenza n. 16 del 2018)» (sentenza n. 47 del 2020).

In tale «prospettiva si spiega», prosegue la sentenza n. 47 del 2020, «che per tutti i processi diversi da quello penale (civile, amministrativo, contabile, tributario e di volontaria giurisdizione) per il riconoscimento del beneficio è richiesto […] che le ragioni di chi agisce o resiste "risultino non manifestamente infondate"», onde evitare che i non abbienti siano indotti «a intentare cause palesemente infondate senza dover tener conto del loro peso economico». Diversamente, «[a]ppare giustificato [che, nel caso del processo penale, in cui l'azione viene subita da chi aspira al patrocinio a spese dello Stato], venga assicurata […] una più intensa protezione, sganciando l'ammissione al beneficio de quo da qualsiasi filtro di non manifesta infondatezza delle ragioni del soggetto interessato» (ancora sentenza n. 47 del 2020).

Appare allora evidente la motivazione che può rendere non irragionevole il variare di talune regole in funzione dei processi interessati dalla richiesta di accesso al patrocinio a spese dello Stato (si vedano, in senso analogo, anche le ordinanze n. 270 del 2012, n. 201 del 2006 e

350 del 2005, con riferimento alla liquidazione degli onorari e dei compensi ai difensori, di cui all'art. 130, t.u. spese di giustizia, e la sentenza n. 237 del 2015, relativa alla quantificazione dei limiti di reddito, di cui all'art. 92, t.u. spese di giustizia). Non viene in considerazione un presunto diverso rango assiologico del diritto alla tutela giurisdizionale, associato ai differenti processi, quanto piuttosto sono le caratteristiche di questi ultimi a poter condizionare il bilanciamento di interessi rispetto a specifiche disposizioni.

«Va da sé», ha rilevato sempre questa Corte, «che [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)» (sentenza n. 237 del 2015).

8.3.– Tanto premesso, il testo unico in materia di spese di giustizia introduce, nell'art. 119, con riferimento al patrocinio a spese dello Stato nei processi civile, amministrativo, contabile e tributario, una equiparazione al trattamento previsto per il cittadino italiano di quello relativo allo «straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare».

Sennonché, a fronte di tale equiparazione, l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia stabilisce che, per i soli cittadini di Paesi non aderenti all'Unione europea, «i redditi prodotti all'estero [debbano essere certificati dalla] autorità consolare competente, che attest[i] la veridicità di quanto in essa indicato», senza contemplare alcun rimedio all'eventuale condotta non collaborativa di tale autorità e, dunque, all'impossibilità di produrre la relativa certificazione.

Per converso, nella disciplina riservata al processo penale, l'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia prevede che «in caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, la sostituisce, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione».

8.4.– Orbene, deve rilevarsi, innanzitutto, che l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia palesa rilevanti distonie, posto che, avvalendosi del mero criterio della cittadinanza, richiede, stando alla sua lettera, la certificazione dell'autorità consolare competente per i redditi prodotti all'estero solo ai cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea e non anche a quelli italiani o ai cittadini europei, che pure possano aver prodotto redditi in Paesi terzi rispetto all'Unione europea; al contempo, la medesima disposizione sembra pretendere dai cittadini degli Stati non aderenti all'Unione europea la certificazione consolare per qualsivoglia reddito prodotto all'estero, compresi quelli realizzati in Paesi dell'Unione.

Ma soprattutto, anche a voler prescindere da tali anomalie, non può tacersi la manifesta irragionevolezza che deriva dalla mancata previsione, nell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, per i processi civile, amministrativo, contabile e tributario, di un meccanismo che – come, viceversa, stabilisce per il processo penale l'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia – consenta di reagire alla mancata collaborazione dell'autorità consolare, così bilanciando la necessità di richiedere un più rigoroso accertamento dei redditi prodotti in Paesi non aderenti all'Unione europea, per i quali è più complesso accertare la veridicità di quanto dichiarato dall'istante, con l'esigenza di non addebitare al medesimo richiedente anche il rischio dell'impossibilità di procurarsi la specifica certificazione richiesta.

8.5.– La distinzione tra processo penale e altri processi (civile, amministrativo, contabile e tributario) può giustificare, dunque, – come sopra illustrato – che vengano ritenute non irragionevoli, se correlate alle diverse caratteristiche e implicazioni dei vari processi, talune differenziazioni nella disciplina del patrocinio a spese dello Stato. Tuttavia, tale dicotomia non

può in alcun modo legittimare, rispetto ai parametri costituzionali invocati, la mancata previsione di un correttivo, nell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, che permetta di superare l'ostacolo creato dalla condotta omissiva, o in generale non collaborativa, dell'autorità consolare.

8.5.1.– La disposizione censurata, infatti, in contrasto con la ragionevolezza e con il principio di autoresponsabilità, inficia la possibilità di un accesso effettivo alla tutela giurisdizionale, facendo gravare sullo straniero proveniente da un Paese non aderente all'Unione europea il rischio dell'impossibilità di produrre la sola documentazione ritenuta necessaria, a pena di inammissibilità, per comprovare i redditi prodotti all'estero.

Più precisamente, la norma censurata sottende, secondo il diritto vivente, una presunzione che lo straniero abbia redditi all'estero (si vedano Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sezione di Napoli, sentenze 3 maggio 2021, n. 2913, 30 aprile 2021, n. 2887, 28 aprile 2021, n. 2777; Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione di Roma, sentenza 13 gennaio 2020, n. 298, decreti 22 ottobre 2018, n. 10237 e 19 luglio 2018, n. 8135; Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sentenza 11 ottobre 2019, n. 1350; Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 30 luglio 2020, n. 16424; con la sola eccezione della sentenza della Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 9 febbraio 2018, n. 6529). Tale presunzione implica un onere gravoso, specie quando la prova abbia un contenuto negativo, poiché tali redditi in effetti non sussistono, il che può ritenersi ipotesi non rara, se è vero che spesso è proprio lo stato di indigenza ad indurre le persone ad emigrare. Inoltre, sempre la norma censurata consente di vincere la presunzione solo con le forme documentali da essa previste, vale a dire con la certificazione dell'autorità consolare competente, prescindendo dall'eventuale esistenza di altre prove circa l'effettiva consistenza dei propri redditi all'estero. Ma soprattutto, e questo è il profilo che palesa nella maniera più evidente il vulnus costituzionale, l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia fa gravare sull'istante il rischio del fatto del terzo (ossia l'autorità consolare), la cui eventuale inerzia o inadeguata collaborazione rendano impossibile produrre tempestivamente la corretta certificazione richiesta.

Questa Corte, viceversa, anche di recente ha ribadito, relativamente alla documentazione necessaria ad accedere ai benefici dell'edilizia residenziale pubblica, che non possono «gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione in parola, ciò che la renderebbe costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria» (sentenza n. 9 del 2021).

Gli stessi principi sono stati, del resto, affermati in materia di notifiche, là dove la Corte ha ritenuto «palesemente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa discendere […] dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi […] e che, perciò resta del tutto estranea alla sfera di disponibilità del primo» (sentenza n. 447 del 2002, che estende a tutte le notifiche quanto già previsto per le notifiche all'estero dalla sentenza n. 69 del 1994. Il principio generale è stato poi ripreso dalle sentenze n. 3 del 2010, n. 318 del 2009, n. 28 del 2004 e dalle ordinanze n. 154 del 2005, n. 118 del 2005 e n. 153, n. 132 e n. 97 del 2004).

In definitiva, contrasta con gli artt. 3, 24 e 113 Cost. una previsione, come quella della norma censurata, che fa gravare sull'istante il rischio della impossibilità di produrre una specifica prova documentale richiesta per ottenere il godimento del patrocinio a spese dello Stato; essa, infatti, impedisce – a chi è in una condizione di non abbienza – l'effettività dell'accesso alla giustizia, con conseguente sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale.

8.5.2.– Tanto considerato, risulta meritevole di accoglimento la richiesta del rimettente di una pronuncia additiva, che eviti il contrasto con il principio di autoresponsabilità, tramite

l'aggiunta di una previsione che già trova riscontro nella disciplina dettata dall'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia, per il processo penale, nonché dall'art. 16 del d.lgs. n. 25 del 2008, per l'impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni sullo status di rifugiato, che al medesimo art. 94 si richiama. Il problema relativo alla documentazione dei redditi prodotti in Paesi non aderenti all'Unione europea non presenta, infatti, a ben vedere, alcuna ragionevole correlazione con la natura dei processi, nei quali si richiede il beneficio del patrocinio a spese dello Stato.

In linea, dunque, con le citate disposizioni, la legittimità costituzionale dell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia può essere ricostituita, integrando la previsione sull'onere probatorio, con la possibilità per l'istante di produrre, a pena di inammissibilità, una «dichiarazione sostitutiva di certificazione» relativa ai redditi prodotti all'estero, una volta dimostrata l'impossibilità di presentare la richiesta certificazione.

In tal modo, analogamente a quanto previsto per il processo penale e per l'impugnazione in sede giurisdizionale dello status di rifugiato, la disposizione censurata può essere resa conforme alla disciplina generale che concretizza il principio di autoresponsabilità.

Tale principio, che implica quale corollario quello secondo cui ad impossibilia nemo tenetur, non solo esclude che si possa far gravare sull'istante il rischio dell'impossibilità di procurarsi la documentazione consolare, ma oltretutto impedisce di pretendere la probatio spesso diabolica del fatto oggettivo costitutivo di un'impossibilità in termini assoluti. Questo sposta la categoria dell'impossibilità verso una accezione relativa, che si desume in controluce rispetto al comportamento esigibile, suscettibile cioè di essere preteso in base alla regola di correttezza, nella misura dell'impegno derivante dal canone di diligenza: l'impossibilità relativa inizia (ed è implicitamente dimostrata) là dove finisce il comportamento esigibile (ex fide bona e) secondo diligenza (in termini simili sentenza n. 9 del 2021).

Non a caso, anche nell'interpretazione che dell'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia offre la Corte di cassazione, il cittadino di Paesi non aderenti all'Unione europea non deve provare un'impossibilità in senso assoluto di avvalersi dell'autocertificazione, ma è sufficiente che dimostri un'impossibilità in senso relativo, desumibile in via presuntiva dalla circostanza che «il richiedente si sia utilmente e tempestivamente attivato per ottenere le previste certificazioni» (Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 26 maggio 2009, n. 21999). La prova dell'impossibilità assoluta viene, infatti, ritenuta «di per sé incompatibile con un procedimento teso ad assicurare la difesa al non abbiente» (Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 22 febbraio 2018, n. 8617).

A fronte, dunque, dell'impossibilità di ottemperare all'onere di esibire la documentazione consolare, deve riespandersi, a favore dell'istante, l'opportunità di avvalersi della dichiarazione sostitutiva di certificazione.

9.– In conclusione, l'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia risulta costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non consente al cittadino di uno Stato non aderente all'Unione europea di presentare, a pena di inammissibilità, una dichiarazione sostitutiva di certificazione sui redditi prodotti all'estero, qualora dimostri – nei termini sopra illustrati, ossia provando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo correttezza e diligenza – l'impossibilità di produrre la richiesta documentazione.

10.– Restano assorbite le questioni di legittimità costituzionale poste in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo della disparità di trattamento tra stranieri di Paesi non appartenenti all'Unione europea, nonché in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., relativamente all'art. 47 CDFUE, nonché relativamente alle convenzioni internazionali, che prevedano l'estensione degli istituti della decertificazione amministrativa.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 79, comma 2, 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)», nella parte in cui non consente al cittadino di Stati non appartenenti all’Unione europea, in caso di impossibilità a presentare la documentazione richiesta ai sensi dell’art. 79, comma 2, di produrre, a pena di inammissibilità, una dichiarazione sostitutiva di tale documentazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 20 luglio 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.