

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2021

DALLA TEORIA ALLA PRATICA: IL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO COME DIRITTO SOCIALE DEGLI STRANIERI

di Antonello Ciervo

***Abstract:** Il saggio analizza l'istituto giuridico del patrocinio a spese dello Stato come diritto sociale, sia con riferimento ai principi costituzionali che reggono la materia, sia alla luce della prassi. In particolare, l'analisi si sviluppa a partire dalla giurisprudenza costituzionale più recente, in una prospettiva diacronica, alla luce dell'evoluzione legislativa, con particolare riferimento al Testo Unico delle Spese di Giustizia (TUSG). Infine, il saggio si sofferma sulle più recenti proposte di riforma e sulla sentenza n. 157/2021 della Corte costituzionale.*

***Abstract:** The essay analyzes the institution of legal aid as a social right with reference to the constitutional principles and in the light of practice. In particular, the analysis is developed on the level of the most recent constitutional jurisprudence, and on the diachronic level, in light of the legislative evolution of the matter. Finally, the essay focuses on the most recent documents for the reform of the civil process and on the recent sentence no. 157/2021 of the Constitutional Court.*

DALLA TEORIA ALLA PRATICA: IL PATROCINIO A SPESE DELLO STATO COME DIRITTO SOCIALE DEGLI STRANIERI

di Antonello Ciervo*

SOMMARIO: 1. L'invioabilità del diritto di difesa e il patrocinio a spese dello Stato come diritto sociale. – 2. La giurisprudenza costituzionale e sovranazionale prima dell'entrata in vigore del Testo Unico delle Spese di Giustizia (TUSG) del 2002. – 3. ... e dopo l'entrata in vigore del TUSG. – 4. Gli ostacoli all'accesso al gratuito patrocinio dello straniero nella prassi e alla luce delle recenti riforme legislative in materia. – 5. L'emergenza sanitaria e l'accesso degli stranieri al patrocinio a spese dello Stato tra indifferenza del legislatore e attivismo della Corte costituzionale.

1. L'invioabilità del diritto di difesa e il patrocinio a spese dello Stato come diritto sociale

L'invioabilità del diritto di difesa sancito all'art. 24, primo comma Cost., tradizionalmente letto in combinato disposto con il successivo art. 113 Cost. nella prospettiva del superamento di ogni preclusione all'impugnazione degli atti della P.A., non può certamente essere ridotta ad una mera enunciazione di principio della giustiziabilità dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi innanzi all'autorità giudiziaria. Proprio perché inviolabile – e dunque annoverabile tra i cc.dd. «principi supremi dell'ordinamento costituzionale»¹ –, il diritto di difesa deve essere considerato alla luce delle concrete modalità con cui il soggetto, cittadino o straniero che sia, risulti effettivamente in grado di accedere al sistema giudiziario, dotandosi di un professionista capace di far valere le ragioni tecnico-

* Ricercatore in Diritto pubblico, Università degli Studi Unitelma-Sapienza di Roma.

1. Come è noto tale categoria è sempre apparsa nebulosa, sin dalla sua prima enunciazione da parte della Corte costituzionale nella sentenza n. 1146/1988, come hanno avuto modo di sottolineare, tra i tanti, F.P. Casavola, *I principi supremi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1995, p. 153 ss. e più di recente A. Apostoli, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Rivista del gruppo di Pisa*, n. 2/2018, 20.06.2018. Con riferimento al diritto di difesa, si veda la sentenza n. 238/2014, laddove il Giudice delle leggi – al punto 3.4. del «Considerato in diritto» – ha precisato come: «Ripetutamente questa Corte ha osservato che fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale vi è il diritto di agire e di resistere in giudizio a difesa dei propri diritti riconosciuto dall'art. 24 Cost. [...]. Nella specie, il giudice rimettente ha non casualmente indicato congiuntamente gli artt. 2 e 24 Cost., inestricabilmente connessi nella valutazione di legittimità costituzionale chiesta a questa Corte. Il primo è la norma sostanziale posta, tra i principi fondamentali della Carta costituzionale, a presidio dell'invioabilità dei diritti fondamentali della persona, tra i quali [...] la dignità. Il secondo è anch'esso a presidio della dignità della persona, tutelando il suo diritto ad accedere alla giustizia per far valere il proprio diritto inviolabile». Sempre in questa sentenza, la Corte ha fatto riferimento ai suoi precedenti in materia, ricordando come sin dalla decisione n. 18/1982 – e poi più esaustivamente nella successiva n. 26/1999 –, «alla titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale, [in quanto ...] l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti [...] è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili e caratterizzanti lo stato democratico di diritto».

giuridiche a fondamento delle proprie pretese, sia sul versante sostanziale, sia soprattutto su quello processuale².

Il superamento della mera concezione formale dell'uguaglianza, attraverso l'enunciazione al capoverso dell'art. 3 Cost. del principio di uguaglianza sostanziale, appare, ad avviso di chi scrive, come l'orizzonte di senso giuridico all'interno del quale deve essere analizzata l'inviolabilità della difesa tecnica e il correlato supporto a favore dei non abbienti – anche stranieri, regolarmente o irregolarmente presenti sul territorio italiano³ –, di potersi difendere o agire in giudizio anche se privi di mezzi economici adeguati. Del resto se così non fosse, la proclamazione dell'inviolabilità del diritto di difesa sarebbe un mero orpello retorico, una semplice petizione di principio che eluderebbe il nodo sociale ed economico della rimozione di quegli ostacoli che non consentono a tutti – prescindendo, quindi, anche dalla loro cittadinanza – di poter disporre di una difesa tecnica, possibilmente di qualità⁴.

Il terzo comma dell'art. 24 Cost., dunque, deve essere considerato in questa prospettiva, trattandosi di un vero e proprio dovere di attuazione costituzionale che grava in capo alle istituzioni repubblicane, perché senza il patrocinio garantito dallo Stato a favore dei non abbienti si rischierebbe di acuire ulteriormente le disuguaglianze sociali esistenti e di

2. Sulla necessità e l'obbligo per il singolo di dotarsi di un avvocato e di non potersi difendere da solo in giudizio, la dottrina appare del tutto unanime: si vedano almeno V. Grevi (a cura di), *Il problema dell'autodifesa nel processo penale*, Bologna, Zanichelli, 1977, *passim* e M. Chiavario, *Processo e garanzie della persona. II. Le garanzie fondamentali*, Milano, Giuffrè, 1984, in particolare p. 143 ss. Tale principio risulta estendibile anche al processo civile, nonostante alcune eccezioni per specifiche fattispecie bagatellari previste dalla legge, per cui la parte può anche non dotarsi di un avvocato e stare in giudizio personalmente: cfr. L.P. Camoglio, *Procura (dir. proc. civ.)*, in *Enc. diritto. Aggiornamento*, IV, Milano, Giuffrè, 2000, p. 1043 ss. Il problema della legittimità dell'autodifesa si era posto durante i cc.dd. “anni di piombo”, quando gli appartenenti a gruppi terroristici sotto processo per gravi reati politici, sistematicamente chiedevano di difendersi in proprio senza il supporto di un legale: la questione è giunta all'attenzione della Corte costituzionale la quale ha ribadito l'irrinunciabilità alla difesa tecnica con la sentenza n. 125/1979 (su cui si veda G. Zagrebelsky, *L'autodifesa di fronte alla Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, p. 855 ss.).

3. Con riferimento all'estensione delle garanzie di cui all'art. 3, primo e secondo comma Cost. anche agli stranieri (regolarmente e irregolarmente) presenti sul territorio italiano, si veda già C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in Id., *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, p. 24 ss.; per le posizioni più recenti in dottrina, a partire dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, si vedano almeno M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, p. 203 ss.; C. Corsi, *Lo Stato e lo Straniero*, Padova, Cedam, 2001, p. 82 ss.; E. Grosso, voce *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, Utet, 1999, p. 161 ss., oltre a G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, Jovene, 2007, p. 108 ss. per una ricostruzione d'insieme di questo dibattito. Da ultimo si evidenzia come la Corte costituzionale, nella sua recente sentenza n. 258/2017, abbia stabilito che l'imposizione allo straniero disabile del giuramento di fedeltà alla Repubblica, quale condizione per acquisire la cittadinanza italiana, rappresenta una forma di “emarginazione sociale” che ostacola il processo di inserimento dello stesso nella comunità politica italiana, un ostacolo che dev'essere rimosso ai sensi dell'art. 3, secondo comma Cost.

4. Cfr. V. Denti, *Processo civile e giustizia sociale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1971, p. 69 ss., ma soprattutto p. 146, con riferimento al r.d. 30.12.1923, n. 3282, allora in vigore, che «non può ritenersi soddisfacente, sia perché non tutti i settori in cui sarebbe opportuna una consulenza legale per i poveri appaiono coperti dalle libere iniziative private, sia perché l'attuazione del precetto costituzionale è compito primario dello Stato ed i non abbienti debbono poter contare su un'assistenza che [...] non li costringa a passare attraverso il tramite delle organizzazioni di parte».

discriminare una determinata categoria di persone, se soltanto si tiene conto dell'eccessiva durata dei processi che caratterizza il nostro sistema giudiziario, fattore questo che è forse quello di «maggiore incidenza discriminatoria sulle corti, rendendone [l'accesso] problematico (se non addirittura proibitivo) per chi non sia economicamente in grado di sopportare *a priori* le anticipazioni di spesa e gli altri oneri patrimoniali, al cui adempimento non di rado è subordinata la possibilità di agire o di difendersi in giudizio»⁵.

Superate quindi le limitazioni formali che avevano caratterizzato l'esperienza costituzionale liberale e fascista⁶, oggi l'accesso alla giurisdizione si caratterizza per essere sempre più di massa e, pertanto, non possono più trovare accoglienza nel nostro ordinamento norme che non tengano conto dei concreti ostacoli di natura economico-sociale che precludono l'accesso al sistema giudiziario⁷. Non mancano, tuttavia, esempi recenti di preclusioni processuali introdotte dal legislatore, se solo si pensa che all'art. 204-*bis* del Codice della strada – approvato nel 1992 e dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 114/2004 – ancora si prevedeva a carico del ricorrente che impugnava il verbale di contestazione di un'infrazione automobilistica, l'onere di versare al momento dell'iscrizione a ruolo della causa, a pena di inammissibilità del ricorso, una somma pari alla metà del massimo edittale della sanzione inflitta in concreto⁸.

In sintesi, la lettura in combinato disposto degli artt. 24, primo e terzo comma Cost., insieme all'art. 3 cpv. e all'art. 113, primo e secondo comma Cost., inducono a qualificare l'accesso alla giustizia a favore dei non abbienti come un diritto sociale in senso stretto, momento di estrinsecazione concreta dell'azione degli organi costituzionali, finalizzata a consentire l'effettiva parità sostanziale delle parti all'interno del processo. Tuttavia, si deve precisare come quest'ultimo principio, chiaramente formalizzato all'art. 111 Cost. a seguito

5. Così lucidamente L.P. Camoglio, *Articolo 24, terzo comma*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, Zanichelli, 1981, p. 119.

6. Cfr. sul punto G. Repetto, voce *Assistenza giudiziaria ai non abbienti. I) Diritto costituzionale, Aggiornamento*, in *Enc. giur. Treccani*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 2006, p. 2 ss.; per un quadro della legislazione di settore alla fine del XIX secolo, si vedano E. Caldara, C. Cavagnari, voce *Avvocatura dei poveri*, in *Digesto italiano*, IV, Torino, Utet, 1893-1899, p. 710 ss.; per una ricostruzione storica dell'istituto e della sua evoluzione normativa, cfr. l'approfondita analisi di G. Macrì, *Difesa d'ufficio e gratuito patrocinio. Aspetti sociologici e giuridici*, 2003, reperibile sul sito de *L'Altro diritto* al seguente URL: <http://www.adir.unifi.it/rivista/2003/macri/>.

7. Sul fenomeno della giustizia di massa si rinvia all'importante lavoro di M. Cappelletti, *Il processo come fenomeno sociale di massa* (1969), in Id., *Giustizia e società*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977, p. 228 ss. Esempio classico di preclusione processuale illegittima, presente nel nostro ordinamento agli inizi degli anni Sessanta del secolo scorso, era il principio del *solve et repete* che caratterizzava l'accesso alla giustizia tributaria e che venne dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 21/1961 (su cui si veda, in dottrina, almeno C. Esposito, *Considerazioni sulla morte del solve et repete*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 142 ss.).

8. La Corte al riguardo ha evidenziato come tale onere economico «finisca con il pregiudicare l'esercizio di diritti che l'art. 24 della Costituzione proclama inviolabili, considerato che il mancato versamento comporta un effetto preclusivo dello svolgimento del giudizio, incidendo direttamente sull'ammissibilità dell'azione esperita» (così al punto 5.2. del «Considerato in diritto» della sentenza n. 114/2004).

della riforma costituzionale del 2000, si ponga su di un piano diverso da quello che si sta qui considerando: tale principio, infatti, presuppone come già realizzata la possibilità per il singolo di entrare nel processo a mezzo del proprio legale e, pertanto, denota un approccio al problema della parità d'armi delle parti tutto sommato ancora improntato alle logiche della mera uguaglianza formale⁹.

Mentre la dottrina più risalente non aveva posto a tema la questione della dimensione sociale del diritto di difesa per i non abbienti¹⁰, quella più recente invece ha colto e posto criticamente il problema dell'accesso (anche degli stranieri) alla giurisdizione, in termini di effettiva garanzia della difesa tecnica, riconoscendo al patrocinio a spese dello Stato la natura di diritto sociale in senso stretto¹¹. Resta comunque innegabile un punto, ossia che nell'elaborazione dell'art. 24, terzo comma Cost. in seno all'Assemblea costituente, tanto il riferimento agli «appositi istituti» in cui si sarebbe dovuto concretizzare il patrocinio a spese dello Stato, quanto la categoria stessa dei «non abbienti», apparvero da subito di non univoca interpretazione, spingendo alcuni autorevoli studiosi a parlare di vere e proprie locuzioni costituzionalmente «indecifrabili»¹².

In effetti, anche le proposte più innovative avanzate in quella sede non sono riuscite poi a trovare nella formulazione finale di questo articolo un esito positivo¹³, limitandosi dunque

9. Sul punto si veda, nella sterminata letteratura in materia, almeno i rilievi critici di M. Cecchetti, *La riforma dell'art. 111 Cost.: tra fonti preesistenti, modifica della Costituzione, diritto intertemporale ed esigenze di adeguamento della legislazione ordinaria*, in AA. VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, p. 165 ss., in particolare p. 170 ss. sulle matrici normative costituzionali e sovranazionali, con particolare riferimento all'art. 6 CEDU, che hanno portato all'introduzione dei principi del c.d. "giusto processo" nel testo dell'art. 111 Cost.

10. Un accenno viene fatto alla questione da A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 2003, p. 146.

11. Si vedano G. Sorrenti, voce *Giusto processo (e diritto di difesa)*, in C. Panzera, A. Rauti (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 205 ss. che fa emergere il problema dell'effettività delle garanzie processuali e difensive a tutela dello straniero, in concreto qualitativamente inferiori anche a quelle del cittadino non abbiente. Particolare rilievo viene dato alla dimensione sociale dei diritti dello straniero da C. Corsi, voce *Straniero (dir. cost.)*, in *Enc. diritto. Annali*, VI, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 862-863.

12. Soltanto all'inizio degli anni Settanta la Corte costituzionale chiarirà che i non abbienti «non sono i poveri, ma coloro che non sono in grado di sopportare il costo di un processo» (così la sentenza n. 41/1972), mentre con riferimento al legame tra non abbienza e principio di uguaglianza sostanziale, la Consulta si limiterà a sostenere che tale *status* si deve presumere come non volontario, in quanto il singolo non può essere considerato responsabile della propria condizione di indigenza (cfr. la sentenza n. 144/1992). In dottrina, sull'interpretazione della locuzione costituzionale in questione, si veda A. Pizzorusso, *L'art. 24, 3° comma, della Costituzione e le vigenti disposizioni sul gratuito patrocinio*, in *Foro it.*, 1967, p. 1 ss., il quale leggeva il concetto di «non abbienza» alla luce dell'art. 38, primo comma Cost., intendendolo come più ampio rispetto a quello di «indigenza». La dottrina processualistica più recente, invece, prescinde da una definizione in termini economico-sociali della locuzione, preferendo formularne una lettura più sostanziale, con riferimento alla specifica onerosità del processo rispetto al quale il singolo agisce o si difende: si vedano, al riguardo, N. Trocker, voce *Patrocinio gratuito*, in *Dig. disc. priv., sez. civile*, XII, Torino, Utet, 1995, p. 306 ss. ed E. Gallo, voce *Assistenza giudiziaria ai non abbienti. Diritto costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, III, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1991, pp. 3-4.

13. Si consideri soltanto la posizione espressa dal Calamandrei in Assemblea che propose di costituzionalizzare il principio della non tassabilità degli atti introduttivi del giudizio, poi non accolta dalla II sottocommissione; tuttavia, era

il precetto costituzionale vigente a ribadire con una formula di per sé «sostanzialmente liberale e conservatrice»¹⁴ la necessità di una garanzia di accesso alla giustizia in termini effettivi, tanto è vero che la più attenta dottrina processualistica ha parlato al riguardo di un diritto di libertà positiva, piuttosto che di un diritto sociale *stricto sensu*¹⁵.

Il nodo sta forse nel fatto che neppure i Costituenti sono stati in grado di svincolare la possibilità per i non abbienti di stare in giudizio se non attraverso il ricorso ad un professionista del libero foro, tenuto ad accettare l'incarico in ragione dei propri obblighi deontologici e a garantire al proprio assistito un livello comunque elevato di professionalità, improntato ai principi di buona fede, correttezza e trasparenza tecnico-professionale. Al contempo, il Costituente non ha neppure avuto la capacità di indagare ed approfondire modelli diversi di patrocinio a spese dello Stato come quelli caratterizzanti l'esperienza giudiziaria anglosassone e nord-europea, improntati a modelli misti di accesso alla giustizia, attraverso uffici pubblici di assistenza legale, senza comunque prescindere dall'avvocatura privata¹⁶.

Infine, all'incapacità dei Costituenti di andare oltre il modello di accesso alla giustizia del libero foro che aveva caratterizzato l'esperienza giuridica liberale e fascista, si è poi aggiunto l'immobilismo del legislatore repubblicano il quale, per lo meno fino agli inizi degli anni Sessanta del secolo scorso, alcuna innovazione significativa in materia ha saputo introdurre nel nostro ordinamento, di fatto determinando una vera e propria inattuazione dell'art. 24, terzo comma Cost.¹⁷.

comune volontà dei Costituenti quella di superare l'istituto dell'avvocatura dei poveri di sabauda e fascista memoria. Si vedano, al riguardo, gli interventi degli Onorevoli La Rocca, Persico e Nobile che furono poi gli estensori della formula del testo vigente: per approfondimenti sul dibattito in Assemblea costituente, si rinvia alla sintetica ricostruzione di L.P. Camoglio, *Articolo 24, terzo comma*, cit., p. 121 ss.

14. *Ibidem*.

15. La definizione citata nel testo è tratta da M. Cappelletti, *Processo e ideologie*, Bologna, il Mulino, 1969, p. 518 ss.

16. Sui modelli di *Legal aid* e sulla loro evoluzione nel corso del XX secolo, si veda almeno I. Fanlo y Cortés, *La "prima porta". Riflessioni sull'accesso alle Corti da parte dei non abbienti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2004, specialmente p. 228 ss. Al riguardo, tuttavia, bisogna evidenziare come anche l'art. 47 della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE non si discosti dal modello previsto all'art. 24, terzo comma Cost.: cfr. M. d'Amico, *Articolo 47*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 319 ss., in particolare pp. 329-330, la quale osserva come il modello preso a riferimento nella Carta sia sostanzialmente quello previsto, oltre che nella nostra, anche nelle Costituzioni olandese (art. 18, secondo comma), portoghese (art. 20, secondo comma) e spagnola (art. 119).

17. La Corte costituzionale, ancora con la sentenza n. 114/1964, aveva avuto modo di osservare come «né dal linguaggio legislativo, né dal comune linguaggio giuridico possono trarsi argomenti per ritenere che l'espressione "istituti", nella disposizione costituzionale in esame, vada intesa nel senso di complessi di organismi *super* individuali, e non nel senso di complessi di norme regolatrici di determinati rapporti, unitariamente considerati [...]. Sarebbe pertanto arbitrario ritenere che il gratuito patrocinio, anche nella sua attuale disciplina, e il complesso delle vigenti norme comunque diretta ad assicurare la difesa dei non abbienti non possano considerarsi compresi nella espressione «appositi istituti» adoperata dal costituente» (così al punto 2 del «Considerato in diritto»). Si tratta di un *obiter dictum* viziato – ad avviso di chi scrive

2. La giurisprudenza costituzionale e sovranazionale prima dell'entrata in vigore del Testo Unico delle Spese di Giustizia (TUSG) del 2002

La normativa che regola l'ammissione al gratuito patrocinio appare costante nelle sue linee di fondo nel corso della propria evoluzione storica, a dispetto anche dalle fratture costituzionali che si sono succedute tra il periodo liberale, il regime fascista e l'ordinamento repubblicano: a partire dalla prima legislazione post-unitaria, ossia dal r.d. 06.12.1865, n. 2627 (a sua volta influenzato dalla legge francese del 1851 che aveva reso obbligatorio per gli avvocati del libero foro il patrocinio a difesa del povero), i criteri e i principi per l'accesso a tale forma di sostegno legale sono rimasti sostanzialmente invariati. Del resto, il r.d. 30.12.1923, n. 3282 si limitò a qualche piccolo aggiustamento formale della normativa allora vigente¹⁸, stabilendo all'art. 1 il principio in base al quale il patrocinio gratuito dei poveri fosse un «ufficio onorifico ed obbligatorio della classe degli avvocati e dei procuratori», precisando poi al successivo art. 32 che l'obbligatorietà della prestazione onorifica non potesse essere comunque richiesta al legale che avesse rinunciato unilateralmente all'incarico professionale.

Da qui, ossia dalla mancanza di un effettivo ed efficace potere sanzionatorio nei confronti dell'avvocato inadempiente o rinunciatario – anche perché non era riconosciuto al magistrato il potere d'ufficio di sostituire il legale, neanche per ragioni oggettive, come ad esempio in caso di grave malattia del professionista –, una serie di limiti all'effettiva garanzia del patrocinio per la parte non abbiente caratterizzerà l'intera legislazione repubblicana. Un'innovazione significativa si avrà soltanto con l'entrata in vigore del d.p.r. 30.05.2002, n. 115 (Testo Unico delle Spese di Giustizia, d'ora in avanti TUSG) che ha mutato profondamente la fisionomia normativa del patrocinio a spese dello Stato, sia alla luce della giurisprudenza costituzionale più risalente, sia anche nell'ottica di superare le problematiche connesse all'effettiva attuazione dell'art. 24, terzo comma Cost. evidenziate dalla dottrina, mettendo così fine alla vigenza di una legge – quella appunto risalente al 1923 – ancora fortemente caratterizzata da un approccio classista e socialmente discriminatorio¹⁹.

Nel TUSG, a ben vedere, il legislatore ha semplicemente riversato e messo a sistema quelli che possono essere considerati i più diretti ed innovativi antecedenti legislativi in

– da una sorta di *circolo in definiendo*, segno evidente del fatto che, ancora a metà degli anni Sessanta, il tema dell'attuazione dell'art. 24, terzo comma Cost. non fosse particolarmente sentito neppure dal Giudice delle leggi.

18. Per una critica alla normativa vigente, almeno fino agli inizi degli anni Novanta, si vedano per tutti G. Repetto, voce *Assistenza giudiziaria*, cit., pp. 5-7 e N. Trocker, voce *Patrocinio gratuito*, cit., p. 298 ss.

19. Sulla nuova normativa in materia di patrocinio a spese dello Stato, si rinvia alle analisi di G. Scarselli, *Il nuovo patrocinio a spese dello Stato nei processi civili ed amministrativi*, Padova, Cedam, 2003; A. Martone, *La nuova disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti nei giudizi civili*, in *Rass. forense*, 2002, p. 535 ss., oltre che a C. Macrì, *Difesa d'ufficio e gratuito patrocinio*, cit., in particolare il II capitolo, reperibile al seguente URL: <http://www.adir.unifi.it/rivista/2003/macri/cap2.htm>.

materia, ossia quello concernente il diritto alla difesa nel processo del lavoro (l. 11.08.1973, n. 533) e la normativa correlata all'entrata in vigore del nuovo Codice di procedura penale (l. 30.07.1990, n. 217). Si tratta, insomma, di un'attuazione tardiva dei principi costituzionali che non è soltanto legata, come subito vedremo, alla concretizzazione di tali principi in un quadro sociale evidentemente assai diverso da quello di inizio secolo, ma è dovuta soprattutto all'allargamento dell'orizzonte legislativo e giurisprudenziale determinatosi, proprio all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso, con il processo di integrazione sovranazionale.

Non è una coincidenza, allora, se il primo caso in assoluto in cui il nostro Paese venne chiamato in giudizio innanzi alla Corte di Strasburgo, nel 1980, riguardasse proprio una lesione del diritto di accesso alla giustizia – il caso «Artico contro Italia»²⁰ –, laddove la Corte EDU aveva modo di stabilire – con riferimento alla legislazione all'epoca vigente, ossia il r.d. n. 3282/1923 –, come l'effettività del diritto alla difesa e all'assistenza legale gratuita fosse un vero e proprio obbligo positivo che gravava in capo ad ogni Stato membro del Consiglio d'Europa, quanto meno nel processo penale. Pertanto – questo era l'oggetto della causa –, se un legale si rifiutava di rappresentare l'imputato adducendo motivi concernenti il proprio carico di lavoro ovvero la propria condizione di salute, sarebbe stato comunque compito delle autorità giudiziarie nazionali nominare un suo sostituto nel corso del processo nel più breve tempo possibile²¹.

Per quel che interessa approfondire in questa sede, la prima decisione in assoluto con cui la Corte costituzionale affronta il tema dell'accesso dello straniero al patrocinio dello Stato si registra molto tardi, con la sentenza n. 219/1995, ulteriore sintomo della necessità che in quello specifico momento storico si avvertiva – con sempre più urgenza – di ripensare la normativa di settore, non soltanto rispetto al mutato contesto sociale, ma anche in termini di maggiore tutela processuale rispetto all'incipiente fenomeno migratorio che stava investendo il nostro Paese²². Con questa sentenza, infatti, la Consulta dichiarava

20. Sentenza della Corte EDU del 13.05.1980, ric. n. 6694/1974. Per un quadro della giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di patrocinio a spese dello Stato, cfr. F. Sudre et al., *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Paris, PUF, 2007, p. 373 ss. e C.E. Tuo, *Cedu, diritto al processo e gratuito patrocinio: il caso dell'Italia*, in *Rass. forense*, 2015, specificamente p. 67 ss. Sulla necessità di una riforma dell'istituto già negli anni Settanta del secolo scorso, in ragione dei possibili contrasti sistemici con la CEDU, si veda V. Grementieri, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo e gratuito patrocinio*, in *Foro it.*, 1974, p. 113 ss.

21. Sulla necessità di una riforma del sistema di ammissione al gratuito patrocinio, anche alla luce delle storture della prassi e a partire dalla sentenza «Artico», cfr. G. Cascini, *L'assistenza legale dei meno abbienti: una riforma che non può più attendere*, in *Quest. giustizia*, 1996, p. 667 ss.; sui ritardi nell'attuazione dell'art. 24, terzo comma Cost. in generale, si veda R.G. Rodio, *Difesa giudiziaria e ordinamento costituzionale*, Padova, Cedam, 1990, *passim*. Specificamente sulle prassi giudiziarie e amministrative che esautoravano di fatto l'accesso al gratuito patrocinio, cfr. S. Siena, *Il gratuito patrocinio. Un istituto in via di estinzione*, in *Riv. soc. dir.*, 1984, p. 66 ss.

22. Al riguardo, si rinvia a M. Colucci, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia: dal 1945 ai giorni nostri*, Roma, Carocci, 2018, p. 79 ss., sul mutato quadro sociale italiano a partire dalla metà degli anni Ottanta. Del resto, come è noto, il TU verrà approvato pochi anni dopo la sentenza della Corte costituzionale citata nel testo.

l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, terzo comma della legge n. 217/1990, limitatamente alle parole «per quanto a conoscenza della predetta autorità», laddove la locuzione faceva riferimento all'autorità consolare del Paese di origine dello straniero che avrebbe dovuto certificare l'esistenza di beni o fonti di reddito legali prodotte all'estero, così da poter consentire alla parte di accedere al gratuito patrocinio.

Il giudice *a quo* aveva sollevato la questione perché la prova dei presupposti reddituali per accedere al beneficio risultava paradossalmente più onerosa per il cittadino che per lo straniero, in quanto quest'ultimo era tenuto alla sola autocertificazione della sussistenza del requisito reddituale, accompagnata dall'attestazione dell'autorità consolare competente dalla quale risultava che, appunto, «per quanto a conoscenza» della stessa, l'autocertificazione non fosse palesemente falsa. Tale dichiarazione, tuttavia, doveva considerarsi coperta da una presunzione assoluta di veridicità, non potendo certo essere contestata dai competenti organi di accertamento statali, impossibilitati evidentemente a svolgere verifiche di natura fiscale sul patrimonio dello straniero nel proprio Paese di origine, controllo che invece era sempre possibile nei confronti del cittadino. Da qui, ad avviso del giudice *a quo*, il dubbio sull'irragionevolezza della norma, poi confermata dalla Corte costituzionale limitatamente all'inciso di cui sopra, in quanto «l'autorità consolare, se vuole rendere una attestazione utile in favore dell'interessato, non può più limitarsi a raffrontare l'autocertificazione con i dati conoscitivi di cui eventualmente disponga, ma [...] ha (non certo l'obbligo, ma) l'onere (implicito nella riferibilità ad essa di un atto di asseveramento di una dichiarazione di scienza) di verificare nel merito il contenuto dell'autocertificazione indicando gli accertamenti eseguiti»²³.

3. ... e dopo l'entrata in vigore del TUSG

Fatta eccezione per l'ordinanza n. 186/2002, con cui la Corte restituiva gli atti al giudice *a quo* perché nel frattempo era entrata in vigore la nuova normativa – che poi

23. Così al punto 6 del «Considerato in diritto». In dottrina, a commento di questa prima rilevante decisione della Corte, si vedano le osservazioni di A. Algostino, *Il diritto alla difesa dello straniero non abbiente. Una legislazione incerta ed inadeguata rispetto ai nuovi flussi migratori*, in *Giur. it.*, 1996, p. 297 ss. che, per l'appunto, evidenziava la necessità di una radicale riforma della normativa di settore a fronte dell'emergenza migratoria in atto in quegli anni. Come è noto, a parte questa decisione così importante, successivamente non si registrano altre pronunce della Corte in materia degne di rilievo, fatta eccezione per la sentenza n. 198/2000, laddove la Consulta ha osservato in un *obiter dictum* come «lo straniero (anche irregolarmente soggiornante) gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana, fra i quali quello di difesa, il cui esercizio effettivo implica che il destinatario di un provvedimento, variamente restrittivo della libertà di autodeterminazione, sia messo in grado di comprenderne il contenuto ed il significato» (così al punto 3 del «Considerato in diritto»).

sarebbe stata immediatamente rifiuta nel TUSG²⁴ –, tutta la giurisprudenza costituzionale successiva riguarda appunto il nuovo istituto del patrocinio a spese dello Stato, il quale prevedeva anche norme *ad hoc* a favore degli stranieri. Rinviamo l'analisi più approfondita della normativa vigente al prossimo paragrafo, ci limitiamo qui a ricordare come il TUSG stabilisca all'art. 90, con specifico riferimento al processo penale, la totale equiparazione dello straniero e dell'apolide al cittadino italiano, mentre il successivo art. 119 estende tale equiparazione anche agli altri processi – civile, amministrativo, contabile e tributario –, specificando tuttavia che essa è riferibile «allo straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare», mentre il successivo art. 142 riconosce automaticamente il patrocinio a spese dello Stato allo straniero extra-UE sottoposto a procedura di espulsione amministrativa²⁵.

Mentre dunque in sede penale ed espulsiva lo straniero accede direttamente in giudizio al patrocinio a spese dello Stato, nelle altre sedi processuali – come diremo meglio *infra* – l'accesso è subordinato all'inoltro di una specifica istanza, valutata da una Commissione forense o giudiziaria²⁶, firmata dallo stesso straniero e a cui questi è tenuto ad allegare la documentazione che attesti il proprio reddito, oltre alle certificazioni consolari che attestino l'esistenza di redditi e di beni di proprietà nel proprio Paese di origine²⁷. Il profilo più critico riguardava la possibilità di accedere al patrocinio a spese dello Stato anche per lo straniero irregolarmente presente sul territorio e, pertanto, privo del codice fiscale – da indicarsi

24. La Corte, al riguardo, rilevava il superamento della distinzione legislativa tra gratuito patrocinio dei poveri e patrocinio a spese dello Stato, istituti comunque riconducibili all'art. 24, terzo comma Cost., seppure per differenti *rationes*, «non solo per presupposti, procedimento ed effetti dei provvedimenti di ammissione, ma anche per la concezione che rispettivamente le ispira: la prima è improntata alla solidarietà tra persone, e grava di oneri, presumibilmente sporadici, nei confronti di soggetti iscritti in speciali albi e che proprio dall'iscrizione traggono di norma anche opportunità professionali remunerate; la seconda rimanda ad un'idea della solidarietà che postula l'intervento e il sostegno finanziario dello Stato» (così nella parte in diritto dell'ordinanza citata). In questo passaggio motivazionale, tuttavia, la Corte implicitamente sembra riconoscere una maggiore aderenza del secondo istituto, quello cioè del patrocinio a spese dello Stato, all'art. 24, terzo comma Cost.

25. Cfr. le osservazioni critiche di G. Repetto, voce *Assistenza giudiziaria*, cit., p. 12 il quale, in maniera condivisibile, osserva come l'automaticità dell'accesso al patrocinio nei procedimenti espulsivi abbia come obiettivo quello di velocizzare l'*iter* amministrativo di allontanamento dello straniero dal territorio italiano. L'autore osserva poi come l'art. 142 TUSG non preveda lo stesso automatismo con riferimento ai procedimenti di convalida nei CPR (al tempo CIE), sebbene nella prassi i giudici di pace abbiano sempre riconosciuto automaticamente il patrocinio a favore dello straniero, in quanto momento giudiziario conclusivo – seppur soltanto eventuale – della procedura amministrativa di espulsione.

26. Vero è che nella prassi, l'eventuale rigetto del Consiglio dell'Ordine degli avvocati dell'istanza di patrocinio a spese dello Stato, almeno per quanto concerne i processi in materia di diniego della protezione internazionale, non preclude la riproposizione della stessa innanzi al giudice competente, come vedremo meglio *infra*, nel prossimo paragrafo.

27. Per completezza espositiva si deve evidenziare come, di recente, la l. 07.04.2017, n. 47 (c.d. Legge Zampa) abbia introdotto all'art. 76 TUSG il comma 4-*quater* il quale prevede che il minore straniero non accompagnato, coinvolto a qualsiasi titolo in un procedimento giurisdizionale, ha diritto di essere informato dell'opportunità di nominare un legale di fiducia, anche attraverso il proprio tutore o l'esercente la responsabilità genitoriale, avvalendosi del patrocinio a spese dello Stato.

obbligatoriamente nell'istanza in sede civile, a pena di inammissibilità, così come previsto dall'art. 79 TUSG.

Al riguardo, la Corte ha valutato – con l'ordinanza n. 144/2004 – manifestamente infondata la *quaestio legitimitatis* sollevata dal Tribunale di Roma, in quanto a fronte dell'impossibilità oggettiva per lo straniero di fornire il proprio codice fiscale, si sarebbe dovuto applicare l'art. 6, secondo comma del d.p.r. 29.09.1973, n. 605, il quale prevede che «L'obbligo di indicazione del numero di codice fiscale dei soggetti non residenti nel territorio dello Stato, cui tale codice non risulti attribuito, si intende adempiuto con la sola indicazione dei dati di cui all'art. 4» della stessa norma – ossia cognome, nome, luogo e data di nascita, sesso e domicilio fiscale dell'istante –, «con l'eccezione del domicilio fiscale, in luogo del quale va indicato il domicilio o sede legale all'estero»²⁸.

Più specifica, invece, era la *quaestio* sollevata dal Tar Umbria con riferimento agli artt. 119 e 142 TUSG, i quali non prevedono che lo straniero irregolarmente presente sul territorio possa essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato: la Corte dichiarava inammissibile la questione per non autosufficienza delle motivazioni nell'ordinanza di rimessione, in quanto il giudice *a quo* si era limitato ad affermare, in maniera non circostanziata, come sussistessero «le condizioni economiche disagiate del ricorrente, quale presupposto richiesto per l'ammissione al beneficio, senza tenere presente che da tale affermazione non si desume se il cittadino extracomunitario fosse o meno in possesso dei requisiti di reddito necessari per accedere al patrocinio a spese dello Stato», una insufficienza motivazionale questa che non consentiva alla Corte di svolgere alcun tipo di valutazione sulla rilevanza della medesima *quaestio*²⁹.

Di grande importanza, invece, risulta la sentenza n. 254/2007 con cui la Corte dichiarava l'illegittimità dell'art. 102 TUSG, nella parte in cui non prevedeva la possibilità per lo straniero – che non comprendesse la lingua italiana, comunque ammesso al patrocinio a spese dello Stato –, di nominare un proprio interprete di fiducia, in ragione del fatto che la norma gli consentiva di avvalersi di un consulente tecnico di parte (CTP). Al riguardo, la Corte osservava molto chiaramente come «La partecipazione personale e consapevole dell'imputato al procedimento, mediante il riconoscimento del diritto in capo all'accusato straniero, che non conosce la lingua italiana, di nominare un proprio interprete, rientra nella garanzia costituzionale del diritto di difesa nonché nel diritto al giusto processo, in quanto l'imputato deve poter comprendere, nella lingua da lui conosciuta, il significato degli atti e

28. Così la Corte nella parte in diritto dell'ordinanza citata.

29. Si tratta dell'ordinanza n. 76/2006 dove, seppur con questo stringato *obiter dictum*, la Corte sembra implicitamente riconoscere la possibilità per lo straniero irregolarmente presente di accedere al patrocinio a spese dello Stato, ferma restando la dimostrazione di un reddito inferiore a quello stabilito dalla legge. Si evidenzia che a seguito di questa decisione, la Corte non è mai più stata chiamata a valutare la legittimità costituzionale del TUSG sul punto.

delle attività processuali, ai fini di un concreto ed effettivo esercizio del proprio diritto alla difesa»³⁰.

In questa sentenza, la Corte non si limitava soltanto a considerare l'art. 24, secondo comma Cost. ed i principi del giusto processo *ex art.* 111 Cost., ma anche l'art. 6, n. 3, lett. e) CEDU che stabilisce il diritto dell'accusato di «farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza», oltre all'analoga norma prevista all'art. 14, paragrafo 3, lett. f) del Patto NU sui Diritti civili e politici del 1966³¹. Al di là di questi rinvii – per così dire – “retorici” alle fonti internazionali in materia, la Consulta giungeva alla declaratoria di illegittimità della norma, stabilendo un principio fondamentale ossia che il patrocinio a spese dello Stato, «essendo diretto a garantire anche ai non abbienti l'attuazione del precetto costituzionale di cui al terzo comma dell'art. 24 della Costituzione, prescrive che a questi siano assicurati i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione e ciò in esecuzione del principio posto dal primo comma della stessa disposizione, secondo cui tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi»³².

Viceversa, con la più recente sentenza n. 101/2012 la Corte dichiarava non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 114 TUSG nella parte in cui stabilisce che la revoca del decreto di ammissione al patrocinio per la mancata produzione, da parte dello straniero in stato di detenzione, della certificazione dell'autorità consolare relativa ai redditi all'estero, abbia effetto solo dalla scadenza del termine previsto all'art. 94, terzo comma TUSG – ossia venti giorni dal deposito dell'istanza di ammissione –, mentre sarebbe stato ragionevole che il legislatore prevedesse un lasso di tempo maggiore. La questione appariva chiaramente infondata, alla luce del modo particolare con cui il giudice *a quo* aveva impostato la *quaestio*, non individuando un *tertium comparationis* di raffronto della norma rilevante, limitandosi a dubitare della sua costituzionalità semplicemente perché, a suo avviso, sarebbe stato ragionevole concedere un termine maggiore allo straniero detenuto per produrre la certificazione consolare in giudizio.

30. Così al punto 2 del «Considerato in diritto»; si vedano sul punto le osservazioni di G. Repetto, *L'ammissione degli stranieri al patrocinio a spese dello Stato e l'obbligo del condizionale*, reperibile al seguente URL: www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/giurisprudenza/decisioni2/autori/repetto.html, 5.12.2007 e di P. Sechi, *Straniero non abbiente e diritto ad un interprete*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 2527 ss.

31. Si vedano le analogie argomentative tra questa decisione ed i precedenti della Corte in materia – in particolare le sentenze nn. 10/1993 e 341/1999 – su cui si rinvia ad E. Lupo, *Il diritto dell'imputato straniero all'assistenza dell'interprete tra Codice e Convenzioni internazionali* in *Giur. cost.*, 1993, p. 66 ss., dove l'autore osserva come alcuni *obiter dicta* presenti in queste sentenze assumessero un significato importante per il ruolo ed il rango normativo delle Carte internazionali a tutela dei diritti fondamentali all'interno del nostro sistema delle fonti, anche se la Corte si limitava a citare tali norme in maniera tutto sommato “retorica”. Al riguardo, cfr. anche M. Ruotolo, *La “funzione ermeneutica” delle convenzioni internazionali sui diritti umani nei confronti delle disposizioni costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2000, p. 291 ss.

32. Così sempre al punto 2 del «Considerato in diritto» della sentenza in commento.

Al riguardo, la Corte formulava una ricostruzione estremamente analitica della normativa in questione, evidenziando come essa fosse ragionevole proprio perché ai sensi dell'art. 79, secondo comma TUSG gli stranieri sono tenuti a produrre la certificazione dei propri redditi e beni asseverata dall'autorità consolare, mentre se l'interessato si trovava in una situazione di «fattuale impossibilità», si sarebbe potuto applicare il successivo art. 94, secondo comma TUSG il quale stabilisce che lo stesso possa produrre «a pena di inammissibilità» in sostituzione, una dichiarazione da lui sottoscritta, tenuto conto anche che il successivo terzo comma stabilisce che lo straniero detenuto possa produrre la certificazione dell'autorità consolare anche nei venti giorni successivi alla data di presentazione dell'istanza a mezzo del proprio difensore, o addirittura tramite un suo familiare³³.

Si tratta di una sentenza molto importante che, al di là della non fondatezza della *quaestio*, riconosce comunque il diritto dello straniero, impossibilitato a presentarsi presso le autorità consolari del Paese di origine, di produrre una dichiarazione dei propri redditi e beni all'estero in sostituzione: vedremo subito come questo principio, chiaramente espresso dalla legge ma ribadito anche dalla Consulta con riferimento alla «fattiva impossibilità» dello straniero di recarsi presso le autorità consolari, risulti cruciale nella pratica per quanto concerne l'ammissione al patrocinio dei richiedenti protezione internazionale. Questi ultimi infatti, nell'ipotesi in cui risultino destinatari di un provvedimento di diniego dello *status* da parte delle Commissioni territoriali, sulla base del principio sopra citato, sono nella condizione di impugnare l'esito negativo dell'audizione davanti alle sezioni specializzate civili competenti e di accedere al gratuito patrocinio, senza doversi rivolgere alle autorità consolari del Paese di origine, al fine di certificare l'esistenza di redditi e beni di proprietà all'estero.

Concludiamo questa rassegna giurisprudenziale segnalando una non del tutto recente – ma ancora molto attuale – decisione della Corte EDU, con riferimento al caso «Anghel contro Italia»³⁴: nonostante l'intricata vicenda processuale, questa sentenza dimostra come per gli stranieri l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato in Italia sia oggi ancora fortemente ostacolata in concreto, in ragione delle condotte inefficienti e lacunose degli organi giudiziari e forensi che dovrebbero fornire all'interessato, in tempi rapidi e certi,

33. Tra l'altro, al punto 4 del «Considerato in diritto», con riferimento agli effetti della revoca del patrocinio, la Corte evidenzia che «il legislatore – proprio in considerazione delle rimarcate difficoltà cui il soggetto detenuto va incontro – ha ritenuto opportuno non soltanto accordare a costui un termine per la produzione della certificazione consolare, del quale il soggetto libero non fruisce, ma anche di prevedere che l'eventuale revoca del provvedimento di ammissione al beneficio – conseguente alla mancata presentazione della certificazione nel termine – non operi con effetto *ex tunc*, ma solo a partire dalla scadenza del termine medesimo». Per un commento alla sentenza, si veda in dottrina L. Dipaola, *L'ammissione dello straniero al patrocinio a spese dello Stato*, in *Cass. pen.*, 2012, p. 2921 ss.

34. Sentenza del 25.06.2013, II sezione, n. ric. 5968/2009; la traduzione ufficiale in italiano è reperibile al seguente URL: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20.page.

informazioni chiare e corrette per poter accedere a tale beneficio processuale. Il ricorrente, infatti, di origine rumena, si era rivolto al Tribunale dei minorenni di Bologna *ex art. 29* della Convenzione dell’Aja, al fine di far rientrare nel proprio Paese il figlio minore.

Avvalendosi della particolare procedura prevista dalla Convenzione – che consente di attivare il procedimento giudiziario tramite le competenti autorità consolari –, anche in ragione della non sufficiente conoscenza del diritto italiano, il ricorrente lamentava davanti alla Corte di Strasburgo una serie di ritardi ed errori da parte delle autorità del nostro Paese che non gli avevano consentito di nominare un avvocato e di accedere al patrocinio a spese dello Stato nei termini previsti dalla legge per impugnare il decreto del Tribunale in Cassazione, in questo modo ritenendo leso il proprio diritto al giusto processo, *ex art. 6*, primo paragrafo CEDU. La causa diventava allora l’occasione per i giudici europei di valutare la prassi italiana in materia di accesso al patrocinio a spese dello Stato a favore delle persone straniere, anche se la vicenda si riferiva a fatti verificatisi soltanto in parte prima del 1.01.2007, data in cui la Romania era divenuta uno Stato membro dell’UE a tutti gli effetti.

La Corte osservava, al riguardo, come dal testo della CEDU non si potesse desumere un obbligo in capo allo Stato di «rendere disponibile il gratuito patrocinio per tutte le cause in materia civile, giacché esiste una chiara distinzione tra la formulazione dell’articolo 6 § 3 (c), che garantisce il diritto di essere assistito gratuitamente nel procedimento penale se ricorrono determinate condizioni, e quello dell’articolo 6 § 1, che non menziona in alcun modo l’assistenza legale»³⁵. Pertanto, nelle cause civili l’obbligo di accedere al patrocinio a spese dello Stato non sussiste ai sensi dell’art. 6 CEDU: tuttavia, proseguiva la Corte, «nonostante l’assenza di tale clausola per le cause civili, l’articolo 6 § 1 può *talvolta (sic !)* obbligare lo Stato ad accordare l’assistenza di un avvocato, laddove tale assistenza si dimostri indispensabile per garantire l’effettivo accesso a un tribunale [...]. Nel sottrarsi all’obbligo di accordare alle parti il gratuito patrocinio nelle cause civili, laddove ciò sia previsto dal diritto interno, lo Stato deve dare prova di diligenza, assicurando a dette parti il pieno ed effettivo godimento dei diritti tutelati dall’articolo 6»³⁶.

In sintesi, ai sensi della CEDU non vi è un obbligo in capo allo Stato di far accedere lo straniero al gratuito patrocinio in sede civile, ma vi deve comunque essere una normativa vigente adeguata che garantisca a quest’ultimo una rappresentanza legale effettiva nel processo, oltre che un livello sufficiente di tutela dei propri diritti. La Corte inoltre osservava come, nella prassi, il sistema italiano fosse caratterizzato da ritardi informativi e da inefficienze burocratiche, in quanto le autorità statali «pur avendo adottato tempestivamente la decisione di ammettere il ricorrente al gratuito patrocinio, tale decisione veniva

35. Così al §. 51 della sentenza «Anghel».

36. *Ibidem*, corsivo mio.

comunicata alle autorità rumene solo quattro settimane più tardi. [...] Su richiesta del Ministero della giustizia italiano, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati impiegava più di un mese per trasmettere l'elenco dei professionisti ammessi a patrocinare il ricorso. [...] L'avvocato nominato a seguito dell'ammissione al gratuito patrocinio chiedeva il fascicolo sei settimane più tardi, per poi informare il ricorrente che non era competente a trattare il ricorso due settimane dopo. [...] Il ricorrente riusciva a contattare un nuovo avvocato – solo grazie alla sua iniziativa personale – soltanto due mesi dopo che gli era stato trasmesso il primo elenco [degli avvocati patrocinanti a spese dello Stato]»³⁷.

Le modalità con cui erano state fornite le informazioni al ricorrente – contraddittorie, lacunose e addirittura errate con riferimento all'accesso al patrocinio a spese dello Stato nei giudizi innanzi alla Cassazione – ad avviso della Corte EDU «destano grave preoccupazione. [...] La Corte ritiene che le informazioni lacunose e contraddittorie date dai due attori del sistema del gratuito patrocinio e, segnatamente, dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati e dal Ministero della giustizia, riguardo al mezzo d'impugnazione esperibile e ai tempi per proporlo, abbiano sostanzialmente contribuito al fallimento del tentativo di proporre ricorso da parte del ricorrente»³⁸. La Corte ne desumeva, in conclusione, un'inefficienza strutturale della normativa – oltre che dell'amministrazione – italiana in tema di accesso al patrocinio a spese dello Stato a favore degli stranieri, un'inefficienza sistemica che andava ad integrare una lesione dell'art. 6, primo paragrafo CEDU, prospettando una «ipotesi della rappresentanza [giudiziaria] non effettiva in circostanze particolari, che comporta la responsabilità dello Stato ai sensi della Convenzione», in ragione dell'impossibilità di fatto per il ricorrente straniero di accedere al sistema giudiziario italiano godendo di tutte le garanzie processuali previste dalla legge dello Stato»³⁹.

Le preoccupazioni della Corte formulate in questa importante sentenza, in realtà, come è noto a chi lavora nel settore giudiziario dell'immigrazione, registrano una condizione di fatto che si protrae ormai da molti anni – se non da decenni –, in cui le inefficienze e l'esautoramento del diritto di accesso al patrocinio a spese dello Stato sono all'ordine del giorno e, se possibile, si sono ulteriormente acuite dal 2013, quando cioè i giudici di Strasburgo scrivevano nero su bianco questo giudizio così netto sul nostro sistema di tutela del diritto di difesa a favore dei non abbienti.

37. Così al §. 57 della sentenza «Anghel».

38. Così al §. 60 della sentenza «Anghel».

39. Così al §. 61 della sentenza «Anghel».

4. **Gli ostacoli all'accesso al gratuito patrocinio dello straniero nella prassi e alla luce delle recenti riforme legislative in materia**

L'art. 76 TUSG prevede l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato a favore di coloro che abbiano un reddito imponibile IRPEF – così come risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi – non superiore ad € 11.746,68, soglia reddituale questa aggiornata di recente dal d.m. giustizia del 23.07.2020, pubblicato in G.U. il successivo 30.01.2021. Ai fini dell'accertamento della soglia reddituale di cui sopra, devono computarsi anche i redditi conseguiti nel medesimo periodo di tempo – *id est* nell'ultimo anno fiscale dichiarato –, da ogni componente della famiglia anagrafica dell'istante, tenuto conto delle entrate che per legge sono esenti dall'imposta citata, di quelle che sono soggette a ritenuta alla fonte ovvero ad imposta sostitutiva.

Nel caso di istanza da parte di stranieri extra-UE, invece, nella maggior parte delle procedure giudiziarie in materia di immigrazione – si pensi in particolare ai processi per impugnazione del diniego della protezione internazionale e per la definizione dello Stato competente alla valutazione della domanda d'asilo, ai sensi del c.d. Regolamento Dublino –, i redditi che devono essere tenuti in considerazione sono soltanto quelli del ricorrente, trattandosi di cause che afferiscono a diritti della personalità in senso stretto, così come del resto previsto esplicitamente al quarto comma dell'art. 76 TUSG. L'istanza – redatta in carta semplice, ovvero su appositi moduli messi a disposizione *on-line* dai COA – deve essere sottoscritta dall'interessato a pena di inammissibilità, in qualsiasi stato e grado del procedimento e la firma deve essere autenticata dal difensore della parte. Inoltre, ai sensi del successivo art. 79 TUSG, l'istanza deve contenere, oltre alla formale richiesta di ammissione al patrocinio con l'indicazione del giudizio di riferimento, anche le generalità dell'interessato e dei componenti della famiglia anagrafica, incluso il codice fiscale (che, secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 144/2004, nel caso di stranieri irregolarmente presenti sul territorio non è necessario).

A ben vedere, ciò che rileva più di tutto ai fini dell'ammissione dello straniero extra-UE al patrocinio a spese dello Stato è la certificazione dei redditi e/o dei beni di proprietà dello stesso all'estero, visto che il secondo comma dell'art. 79 TUSG prevede esplicitamente che «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», mentre il terzo comma stabilisce che «se il giudice procedente o il Consiglio dell'Ordine degli avvocati competente a provvedere in via anticipata lo richiedono, [gli stranieri] sono tenuti, a pena di inammissibilità dell'istanza, a produrre la documentazione necessaria ad accertare la veridicità di quanto in essa indicato». Come è noto, l'istanza di ammissione viene valutata dal giudice competente in sede penale e amministrativa (in quest'ultimo caso dalle Commissioni nominate *ad hoc* presso ciascuna sede giudiziaria, anche

distaccata, dei Tar ovvero del Consiglio di Stato), mentre con riferimento ai processi civili la valutazione di ammissibilità è svolta dal COA competente per territorio, *ex art.* 126, primo comma TUSG, ai sensi del quale «verificata l'ammissibilità dell'istanza, [il COA] 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».

A partire dal 2013, nella prassi, molti COA hanno incominciato a rigettare le istanze di ammissione al gratuito patrocinio con riferimento ai ricorsi in materia di protezione internazionale, in ragione della mancata produzione da parte dei ricorrenti della certificazione consolare attestante i redditi prodotti all'estero ovvero il proprio patrimonio immobiliare, a fronte di un aumento significativo dei processi pendenti innanzi ai Tribunali civili dei grandi centri urbani, dove maggiore era la concentrazione di richiedenti asilo⁴⁰. Tale prassi non teneva minimamente conto di quanto stabilisce l'art. 94 TUSG, ossia che nel caso in cui lo straniero extra-UE sia impossibilitato a produrre la documentazione attestante tali beni e redditi, possa comunque produrre una dichiarazione sostitutiva: al di là del caso dello straniero detenuto, infatti, il richiedente asilo, anche se la sua domanda è stata diniegata dalle Commissioni territoriali, nel momento in cui decide di adire il giudice civile si trova ancora – formalmente e *de facto* – sotto la tutela dello Stato a cui ha chiesto protezione.

Pertanto, poiché lo straniero lamenta il timore di correre un rischio per la propria vita da parte delle autorità del Paese di origine, che è poi il motivo per cui ha chiesto asilo politico, sarebbe inesigibile sul piano giuridico (oltre che assurdo sul piano logico) obbligarlo a presentarsi presso le autorità consolari per ottenere la certificazione del proprio reddito e della propria situazione patrimoniale all'estero⁴¹. Del resto, se soltanto si considera la

40. Tale prassi è stata subito denunciata dall'ASGI, *Il gratuito patrocinio è un diritto anche per i richiedenti asilo*, 20.10.2015, reperibile al seguente URL: <https://www.asgi.it/notizie/il-gratuito-patrocinio-e-un-diritto-anche-per-i-richiedenti-asilo/>, che osservava puntualmente come «Le recenti statistiche aggiornate sulle domande di asilo presentate in Italia dimostrano che non tutti i richiedenti asilo a cui sia stata rigettata la domanda presentano ricorso, ma soltanto una metà di essi. I 3/4 dei ricorsi presentati sono accolti dai giudici. Nel 2014 coloro a cui non è stata riconosciuta alcuna forma di protezione sono stati 13.327, ma nello stesso periodo i ricorsi presentati presso la giurisdizione ordinaria verso i dinieghi o verso protezioni diverse dal riconoscimento dello *status* di rifugiato sono stati soltanto 7.343; di questi solo 558 sono stati chiusi e nel 77% (430) con esito positivo, ovvero sono stati accolti. Tali dati chiariscono che con il gratuito patrocinio la presentazione dei ricorsi non è affatto generalizzata. L'alta percentuale di accoglimento dei ricorsi dimostra come essi siano in gran parte fondati, a conferma della validità del diritto alla difesa effettiva e gratuita».

41. Del resto, che il richiedente asilo si trovi, per parafrasare il TUSG e la giurisprudenza costituzionale, in una situazione di «impossibilità fattuale» a rivolgersi alle autorità consolari del proprio Paese di origine, lo conferma anche l'art. 25 della Convenzione di Ginevra del 1951, il quale stabilisce che «allorquando l'esercizio di un diritto da parte di un rifugiato richiederebbe normalmente il concorso di autorità straniere, alle quali non può ricorrere, gli Stati contraenti sul territorio dei quali risiede, faranno in modo che questo concorso gli sia fornito dalle loro stesse autorità, sia da un'autorità

normativa settoriale di riferimento, ci si rende conto come tale presa di posizione dei COA fosse del tutto illegale, visto che – al di là delle norme del TUSG considerate – l’art. 16, secondo comma del d.lgs. 18.01.2008, n. 25 prevede esplicitamente che, nell’ipotesi di impugnazione delle decisioni delle Commissioni territoriali 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. In ogni caso per l’attestazione dei redditi prodotti all’estero si applica l’articolo 94 del medesimo decreto», mentre il successivo art. 25 stabilisce il principio, valido anche nella fase amministrativa della procedura di accertamento dello *status* di rifugiato innanzi alle succitate Commissioni territoriali, che «ai fini dello svolgimento della procedura in nessun caso possono essere acquisite informazioni dai presunti responsabili della persecuzione ai danni del richiedente»⁴².

La prassi dei COA, quindi, risulta inconfutabilmente *contra legem*: del resto, proprio di recente è stata la V sezione penale della Corte di Cassazione, con la sentenza 22.02.2018, n. 8617, a fornire una lettura chiara ed univoca del TUSG sul punto, laddove ha osservato come l’impossibilità fattuale per lo straniero di produrre la certificazione consolare non deve essere intesa in termini assoluti, perché altrimenti la sua dimostrazione comporterebbe «una prova di per sé incompatibile con un procedimento teso ad assicurare la difesa al non abbiente, finendo per coincidere o con l’esplicito immotivato rifiuto o con l’assenza di possibili contatti con il Paese di origine, ricorrente per esempio nell’ipotesi del rifugiato politico. Resterebbero fuori da una simile restrittiva interpretazione tutte le ipotesi di

internazionale». Sul punto, si veda anche il parere dell’UNHCR dell’aprile 2016 che, a fronte del quesito se sia ipotizzabile «la sussistenza, nell’ordinamento giuridico nazionale, di una norma, prassi o comportamento da parte di organismi pubblici e/o privati, che oneri lo straniero di prendere contatto, a qualsiasi titolo, con la Rappresentanza diplomatica del Paese di origine e/o di provenienza, nell’ambito della procedura diretta al riconoscimento dello *status* di beneficiario della protezione internazionale», ha avuto modo di precisare come «può senz’altro incondizionatamente concludersi che, con riferimento al quesito sottoposto e sopra riportato, dal combinato disposto dell’art. 16 del d.lgs. 25/2008 e dell’art. 8 del d.p.r. 21/2015, il cittadino straniero è esonerato dal produrre la certificazione dell’autorità consolare competente attestante i redditi prodotti all’estero, che è, ad ogni fine di legge, sostituita dalla dichiarazione sostitutiva di certificazione prevista dall’art. 94 del d.p.r. 115/2002» (così a p. 3; il parere è reperibile al seguente URL: www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/08/Nota-26.pdf).

42. Come sottolinea N. Morandi (a cura di), *Il patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti giurisdizionali per l’accertamento della protezione internazionale e/o umanitaria*, 2016, p. 16, reperibile al seguente URL: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/09/2016_DEF-Scheda-ASGI-patrocinio-a-spesa-dello-Stato.pdf, il quadro normativo in materia si è definitivamente stabilizzato con l’entrata in vigore dell’art. 8 del d.p.r. 12.01.2015, n. 21 che ha attuato l’art. 16 del d.lgs. 28.01.2008 n. 25, disponendo che «Ai fini dell’ammissione al gratuito patrocinio di cui all’art. 16 del decreto, la documentazione prevista dall’articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, è sostituita da una dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall’interessato».

inadempienza dello Stato interpellato, ancorché causati da motivazioni di mero ritardo, sinanco quando riferibile a motivi organizzativi»⁴³.

Si tratterebbe, dunque, ad avviso della Suprema Corte, di un'impossibilità relativa in senso tecnico, superabile dallo straniero con il deposito agli atti del processo di una certificazione sostitutiva attestante i propri redditi e beni all'estero da lui sottoscritta, mentre un'eventuale interpretazione restrittiva del combinato disposto degli articoli citati del TUSG si porrebbe «in contrasto con la *ratio* stessa della normativa che, soprattutto nell'ambito del procedimento penale, impone la tempestività dell'intervento statuale per assicurare congrua difesa al non abbiente, incompatibile con lungaggini burocratiche di Stati esteri, a svantaggio dell'istante»⁴⁴. Al di là quindi dei processi penali e amministrativi, il problema dell'accesso dello straniero al patrocinio a spese dello Stato riguarda soprattutto i procedimenti in materia di protezione internazionale, laddove sono i COA a svolgere una valutazione sommaria di non manifesta infondatezza del ricorso, oltre che delle ragioni in diritto fatte valere in giudizio, in questo modo esercitando un potere altamente discrezionale che rischia, come detto, di diventare arbitrario e di esautorare le garanzie di accesso al patrocinio a spese dello Stato stabilite sia dal TUSG, sia dall'art. 24, terzo comma Cost.

Certo, come si è già accennato in precedenza, nulla esclude che il difensore possa – a fronte del rigetto dell'ammissione da parte del COA – ripresentare la medesima istanza al magistrato competente sin dal momento dell'iscrizione a ruolo della causa ovvero alla prima udienza utile del processo, in quanto il TUSG non prevede alcun tipo di preclusione processuale in tal senso. L'art. 126, primo comma TUSG, quindi, stabilisce un principio che, ad avviso di chi scrive, deve essere valutato in termini fortemente critici, in quanto sottopone l'effettivo accesso al patrocinio a spese dello Stato ad una valutazione sommaria del COA territorialmente competente, circoscrivendo l'accesso a tale istituto alla ricorrenza, da un lato, di una condizione reddituale di insufficienza dei mezzi necessari per sostenere le spese legali – e questo appare un requisito necessario da rispettare, desumibile tra l'altro proprio dal principio della non abbienza di cui al terzo comma dell'art. 24 Cost. –, ma,

43. Così la sentenza citata al punto 6 della motivazione, reperibile al seguente URL <https://www.altalex.com/documents/news/2018/02/26/gratuito-patrocinio-straniero-puo-autocertificare-i-redditi-se-manca-attestazione-consolare>. Si consideri, al riguardo, anche un altro precedente della medesima sezione, citato nella decisione in commento, ossia la sentenza n. 21999/2009, secondo cui «Il concetto di impossibilità a produrre la documentazione in questione, di cui al richiamato art. 94, comma 2, non può essere assunto in termini assoluti, né può accollarsi al richiedente l'onere della relativa prova. Tale rigorosa interpretazione appare in contrasto con i principi generali dell'ordinamento che tende verso una sostanziale esplicitazione del diritto di difesa».

44. *Ibidem*. Tale principio, tra l'altro, secondo la stessa Corte di cassazione, deve trovare applicazione anche al richiedente protezione internazionale che impugna il provvedimento di diniego delle Commissioni territoriali innanzi alle sezioni specializzate civili.

dall'altro, ad una valutazione di non manifesta infondatezza delle ragioni giuridiche a fondamento del proprio ricorso da parte del COA stesso.

Molto meglio, invece, sarebbe se i COA si limitassero a svolgere una valutazione liminare sulla non manifesta inammissibilità – piuttosto che sulla non manifesta infondatezza – del ricorso, in questo modo potendo escludere lo straniero dall'accesso al patrocinio a spese dello Stato soltanto nei casi in cui risulti evidente *prima facie*, cioè dalla semplice lettura dell'atto introduttivo della causa, che il ricorso appare palesemente inammissibile, perché ad esempio sono stati commessi errori macroscopici nella sua impostazione tecnico-redazionale, perché non sono stati rispettati i termini processuali previsti dalla legge per l'iscrizione a ruolo, ovvero perché il ricorso appare temerario⁴⁵. Ovviamente una simile riforma implicherebbe la presentazione dell'istanza di patrocinio a spese dello Stato al COA soltanto a seguito dell'iscrizione a ruolo della causa stessa, con riserva quindi di ammissione in pendenza di giudizio, fatto salvo l'effetto retroattivo del decreto di ammissione.

Resta comunque fermo il punto che, per lo meno in una prospettiva *de jure condendo*, questa possibile riforma dell'art. 126, primo comma TUSG ridurrebbe sensibilmente lo spazio di discrezionalità valutativa dei COA, ancorandolo ad un giudizio di *self-restraint* del ricorso che non si andrebbe impropriamente a sovrapporre alla valutazione nel merito dello stesso che comunque resta di totale competenza delle sezioni specializzate. Questa proposta, inoltre, appare ulteriormente sostenibile, se solo si tengono in considerazione le più recenti riforme legislative in materia e che hanno reso sempre più difficile l'accesso al patrocinio a spese dello Stato a favore degli stranieri, in particolar modo dei richiedenti asilo.

Si consideri innanzitutto la radicale modifica del rito in materia di protezione internazionale, realizzata con la l. 13.04.2017, n. 46 (c.d. legge Minniti-Orlando⁴⁶) che, oltre ad aver istituito le sezioni specializzate competenti a valutare i ricorsi avverso i dinieghi delle Commissioni territoriali e dei provvedimenti delle Unità Dublino, ha anche introdotto all'art. 35-*bis* del d.lgs. 28.01.2008, n. 25, il comma 17 il quale stabilisce che, in caso di

45. Nel rispetto, quindi, dei criteri stabiliti dalla Corte EDU nei casi «Staroszyk contro Polonia», ric. n. 59519/00, sentenza del 22.03.2007, §. 29 e «Steel e Morris contro Regno Unito», ric. n. 68416/01, sentenza del 15.02.2005, §. 62. Bisogna tuttavia evidenziare come nel caso «Santambrogio contro Italia», la Corte abbia ritenuto compatibile questo filtro di ammissibilità dell'istanza di gratuito patrocinio da parte dei COA nei giudizi civili, filtro che era già previsto dal r.d. 30.12.1923, n. 3282 e che era stato valutato, per l'appunto, compatibile con l'art. 6 CEDU: si veda al riguardo Corte EDU, IV sezione, caso «Santambrogio contro Italia», ric. n. 61945/00, sentenza del 21.09.2004, reperibile in italiano al seguente URL: <http://www.dirittiuomo.it/sites/default/files/gratuitopatrociniot.pdf>.

46. Sulla riforma del rito in materia di protezione internazionale e sull'istituzione delle sezioni specializzate civili, si veda almeno F.G. del Rosso, *L'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione e il nuovo rito per il riconoscimento della protezione internazionale*, in *Il giusto processo civile*, 2017, p. 939 ss.; Id., *Sul rapporto intercorrente tra la videoregistrazione del colloquio del richiedente e la fissazione dell'udienza nel rito camerale speciale in materia di protezione internazionale*, in *Foro.it.*, 2019, pp. 212-216.

rigetto della domanda d'asilo da parte delle succitate Commissioni *ex artt.* 29 e 32, primo comma, lett. b-bis) *del medesimo d.lgs.*⁴⁷, lo straniero che volesse impugnare il diniego, anche se ammesso al patrocinio a spese dello Stato, rischierebbe comunque di vederselo revocare dal giudice, purché quest'ultimo motivi «le ragioni per cui non ritiene le pretese del ricorrente manifestamente infondate ai fini di cui all'articolo 74, comma 2 [TUSG]»⁴⁸.

A questa novella si è poi immediatamente aggiunta un'ulteriore riforma regressiva, introdotta con l'art. 15, primo comma del d.l. 4.10.2018, n. 113, poi convertito nella l. 1.12.2018, n. 132 (c.d. Decreto Salvini⁴⁹), che ha introdotto nel TUSG l'art. 130-bis, il quale così recita: «1. Quando l'impugnazione, anche incidentale, è dichiarata inammissibile, al difensore non è liquidato alcun compenso. 2. Non possono essere altresì liquidate le spese sostenute per le consulenze tecniche di parte che, all'atto del conferimento dell'incarico, apparivano irrilevanti o superflue ai fini della prova». A ben vedere, anche se in sede di conversione del d.l., la norma è stata modificata, estendendone l'ambito applicativo a tutti i processi – non soltanto, quindi, a quelli civili, come previsto nella sua formulazione originaria –, la *ratio legis* appare finalizzata a precludere l'accesso al patrocinio a spese dello Stato ai richiedenti protezione internazionale che volessero impugnare il decreto delle sezioni specializzate in Cassazione, visto che – come è noto – con l'abrogazione del grado di appello operato con la l. Minniti-Orlando, in questa particolare tipologia di ricorso i provvedimenti di primo e unico grado possono oggi essere impugnati soltanto per motivi di

47. Si tratta delle ipotesi in cui la domanda di protezione internazionale sia stata precedentemente valutata dalla Commissione territoriale come manifestamente infondata, ovvero inammissibile perché il richiedente è già stato riconosciuto rifugiato da un altro Stato firmatario della Convenzione di Ginevra, ovvero perché ha reiterato identica domanda senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali, ovvero con riferimento alla situazione del proprio Paese di origine.

48. Sulla novella in oggetto, si rinvia alle osservazioni di A. Piccinini, N. Zorzella, *Come limitare l'accesso alla giustizia dei richiedenti asilo e contestualmente mortificare l'attività professionale di chi potrebbe tutelarli*, in *Quest. giustizia online*, 15.01.2018 i quali, a partire da un *obiter dictum* dell'ordinanza n. 220/2009 della Consulta, osservano come al di fuori delle ipotesi previste dalla legge, per cui il magistrato che decide la causa possa revocare il provvedimento di ammissione se l'interessato ha agito in giudizio con colpa grave (*ex art.* 136, lett. c TUSG), «non vi sono ragioni logiche o giuridiche per cui, all'esito del procedimento di richiesta di asilo, in caso di semplice rigetto del ricorso (sia pur in relazione a provvedimenti qualificati come inammissibili o manifestamente infondati ma nella sola sede amministrativa) vi sia una inversione... dell'onere di motivazione, nel senso che il giudice debba motivare “solo se conferma” il gratuito patrocinio, perché nel caso contrario il provvedimento di ammissione verrebbe automaticamente revocato. Inversione della tipica fattispecie che è tanto più grave se si considera che avviene a seguito di conferma di un provvedimento amministrativo, quasi una sorta di ratifica dell'operato della Pubblica amministrazione, inconsueto nel panorama giuridico italiano e rispetto alla quale è legittimo il dubbio di contrasto con l'art. 113 della Costituzione, stante l'effetto punitivo dell'aver inteso impugnare un provvedimento amministrativo».

49. Su cui si rinvia, in dottrina, almeno ai saggi raccolti in F. Curi (a cura di), *Il Decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, Pisa, Pacini giuridica, 2019, *passim*, per un'analisi sistematica delle innovazioni introdotte dal d.l. 4.10.2018, n. 113 e dalla relativa legge di conversione. Per un quadro d'insieme sulle riforme legislative in materia di immigrazione e asilo, quanto meno a partire dal 2017, si veda C. Corsi, *L'incessante disciplina “emergenziale” dell'immigrazione e dell'asilo*, in M. Giovannetti, N. Zorzella (a cura di), *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, Pisa, Pacini giuridica, 2021, p. 15 ss.

legittimità, con tutte le strettoie processuali connesse all'ammissibilità di questo particolare tipo di impugnazione.

Come è stato evidenziato in dottrina⁵⁰, la norma è stata recepita nel testo del d.l. a seguito di una decisione della Corte costituzionale che era stata depositata pochi mesi prima della sua entrata in vigore: con la sentenza n. 16/2018, infatti, il Giudice delle leggi aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 106 TUSG sollevata dalla Corte d'appello di Salerno, disposizione che prevede non doversi liquidare il compenso al difensore di una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, qualora l'impugnazione venga dichiarata inammissibile. In effetti, in questo suo precedente la Corte aveva rilevato come fosse necessario da parte del legislatore trovare il giusto punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa anche per i non abbienti e le ragioni di contenimento delle spese di giustizia che possono incidere, anche significativamente, sul bilancio dello Stato.

In questa prospettiva allora, osservava la Consulta, bisogna leggere l'art. 106, primo comma TUSG come una disposizione la cui *ratio legis* è finalizzata a «scoraggiare la proposizione, a spese dello Stato, di impugnazioni del tutto superflue, meramente dilatorie o improduttive di effetti a favore della parte, il cui esito di inammissibilità sia largamente prevedibile o addirittura previsto prima della presentazione del ricorso». Pertanto, così correttamente interpretata, la norma non sembra limitare in maniera irragionevole il diritto di difesa nei confronti dei non abbienti, semmai «sollecita una particolare attenzione in capo al difensore di persona ammessa al patrocinio a spese dello Stato. E la mancata liquidazione del compenso, se le impugnazioni coltivate dalla parte siano dichiarate inammissibili, si giustifica, per le ipotesi in cui la declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione risulti *ex ante* prevedibile, proprio perché, altrimenti, i costi di attività difensive superflue sarebbero a carico della collettività»⁵¹.

Ancora, sempre ad avviso della Corte, la lettera dell'art. 106, primo comma TUSG consentirebbe al giudice di distinguere tra le diverse ragioni che possono portare ad una declaratoria di inammissibilità dell'impugnazione, in quanto la disposizione non può ricomprendere certamente le ipotesi di carenza di interesse a ricorrere sopravvenute per cause imprevedibili al momento della proposizione del ricorso: su tutti gli altri possibili casi, però, la Corte nulla dice e la difficoltà di distinguere tra le altre ipotesi di inammissibilità in

50. Cfr. C. Cassani, *Patrocinio a spese dello Stato: contenimento della spesa pubblica e diritto di difesa*, in F. Curi (a cura di), *Il Decreto Salvini*, ult. cit., p. 192.

51. Così al punto 3.1. del «Considerato in diritto»: si vedano, a prima lettura, le osservazioni di E. Aprile, *Per il divieto di liquidazione del compenso per il gratuito patrocinio è necessario distinguere tra le diverse cause di inammissibilità dell'impugnazione*, in *Cass. pen.*, 2018, p. 1203 ss. e di R. Romboli, *Nota a Corte cost., sent. 16/2018*, in *Foro it.*, 2018, p. 701 ss.

cui è possibile per il giudice d'appello o di legittimità revocare (o, viceversa, liquidare) il patrocinio al difensore restano comunque non specificate dalla disposizione *de quo*⁵².

5. L'emergenza sanitaria e l'accesso degli stranieri al patrocinio a spese dello Stato tra indifferenza del legislatore e attivismo della Corte costituzionale

L'emergenza sanitaria esplosa a inizio 2020 – e che nel momento in cui si scrive appare in fase di relativo contenimento, anche grazie all'avvio delle procedure di vaccinazione di massa – ha spinto il Governo e le forze politiche presenti in Parlamento ad intraprendere un vasto piano di riforme, in ragione delle significative risorse messe a disposizione dall'UE per far ripartire l'economia e ripensare – in termini di maggiore sostenibilità ambientale – l'intero sistema produttivo europeo⁵³. In questo quadro politico-economico generale molto ambizioso e che sembra davvero aprire la strada ad un gran numero di cambiamenti legislativi nel corso dei prossimi anni, finalizzati ad ammodernare innanzitutto la PA del nostro Paese, uno dei temi all'ordine del giorno del dibattito parlamentare è senz'altro quello della riforma del sistema giudiziario.

Non sono mancate, negli ultimi mesi, iniziative legislative finalizzate ad un ripensamento generale del processo civile e penale, con l'obiettivo di provare a risolvere l'annoso problema del numero e della eccessiva durata dei procedimenti giudiziari: si è trattato, in verità, di un dibattito sostanzialmente mediatico, in cui molte sono state le voci (anche autorevoli) che si sono sollevate ad indicare vecchie e nuove inefficienze della giustizia italiana, ma che ancora non ha trovato a livello dottrinale un pacato approdo analitico, anche in ragione della difficoltà del momento storico che stiamo vivendo e delle contingenze sempre più pressanti che pone l'emergenza pandemica agli attori istituzionali. In questa sede, quindi, ci limiteremo a considerare una serie di dati e di proposte riformatrici emerse da questo dibattito, al fine di verificare – almeno a prima lettura – quali siano le concrete prospettive di cambiamento, attualmente in discussione alle Camere, della materia oggetto di questo scritto.

52. Cfr. il punto 3.2. del «Considerato in diritto». Condivisibile è l'opinione di C. Cassani, *Patrocinio a spese dello Stato*, cit., p. 194, la quale evidenzia come la sentenza della Corte si limiti a valutare la ragionevolezza della norma soltanto su specifici casi concreti, mentre manca una ricostruzione sistemica di tutte le ipotesi di inammissibilità dell'impugnazione che comunque non possano condurre al diniego della liquidazione dei compensi a favore del difensore.

53. Per una prima analisi del *Recovery Plan*, si vedano in dottrina S. Mangiameli, *Covid-19 e Unione europea. La risposta alla crisi sanitaria come via per riprendere il processo di integrazione europea*, in Dirittifondamentali.it, n. 2/2021, p. 555 ss., in particolare p. 570 ss.; A. Stirati, *La situazione macroeconomica italiana e l'impatto del Recovery Fund*, in Costituzionalismo.it, n. 2/2021, 28.06.2021, p. 7 ss.; C. Marchese, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, 27.01.2021, *passim*.

In verità, al riguardo non sembra ci sia molto da dire, visto che tanto la questione dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato, quanto più in generale il fenomeno migratorio, non sembrano essere tra le priorità del legislatore. Se, infatti, ci si limita a sfogliare il corposo testo del c.d. *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR)⁵⁴, si potrà notare come nemmeno un rigo venga dedicato alla legislazione in materia di immigrazione e protezione internazionale, neppure in termini economici, nel senso cioè di implementare le risorse pubbliche per ampliare lo spettro delle prestazioni sociali a sostegno degli stranieri regolarmente presenti sul territorio⁵⁵. Si consideri poi che delle Commissioni di studio per riformare il Codice di procedura penale e civile istituite dal Ministro della giustizia, una in particolare – quella presieduta dal Prof. F.P. Luiso – con un documento molto articolato e ricco di proposte⁵⁶, finalizzato a ripensare il processo civile nel suo complesso, ha dedicato uno spazio significativo alla riforma del patrocinio a spese dello Stato con l'obiettivo di ampliare l'accesso a tale misura anche in sede di mediazione stragiudiziale ovvero di negoziazione assistita.

Si tratta, evidentemente, di una proposta importante, ma tutto sommato marginale rispetto al *focus* del contenzioso civile in materia di immigrazione e asilo – che nella stragrande maggioranza dei casi ha ad oggetto l'impugnazione del diniego di *status* delle Commissioni territoriali – e che certo non fa presagire una volontà concreta né da parte del Governo, né tanto meno del Parlamento, di giungere ad un significativo ripensamento del TUSG. La *ratio* della proposta della «Commissione Luiso», infatti, è di ampliare i canali di accesso al patrocinio a spese dello Stato nell'ottica di obbligare le potenziali parti del processo civile a non rivolgersi direttamente al giudice, ma di risolvere le controversie *in fieri* innanzi ad organismi stragiudiziali, in una logica quindi di massima deflazione possibile del contenzioso, per evitare così di aggiungere nuove cause al già significativo numero di processi ad oggi pendenti.

54. Reperibile al seguente URL istituzionale: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

55. Soltanto alle pp. 97-98 del PNRR si fa riferimento all'assunzione, tra l'altro con contratti a tempo determinato, di circa 16.500 laureati in giurisprudenza, economia e scienze politiche che andranno a comporre l'organico di un fantomatico «Ufficio del processo» alle dipendenze del Ministero della giustizia, il cui compito sarebbe quello di «collaborare allo studio della controversia e della giurisprudenza pertinente, di predisporre le bozze di provvedimenti, di collaborare alla raccolta della prova dichiarativa nel processo civile». Una parte di questi nuovi assunti, circa 400 unità, inoltre, sempre secondo quanto riportato nel PNRR, dovrebbe essere assegnata «al progetto di innovazione organizzativa della Corte di cassazione che prevede la revisione delle sezioni civili, in particolare la sezione tributaria e le sezioni dedicate all'immigrazione e al diritto di asilo». Tuttavia, che durante il periodo emergenziale siano emerse molteplici criticità, tanto con riferimento al sistema di accoglienza, quanto più in generale rispetto alla possibilità per gli stranieri di accedere a misure di sostegno economico, è stato evidenziato in dottrina da C. Corsi, *Migranti e immigranti di fronte all'emergenza coronavirus: tra vecchie e nuove fragilità*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 901 ss. e da P. Bonetti, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in *Federalismi, Osservatorio emergenza Covid-19*, 20.05.2020, p. 21 ss.

56. Il documento è reperibile al seguente URL: https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LUISO_relazione_finale_24mag21.pdf.

Nonostante il poco spazio dedicato alla questione, si sarebbe potuto quanto meno estendere l'accesso al patrocinio a spese dello Stato alle audizioni dei richiedenti asilo innanzi alle Commissioni territoriali: come è noto, infatti, sebbene in questa sede la presenza di un legale sia facoltativa, una simile riforma avrebbe però potuto ampliare significativamente le garanzie processuali a favore dello straniero, "costringendo" le Commissioni a svolgere interviste molto più esaustive ed accurate con riferimento alla vicenda personale del richiedente. Una riforma di questo tipo avrebbe potuto produrre un effetto deflattivo del contenzioso innanzi alle sezioni specializzate, perché evidentemente minori sarebbero i margini di impugnazione di un verbale d'audizione redatto in presenza dell'avvocato dello straniero, in quanto molte eccezioni – tanto processuali, quanto di merito – potrebbero essere valutate come inammissibili dal giudice, proprio perché il legale avrebbe potuto eccepirle già in sede di audizione del proprio assistito.

Inoltre, in questa fase ma soprattutto durante il primo *lock-down*, il legislatore avrebbe potuto implementare le risorse destinate a finanziare alcune misure di protezione sociale anche a sostegno degli stranieri presenti sul territorio, se avesse tenuto minimamente in considerazione il quadro desolante che emerge dalle più recenti rilevazioni dell'Istat⁵⁷. Alla fine del 2020, infatti, nell'Italia martoriata da quasi un anno di pandemia, gli stranieri che versavano in una condizione di povertà assoluta erano circa un milione e 500mila, pari al 29,3% dell'intera popolazione straniera residente (l'impatto della povertà assoluta sulla popolazione italiana è anch'esso significativo, pari al 7,5% dei cittadini).

Inoltre, per le famiglie composte da almeno uno straniero, l'incidenza della povertà assoluta risultava pari al 25,3% (era del 22,0% nel 2019), mentre il dato sale sino al 26,7% per le famiglie composte esclusivamente da stranieri (era del 24,4% nel 2019) e al 6,0% per le famiglie composte da soli italiani (in aumento rispetto al 4,9% dell'anno precedente). Se il tasso di povertà assoluta nel Mezzogiorno e nel Nord Italia supera il 30% nelle famiglie con minori stranieri (rispettivamente 35,2% e 30,7%, a fronte dell'11,8% e del 7,0% delle famiglie italiane con minori), sempre al Sud si registra un dato estremamente preoccupante, in quanto il numero delle famiglie composte da soli stranieri in uno stato di povertà assoluta è quasi quattro volte superiore a quello delle famiglie composte da soli italiani (rispettivamente il 31,9% e l'8,4%).

Ci sarebbero dunque tutti i presupposti per finanziare con maggiori risorse misure di solidarietà economica a tutela degli strati sociali più poveri del nostro Paese, tuttavia il legislatore ha ritenuto che le priorità fossero altre, valutando l'implementazione delle risorse per il sostegno ai consumi e all'accesso ai beni fondamentali delle famiglie che versano in

57. Si veda, al riguardo il report sulla condizione economica della popolazione residente dopo un anno di pandemia, reperibile al seguente URL: https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf.

condizioni di povertà assoluta, una sorta di diritto sociale di “seconda classe”⁵⁸. Allo stesso tempo, il fatto che si sia deciso, anche a fronte delle sollecitazioni che provenivano dall’UE, di porre mano ad una riforma sistemica dell’ordinamento giudiziario, avrebbe potuto indurre il legislatore almeno a ripensare una serie di principi che regolano l’accesso al patrocinio a spese dello Stato.

In questo contesto così critico però, ancora una volta, alle mancanze del legislatore ha in qualche modo posto rimedio il Giudice delle leggi, nei limiti delle proprie competenze: per questo motivo, deve essere salutata con grande favore la recente sentenza della Corte costituzionale n. 157/2021 che ha dichiarato – a seguito della sollevazione di due questioni identiche da parte del Tar Piemonte – l’illegittimità dell’art. 79, secondo comma TUSG, nella parte in cui non consentiva al cittadino straniero extra-UE, in caso di impossibilità a presentare la certificazione consolare dei redditi e dei beni di proprietà nel proprio Paese di origine, di produrre – in alternativa e a pena di inammissibilità – una dichiarazione sostitutiva. La questione, come abbiamo avuto modo di osservare nel corso di queste pagine, risulta cruciale per l’effettivo accesso degli stranieri non abbienti al patrocinio a spese dello Stato, anche perché le prassi analizzate nei precedenti paragrafi erano tutte improntate ad un’interpretazione – consolidatasi tra l’altro nella giurisprudenza civile – delle norme del TUSG che spingevano i COA a non ammettere al patrocinio i richiedenti asilo che non erano in grado di produrre una dichiarazione dei propri redditi esteri, autenticata dai competenti uffici consolari.

In effetti, la Corte è stata chiamata a valutare la costituzionalità dell’art. 79, secondo comma TUSG alla luce degli artt. 3, 24 e 113 Cost, in quanto la disposizione non prevedeva che gli stranieri extra-UE potessero comunque presentare dichiarazioni sostitutive – a fronte dell’inerzia delle autorità consolari, ovvero in ragione dell’impossibilità a presentarsi presso gli uffici di tali autorità perché richiedenti protezione internazionale –, per dimostrare di non essere titolari di redditi o proprietari di beni nel loro Paese di origine. Ebbene, inquadrando l’istituto del patrocinio a spese dello Stato alla luce dell’art. 3, secondo comma Cost., in una logica funzionale a garantire l’inviolabilità del diritto di difesa anche dello straniero, la Consulta osserva come la norma censurata appaia in distonia rispetto a quanto stabilito dallo stesso TUSG con riferimento al processo penale, in particolare all’art. 94, secondo comma laddove si stabilisce che «in caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell’art. 79, comma 2, il cittadino di Stati non appartenenti

58. Del resto, come è stato evidenziato da C. Corsi, *Migranti e immigranti di fronte all’emergenza coronavirus*, cit., p. 915 ss., anche in questo ambito gli stranieri sono stati fortemente discriminati: si pensi soltanto al caso delle prestazioni di solidarietà alimentare erogate durante il primo periodo di *lock-down*, laddove i Comuni «hanno variamente esercitato la loro discrezionalità in ordine all’individuazione della platea dei beneficiari, ma le scelte di alcuni enti locali presentavano profili di discriminazione nei confronti degli stranieri e sono state oggetto di impugnazione davanti al giudice ordinario» (ivi, p. 916).

all'Unione europea, la sostituisce, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione». Ed è proprio su questa irragionevolezza intrinseca del TUSG che la Corte si sofferma, osservando come la disposizione censurata farebbe gravare interamente sull'istante un rischio connesso ad una condotta di un soggetto terzo, «la cui eventuale inerzia o inadeguata collaborazione rendono impossibile produrre tempestivamente la corretta certificazione richiesta»⁵⁹.

In questo modo, quindi, poiché *ad impossibilia nemo tenetur*, la norma necessita di un correttivo che permetta di superare la condotta omissiva o comunque non collaborativa dell'autorità consolare, la quale «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»⁶⁰. Pertanto, analogamente a quanto il TUSG stabilisce per il processo penale, l'onere probatorio previsto all'art. 79, secondo comma deve essere integrato in via additiva con il principio secondo cui lo straniero potrà sempre sostituire la dichiarazione consolare – dopo aver dimostrato di aver fatto tutto quanto era nelle sue possibilità per ottenerla –, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione.

La strada della pronuncia additiva appariva una scelta obbligata, in ragione anche del diritto vivente che si era consolidato nel corso degli ultimi anni sul punto: mentre, infatti, in sede civile e amministrativa i giudici leggevano l'art. 79, secondo comma TUSG come un onere probatorio gravante in capo allo straniero, in quanto si presumeva in termini assoluti l'esistenza di redditi e beni all'estero, la giurisprudenza penale, invece, aveva relativizzato la portata di tale onere⁶¹, nel senso cioè che lo straniero non necessariamente doveva presumersi titolare di redditi o proprietario di beni nel proprio Paese di origine, ipotesi questa «non rara, se è vero – osserva la Consulta – che spesso è proprio lo stato di indigenza ad indurre le persone ad emigrare»⁶². In sintesi, quindi, con la sentenza n. 157/2021 la Corte ha realizzato un intervento manipolativo sul TUSG per certi aspetti radicale, colmando i ritardi e la mancata messa a tema della questione da parte del legislatore, in un momento storico in cui gli ostacoli frapposti all'accesso effettivo al patrocinio a spese dello Stato, anche per gli stranieri, devono essere *a fortiori* eliminati, proprio in ragione della grave crisi economico-sociale che sta colpendo il nostro Paese a causa della pandemia di Covid-19.

59. Così al punto 8.3. del «Considerato in diritto».

60. Così al punto 8.5.1. del «Considerato in diritto».

61. La Corte cita in questo passaggio le sentenze della Cassazione che abbiamo considerato *supra*, al paragrafo 4, ossia la n. 21999 del 26.05.2009 e la più recente sentenza della V sezione penale, la n. 8617 del 22.02.2018.

62. Così al punto 8.5.1. del «Considerato in diritto».

Il fatto poi che la Corte abbia relativizzato l'onere della prova che grava in capo allo straniero, con riferimento alla presunta esistenza di redditi e/o di beni all'estero, conferma ancora una volta l'attenzione e la sensibilità ai temi connessi alla garanzia dei diritti sociali dei migranti che di recente il Giudice delle leggi ha avuto modo di manifestare nella propria giurisprudenza⁶³. La Consulta, insomma, si è spinta sino al limite estremo dei propri poteri manipolativi, in questo modo aprendo la strada, soprattutto nei processi in materia di diniego della protezione internazionale, ad un ripensamento delle prassi dei COA volte ad escludere l'accesso al patrocinio a favore di coloro che sono impossibilitati a rivolgersi alle autorità consolari del loro Paese di origine – perché da considerarsi ancora richiedenti asilo, anche a fronte di un provvedimento di diniego dello *status* da parte delle Commissioni territoriali.

Resta, invece, ferma – secondo quanto la stessa Corte osserva in alcuni *obiter dicta* di questa decisione –, la piena compatibilità costituzionale del TUSG con riferimento al potere dei COA di valutare in via preliminare l'ammissibilità dell'accesso al patrocinio, laddove viene ribadito⁶⁴ che anche la natura inviolabile del diritto alla difesa non può sottrarre tale diritto ad un bilanciamento con altri interessi di rilevanza costituzionale, per effetto della scarsità delle risorse di bilancio destinate appunto al pagamento del patrocinio per i non abbienti perché, come per tutti i diritti sociali, anche in questo caso resta cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra la necessaria garanzia del diritto di difesa e l'altrettanto necessario contenimento della spesa pubblica⁶⁵.

Come evidenziato nel corso di questo lavoro, l'ipotesi di riforma dell'istituto che qui si propone con riferimento al processo civile è di mantenere sì in capo ai COA la valutazione preliminare sull'ammissibilità al patrocinio a spese dello Stato, ma di limitarla ad una valutazione più circostanziata, connessa cioè alla non manifesta inammissibilità del ricorso, lasciando invece in capo al giudice di cognizione l'eventuale revoca del patrocinio a fronte di una infondatezza nel merito dello stesso accertata in giudizio, tenuto conto che – come abbiamo visto – le più recenti riforme legislative in materia di fatto hanno già ristretto significativamente l'accesso al patrocinio a spese dello Stato nei processi di protezione internazionale. Si tratta, evidentemente, di una proposta *de jure condendo* che afferirebbe al pieno esercizio della discrezionalità politica del legislatore, di un legislatore che non si

63. Sul punto si vedano, per tutti, C. Corsi, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, 2018, p. 1170 ss. e L. Montanari, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in Federalismi.it, n. 2/2019, p. 63 ss.

64. Si pensi alla recente sentenza n. 47/2020, ma anche alle decisioni nn. 16/2018 e 237/2015, su cui si vedano in dottrina almeno A. Giubilei, *Il necessario rispetto della discrezionalità legislativa nella disciplina sulla revoca del gratuito patrocinio per le persone offese dal reato. Osservazioni a margine della sentenza n. 47 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2020, p. 1 ss. e P. Morozzo Della Rocca, *Responsabilità civile e danno da attività amministrativa nel diritto dell'immigrazione*, in *Dir. amm.*, 2020, p. 483 ss.

65. Cfr. la ricostruzione della propria giurisprudenza in materia che la Corte svolge ai punti 8.1. e 8.2 del «Considerato in diritto».

pretende “illuminato”, ma – questo sì – almeno consapevole di dover dare la massima attuazione possibile ai principi costituzionali in materia, riducendo al minimo le distorsioni che si sono registrate nella prassi nel corso dell’ultimo decennio, prassi che la recente sentenza della Corte costituzionale contribuirà senz’altro a ridurre, ma non – purtroppo, ne siamo certi – ad eliminare del tutto.