

SENTENZA N. 35 - ANNO 2019
REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici: Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 119, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, nel procedimento vertente tra la Pubblica Assistenza AVIS Onlus di Montemarciano e l'Azienda Sanitaria Unica Regionale (ASUR) Marche, con ordinanza del 6 aprile 2017, iscritta al n. 134 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto in fatto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», «nella parte in cui non consente l'accesso al gratuito patrocinio ad un ente di volontariato – che svolga un'attività di sicuro rilievo sociale – solo in quanto soggetto esercente un'attività economica».

1.1.– Riferisce il giudice a quo di essere chiamato a decidere sul «reclamo» proposto dalla Pubblica Assistenza Avis Onlus di Montemarciano contro il provvedimento di diniego di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, adottato dalla competente commissione con provvedimento n. 40 del 14 aprile 2016, motivato sul presupposto che l'associazione richiedente rientra nel novero dei soggetti che perseguono il cosiddetto lucro oggettivo, esclusi dal beneficio in parola dall'art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002.

L'associazione interessata ha dedotto dinanzi al TAR Marche di non esercitare attività economica e di essere fiscalmente assoggettata al regime di cui all'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, in quanto i proventi derivanti dalla propria attività non concorrono alla formazione del reddito imponibile a fini fiscali. D'altra parte, in riferimento all'attività di trasporto sanitario – una tra le attività principali

svolte dalla stessa associazione – la Corte di giustizia dell’Unione europea avrebbe escluso che la stessa debba essere assoggettata a procedure concorrenziali.

1.2.– Il giudice marchigiano richiama l’ordinanza n. 128 del 2016 di questa Corte, con la quale sono state decise nel senso della manifesta inammissibilità, per difetto di motivazione sulla rilevanza, analoghe questioni di legittimità costituzionale dell’art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione distaccata di Reggio Calabria: il giudice rimettente, infatti, non aveva allora verificato il rispetto dei limiti reddituali e la non manifesta infondatezza della «questione» (recte: pretesa).

Il TAR Marche premette che, nel caso al suo esame, sussiste il presupposto reddituale per l’ammissione al richiesto beneficio, giacché, alla luce del bilancio presentato dall’associazione ricorrente, risultano rispettati, «salve eventuali successive verifiche», i requisiti di cui all’art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002. Risulta soddisfatto anche il requisito della non manifesta infondatezza della pretesa fatta valere in giudizio, alla luce dei motivi di ricorso allegati all’istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

Il giudice rimettente rileva, ancora, che l’associazione istante svolge – come da statuto – la propria attività senza fini di lucro e con divieto di distribuzione ai soci di qualsiasi utile, avanzo di gestione o riserva di capitale: tra le attività istituzionali sono previste, fra l’altro, la raccolta e distribuzione di sangue, l’organizzazione del soccorso mediante ambulanze, servizi di guardia medica e ambulatoriale, la promozione di iniziative di informazione e formazione sanitaria e di prevenzione.

1.3.– Dopo aver sottolineato come l’istituto del patrocinio a spese dello Stato costituisca «diretta attuazione» del diritto di azione e difesa in giudizio di cui all’art. 24 Cost., il rimettente rileva come, agli effetti dell’ammissione di un ente «al c.d. gratuito patrocinio», non sia sufficiente l’assenza dello scopo di lucro, ma è anche necessario che l’ente non profit non eserciti un’attività economica.

La distinzione tra i due concetti – puntualizza il giudice a quo – è pacifica: lo scopo di lucro «ricorre quando le modalità di gestione tendono alla realizzazione di ricavi eccedenti i costi; il metodo economico ricorre quando le ridette modalità di gestione tendono alla copertura dei costi con i ricavi». Un’attività che si svolge strutturalmente e necessariamente in perdita non può qualificarsi come attività economica, mentre svolge attività con metodo economico «il soggetto che eroga servizi di utilità sociale, anche se ispirato da un fine ideale ed anche se le condizioni di mercato non gli consentono poi di remunerare, in fatto, i fattori produttivi».

Sarebbe indubbio che l’AVIS di Montemarciano non persegua finalità di lucro, ma la stessa associazione non avrebbe dimostrato di non svolgere attività economica: da ciò, dovrebbe conseguire il rigetto della istanza oggetto di scrutinio da parte del giudice a quo. In particolare, non sarebbe provato che l’associazione ricorrente non intenda prestare i servizi erogati tendendo al pareggio del bilancio fra costi e ricavi, a nulla rilevando la natura dei servizi resi (in specie, di trasporto sanitario); ricavi – si sottolinea – «che ben possono essere conseguiti non necessariamente a titolo di corrispettivo delle prestazioni rese [...], bensì in ragione di tutte le entrate dell’associazione».

Ritiene dunque il TAR Marche che l’associazione di che trattasi non rientri tra i soggetti legittimati all’ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

1.4.– Di qui, i dubbi di costituzionalità sull’art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002, «nella parte in cui non consente l’accesso al gratuito patrocinio ad un ente di volontariato – che svolga un’attività di

sicuro rilievo sociale – solo in quanto soggetto esercente un'attività economica», per violazione degli artt. 2, 3 e 24 Cost., in base ad argomenti analoghi a quelli di cui alla richiamata ordinanza di rimessione del TAR Calabria.

Il giudice a quo osserva che le associazioni di volontariato, e gli enti non profit in generale, sono formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo e alle quali, in base all'art. 2 Cost., devono essere garantiti i medesimi diritti degli individui, sicché si realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, con violazione del principio d'eguaglianza, nel consentire l'accesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato ad una persona fisica che eserciti attività economica e non anche a un ente che eserciti la stessa attività, con ulteriore violazione del diritto di azione e di difesa di cui all'art. 24 Cost.

D'altra parte – si osserva ancora – la meritevolezza degli scopi perseguiti da simili associazioni è attestata dai vari interventi normativi di promozione e sostegno, tanto in campo fiscale quanto di contributi pubblici e di affidamento di servizi di pubblico interesse.

Per altro verso, un'organizzazione stabile non può che perseguire uno scopo di pareggio tra entrate e uscite proprio per consentirne la prosecuzione nell'attività; sicché il requisito, imposto dalla norma oggetto di censura, finirebbe per consentire l'applicazione del beneficio ad ipotesi del tutto residuali, quali associazioni caratterizzate da episodicità o che si finanzino solo attraverso il contributo di soci o mediante liberalità.

La violazione del principio di uguaglianza si apprezzerrebbe anche in ragione della non giustificata disparità di trattamento tra organismi di volontariato che esercitano attività economica e quelli che non la esercitano, dal momento che è lo stesso legislatore a ritenere che, qualora si tratti di attività commerciali e produttive marginali (art. 5, comma 1, lettera g, della legge 11 agosto 1991, n. 266, recante «Legge-quadro sul volontariato»), esse non incidono in alcun modo sulla disciplina giuridica degli organismi stessi.

La norma censurata sarebbe, di riflesso, anche irragionevole, nella parte in cui non consente, apparentemente, alcun sindacato sulla rilevanza o sulla marginalità dell'attività economica svolta, che di per sé costituisce preclusione all'ammissione al beneficio.

2.– Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque sia, infondate.

2.1.– Le questioni sarebbero, innanzitutto, inammissibili in quanto il giudice a quo, mentre ha dedotto la non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere e alla quale si riferisce la richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ha respinto – con ordinanza depositata in cancelleria il 4 giugno 2016, dunque anteriormente all'adozione dell'ordinanza di rimessione delle odierne questioni di legittimità costituzionale, recante la data del 6 aprile 2017 – la domanda cautelare avanzata dalla stessa associazione ricorrente per l'assenza sia del *fumus boni iuris* sia del *periculum in mora*.

Si deduce, poi, l'inammissibilità delle questioni in riferimento tanto all'art. 2 quanto all'art. 24 Cost., poiché non sarebbero state svolte considerazioni atte a spiegare le ragioni per le quali gli indicati parametri risulterebbero nella specie violati.

2.2.– Le questioni in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbero, poi, infondate.

Il giudice rimettente avrebbe messo a confronto due situazioni eterogenee, quali, da un lato, la disciplina prevista per un soggetto immateriale e, dall'altro, quella prevista per le persone fisiche.

Differenza che giustificerebbe – ad avviso dell'interveniente – la scelta del legislatore di circoscrivere il beneficio alle sole associazioni o enti che non svolgano attività economica. Mentre, infatti, per le persone fisiche la relativa situazione di bisogno non può essere eliminata se non con un intervento di sostegno da parte dello Stato, per gli enti che svolgano attività economica all'eventuale situazione di difficoltà finanziaria devono provvedere i soggetti che hanno costituito o partecipano all'ente o all'associazione, ricorrendo ai propri mezzi finanziari.

Il tutto – si osserva ancora – in linea con quanto affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 22 dicembre 2010, in causa C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels und Beratungsgesellschaft mbH), secondo la quale la compatibilità di una normativa nazionale in materia di gratuito patrocinio con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dipende dalla valutazione, affidata al giudice nazionale, di una serie di circostanze che, quando si tratti di persone giuridiche, prendano in considerazione anche la forma e lo scopo – di lucro o non – di tale persona giuridica, «nonché la capacità finanziaria dei suoi soci o azionisti e la possibilità, per questi ultimi, di procurarsi le somme necessarie ad agire in giudizio».

La censura avanzata dal giudice a quo, di carattere generale, senza alcun riferimento alle circostanze concrete che renderebbero necessario il ricorso al beneficio al fine di rendere effettivo il diritto di cui all'art. 24 Cost., finirebbe, dunque, per incidere su una sfera riservata alla discrezionalità legislativa, non limitabile da un «intervento costituzionalmente vincolato» da parte della Corte costituzionale.

Sarebbe inammissibile, invece, la censura per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il diverso profilo dell'impossibilità di sindacare la rilevanza o la marginalità dell'attività economica svolta dall'associazione, con conseguente equiparazione normativa di casi diversi. Il TAR Marche – a fronte dell'impugnazione di un provvedimento amministrativo concernente lo «scopo sociale» dell'associazione – non svolge argomenti volti ad attestare il carattere marginale dell'attività economica svolta dall'istante, sicché difetterebbe il presupposto di fatto da cui il giudice rimettente muove.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», «nella parte in cui non consente l'accesso al gratuito patrocinio ad un ente di volontariato – che svolga un'attività di sicuro rilievo sociale – solo in quanto soggetto esercente un'attività economica».

Secondo il giudice a quo, la norma censurata violerebbe, innanzitutto, l'art. 2 Cost., perché alle formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo devono riconoscersi gli stessi diritti garantiti agli individui. L'art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002 si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto plurimi profili: perché determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento nel consentire l'accesso al patrocinio a spese dello Stato alla persona fisica che eserciti un'attività economica e non anche all'ente che eserciti la medesima attività, con ulteriore violazione dell'art. 24 Cost.; perché determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra organismi di

volontariato che esercitano attività economica e organismi che non la esercitano; perché, infine, non consente, irragionevolmente, «alcun sindacato sulla rilevanza o sulla marginalità dell'attività economica prestata».

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sotto più profili.

2.1.– L'interveniente ha rilevato, innanzitutto, che il TAR Marche ha respinto, anteriormente alla rimessione delle odierne questioni di legittimità costituzionale, la domanda cautelare avanzata dall'associazione istante, perché ha ritenuto non sussistere, oltre al periculum in mora, neppure il fumus boni iuris: il che si porrebbe in insanabile contraddizione con l'affermazione circa la sussistenza, ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, del requisito della non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere in giudizio.

L'eccezione non è fondata.

In ragione del principio di autonomia del giudizio costituzionale, non assume alcun rilievo, a prescindere da ogni considerazione sull'effettiva equiparazione tra i requisiti in discorso, la diversa valutazione compiuta dal TAR Marche in ordine alla sussistenza del fumus boni iuris e alla non manifesta infondatezza del ricorso amministrativo.

Il d.P.R. n. 115 del 2002, infatti, delinea per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato un apposito procedimento giurisdizionale (ordinanze n. 128 del 2016 e n. 144 del 1999), del tutto autonomo rispetto al procedimento volto a esaminare il merito della pretesa fatta valere dinanzi al giudice. Questi, difatti, decide con decreto sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato soltanto nel caso in cui la relativa istanza –rigettata o dichiarata inammissibile dal consiglio dell'ordine degli avvocati competente (art. 124 del d.P.R. n. 115 del 2002) o dalla speciale commissione istituita presso ogni TAR, a norma dell'art. 14 dell'Allegato 2 (Norme di attuazione) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) – gli venga riproposta (art. 126, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002).

Ne consegue che, ai fini della corretta instaurazione dell'odierno giudizio in via incidentale, ciò che è necessario e sufficiente è che il giudice a quo abbia plausibilmente motivato, oltre che sul generale limite di reddito e sull'assenza di fini di lucro dell'associazione (artt. 76 e 119 del d.P.R. n. 115 del 2002), sulla non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere in giudizio, presupposto richiesto dall'art. 122 del citato d.P.R. per essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato (ordinanza n. 128 del 2016): ciò che, nei limiti in cui può compiersi una tale delibazione nella sedes che ha originato le questioni di costituzionalità, il TAR rimettente ha fatto. Nessuna incidenza sulla verifica di plausibilità della motivazione sulla rilevanza, invece, può avere quanto il giudice a quo ha affermato e argomentato nell'incidente cautelare innestatosi nel giudizio di merito, in quanto trattasi di procedimento altro e diverso rispetto a quello volto a decidere sull'istanza di ammissione al patrocinio per i non abbienti. Il tutto non senza sottolineare come, proprio alla luce del diverso ambito in cui esse vengono condotte, le delibazioni inerenti i due distinti procedimenti incidentali (quello cautelare, da un lato, e quello relativo alla richiesta di ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, dall'altro) non comportassero un'identità di apprezzamento “prognostico” circa la non manifesta infondatezza della domanda oggetto del giudizio principale né una motivazione per così dire “incrociata”, che nell'una sede evocasse le decisioni assunte nell'altra.

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito, poi, l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., perché il giudice a quo non avrebbe svolto considerazioni atte a spiegare le ragioni per le quali gli indicati parametri risulterebbero nella specie violati.

L'eccezione prospettata in riferimento all'art. 2 Cost. è fondata.

La motivazione sul punto del TAR rimettente è meramente descrittiva del parametro costituzionale evocato, per poi lamentare una disparità di trattamento rispetto alle persone fisiche che, pur esercitando attività economica, possono accedere al beneficio del patrocinio a spese dello Stato: profilo, questo, apprezzabile, eventualmente, per la violazione del principio d'eguaglianza.

Non è fondata, invece, l'analoga eccezione avanzata in riferimento all'art. 24 Cost. Per quanto le argomentazioni del giudice a quo ruotino senza dubbio principalmente attorno all'art. 3 Cost., v'è un intimo raccordo, nella prospettiva del rimettente, tra le censure evocative del principio di eguaglianza e il thema del diritto di azione e di difesa, che l'istituto del patrocinio a spese dello Stato intende attuare e garantire.

2.3.– L'interveniente ha prospettato, infine, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo, evocato dal rimettente, dell'impossibilità di sindacare la rilevanza o la marginalità dell'attività economica svolta dall'associazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, per come ricostruita dal TAR Marche l'attività economica svolta dalla Pubblica Assistenza Avis Onlus di Montemarciano, il ricorso presentato in sede amministrativa «riguarda lo scopo sociale» dell'associazione, sicché, in difetto di motivazione da parte del giudice a quo, non si potrebbe ritenere «afferente ad un'attività marginale della stessa».

L'eccezione non è fondata, perché errata è l'affermazione da cui muove l'Avvocatura generale dello Stato.

Il TAR Marche, infatti, riferisce che l'associazione istante svolge per statuto molteplici attività, tra le quali «la promozione della raccolta di sangue, l'organizzazione del soccorso mediante ambulanze, servizi di guardia medica e ambulatoriale, la promozione di iniziative di informazione e formazione sanitaria e di prevenzione». Tali attività, tuttavia, non sono affatto le sole esercitate dall'associazione, di modo che, contrariamente a quanto affermato dall'Avvocatura generale dello Stato, non può dirsi che esauriscano lo «scopo sociale» dell'associazione e, di conseguenza, non si può escludere che esse possano essere considerate marginali: se, poi, lo siano o non è quanto il giudice a quo vorrebbe poter valutare a valle della eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale in parte qua.

3.– Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. non sono fondate.

3.1.– Questa Corte ha in più occasioni sottolineato come la disciplina legislativa del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti «risulta assoggettata, sin dal suo esordio, ad un regime differenziato a seconda del tipo di controversie cui il beneficio sia applicabile», in virtù dell'intrinseca diversità dei modelli del processo civile, penale e amministrativo (sentenza n. 237 del 2015). E ciò anche in ragione della considerazione, da ultimo ribadita, che, «[i]n tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del

diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia» (sentenza n. 16 del 2018).

Si è rilevato, in particolare, come l'ontologica diversità del processo penale rispetto alle controversie civili, amministrative, contabili, assieme alle particolari esigenze di difesa di chi subisce l'azione penale, per un verso, hanno determinato l'opportunità che, nel processo penale, sia approntato un sistema di garanzie che assicuri al meglio l'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e, per un altro, escludono che sia costituzionalmente necessario che il legislatore definisca un modello unitario per i diversi giudizi, dove vengono in gioco beni diversi dall'inviolabile libertà personale (sentenze n. 237 del 2015 e n. 287 del 2008).

3.2.– L'area attinta dal dubbio di costituzionalità ammette, dunque, un ampio spazio di riempimento da parte della discrezionalità del legislatore, il quale – e non potrebbe essere diversamente – non può non parametrare le diverse opzioni sulla falsariga delle risorse finanziarie limitate, anche per l'esigenza di contenere le spese giudiziali (sentenza n. 178 del 2017).

Tale discrezionalità è stata esercitata, con la previsione censurata, entro i confini costituzionalmente imposti.

Non può reputarsi manifestamente irragionevole, infatti, la scelta legislativa in base alla quale, in controversie civili, amministrative, contabili o tributarie, è esclusa l'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato di enti o associazioni, i quali, se pure non perseguono fini di lucro, esercitano una attività economica che – proprio perché tale, e a prescindere dalla destinazione degli eventuali utili e dalla consistenza di cespiti patrimoniali – consente accantonamenti in vista, fra l'altro, proprio di eventuali contenziosi giudiziali. Una situazione, questa, assai diversa da quella che caratterizza il regime che disciplina il beneficio in favore delle persone fisiche, per le quali l'attività economica si traduce in un reddito che, sotto soglie che spetta al legislatore determinare (sentenza n. 219 del 2017), giustifica l'intervento dello Stato a tutela e garanzia dell'effettivo esercizio del diritto di azione e di difesa.

Né vale di per sé l'argomento addotto dal TAR Marche, secondo il quale agli enti e alle associazioni non profit sia già riconosciuta, in vari settori dell'ordinamento, un'ampia gamma di benefici a sostegno della funzione sociale che svolgono.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 119, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», sollevata, in riferimento all'art. 2 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 119, ultima parte, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dal TAR Marche con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2019. F.to: Giorgio LATTANZI, Presidente; Franco MODUGNO, Redattore;

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2019