

**L'equo processo consente limitazioni al gratuito patrocinio dei non abbienti in talune materie civili (divorzio).**

(Avv. Maurizio de Stefano -*Segretario emerito della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo*)  
*nella rivista "IMPRESA" (anno 2004, del 31 ottobre 2004, n. 10, pag. 1633 ss.) Editoriale Tributaria Italiana. De Agostini Professionale*

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (Strasburgo) , sez. IV, Presidente BRATZA, sentenza del 21 settembre 2004, caso SANTAMBROGIO contro Italia, ricorso n. 61945/00.

**Convenzione europea dei Diritti Umani, articolo 6 § 1, equo processo - gratuito patrocinio in materia civile (divorzio) - limiti restrittivi imposti dalla legge nazionale. Violazione. Insussistenza.**

*L'ammissione al gratuito patrocinio può essere soggetta a varie restrizioni da parte del legislatore nazionale, allorquando si tratti di controversie in materia civile (nella specie causa di divorzio dei coniugi) e ciò non costituisce violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione europea dei Diritti Umani, specie se di fatto la difesa per il tramite di un avvocato è stata garantita alla parte (richiedente il gratuito patrocinio) grazie all'intervento finanziario dei membri della sua famiglia.*

(traduzione non ufficiale della sentenza a cura dell'avv. Maurizio **de Stefano**)

**Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**  
QUARTA SEZIONE  
**CASO SANTAMBROGIO c. ITALIA**  
*(Ricorso n° 61945/00)*  
SENTENZA  
STRASBURGO

21 settembre 2004

**Nel caso Santambrogio c. Italia,**

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo (quarta sezione ), riunita in una camera composta da :

Nicolas BRATZA, *presidente*,  
V. STRÁŽNICKÁ,  
J. CASADEVALL,  
R. MARUSTE,

V. ZAGREBELSKY,  
L. GARLICKI,  
E. FURA-SANDSTRÖM, *giudici*,

e da M. O'BOYLE, *cancelliere di sezione*,

Dopo averla deliberata in camera di consiglio il 28 gennaio 2003 e  
31 agosto 2004,

Rende la sentenza che segue, adottata in quest'ultima data:

## PROCEDURA

1§ All'origine del caso vi è un ricorso (n° 61945/00) indirizzato contro la Repubblica italiana e di cui un cittadino di questo Stato, il sig. Massimo Santambrogio (« il ricorrente »), ha adito la Corte il 7 settembre 2000 in virtù dell'articolo 34 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (« la Convenzione »).

2§. Il ricorrente, che è stato ammesso al beneficio del gratuito patrocinio, è rappresentato dall'avv. G. Spadea, avvocato a Milano. Il Governo italiano (« il Governo ») è rappresentato dal suo agente, sig. I. M. Braguglia, e dal suo co-agente, sig. F. Crisafulli.

3§ Il ricorrente deduceva in particolare una violazione degli articoli 6 e 8 della Convenzione in ragione del rigetto della sua domanda di gratuito patrocinio presentata nell'ambito di una procedura di divorzio.

4§. Il ricorso è stato assegnato alla seconda sezione della Corte (articolo 52 § 1 del Regolamento). Presso quest'ultima, la camera incaricata di esaminare il caso (articolo 27 § 1 della Convenzione) è stata istituita conformemente all'articolo 26 § 1 del Regolamento.

5§. Il 1° novembre 2001, la Corte ha modificato la composizione delle sue sezioni (articolo 25 § 1 del Regolamento). Il presente ricorso è stato assegnato alla quarta sezione così ricomposta (articolo 52 § 1).

6§. Con una decisione del 28 gennaio 2003, la camera ha dichiarato ricevibile il ricorso.

7§. Avendo deciso la camera dopo essersi consultata con le parti che non era opportuno tenere una udienza dedicata al merito del caso (articolo 59 § 3 *in fine* del Regolamento), le parti hanno rispettivamente presentato delle repliche scritte sulle osservazioni dell'altra parte.

## IN FATTO

## I. LE CIRCOSTANZE DELLA FATTISPECIE

8§. Il ricorrente nato nel 1949 e residente a Santo Stefano Ticino, sposò in una data non precisata la signora C. La coppia ebbe due figli.

9§. In una data non precisata, il tribunale di Milano pronunciò la separazione personale dei coniugi. La signora C., a cui erano stati affidati i figli, ottenne il diritto esclusivo di abitare nella casa coniugale, di cui i coniugi erano comproprietari. Il 18 dicembre 1995, il ricorrente fu costretto a lasciare la predetta casa e, non avendo dei redditi costanti, andò a vivere con sua madre.

10§. Il 31 marzo 1999, la signora C. iniziò una procedura di divorzio.

11§. Il 18 agosto 1999, il ricorrente, ritenendo che la predetta procedura comportasse un importante impegno patrimoniale, chiese di essere ammesso al beneficio del gratuito patrocinio. Egli sottolineò che la signora C. aveva cercato di nascondere i redditi che le derivavano da alcune attività commerciali e che uno dei suoi figli era ormai divenuto finanziariamente autonomo. A sostegno della sua domanda, il ricorrente produsse una « *dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà* » da cui risultava che egli era disoccupato ed iscritto al collocamento fin dal 6 marzo 1995.

12§. Con una ordinanza del 24 gennaio 2000, la « *commissione per il gratuito patrocinio* » istituita presso il tribunale di Milano rigettò la domanda del ricorrente. Essa osservò che quest'ultimo non si trovava « *in stato di povertà* ». In effetti, essa considerò che questi disponeva nell'ambito della sua famiglia delle risorse superiori alla soglia fissata dalla legge considerato che egli aveva potuto remunerare un difensore di sua scelta nella procedura d'appello contro la sentenza che aveva dichiarato la separazione personale così come in un'altra procedura tendente a stabilire se la casa coniugale era concretamente mantenuta dalla moglie.

13§. Il 9 febbraio 2000, il ricorrente presentò appello contro questa decisione. Egli dedusse che le spese delle procedure giudiziarie in questione erano state graziosamente anticipate da sua madre e sua zia, che provvedevano peraltro a tutte le sue esigenze di vita quotidiana. Il ricorrente sottolineò inoltre che la prima udienza relativa alla procedura di divorzio era stata fissata al 22 febbraio 2000 e che il rifiuto di accordargli il richiesto beneficio lo priverebbe di ogni gratuito patrocinio legale in una procedura vertente sui suoi diritti patrimoniali.

14§. L'udienza davanti alla commissione per il gratuito patrocinio istituita presso la Corte d'appello di Milano si tenne il 29 febbraio 2000. In questa occasione, il ricorrente dichiarò che il valore approssimativo della casa coniugale di cui egli era comproprietario ammontava a 800 milioni di lire italiane (ITL) (circa 413.165, 52 euro).

15§. Con una ordinanza del 29 febbraio 2000, la commissione rigettò la domanda del ricorrente, osservando che questa non assolveva alle condizioni fissate dalla legge, cioè l'esito probabilmente favorevole della lite e lo stato di povertà del richiedente (articolo 15 § 1 del Regio Decreto n° 3282 de 1923).

16§. L'8 maggio 2000, il ricorrente chiese alla commissione per il gratuito patrocinio istituita presso la Corte d'appello di Milano di riesaminare la sua decisione del 29 febbraio 2000. Egli ricordò di essere stato ammesso al beneficio del gratuito patrocinio in numerose altre procedure civili e penali e sottolineò che ormai i suoi due figli dovevano essere considerati siccome finanziariamente autonomi.

17§. Con una ordinanza del 10 maggio 2000, il presidente della commissione rigettò senza seguito la domanda del ricorrente. Egli osservò che la commissione per il gratuito patrocinio istituita presso al tribunale di Milano aveva ritenuto che l'interessato non si trovava in stato di povertà. Ora, ai sensi dell'articolo 22 del Regio Decreto n° 3282 del 1923, la commissione per il gratuito patrocinio istituita presso alla Corte d'appello non poteva riesaminare questa conclusione, essendo limitato il compito che le era affidato alla verifica della probabilità di un esito favorevole della lite.

18§. Il 16 maggio 2000, il ricorrente chiese il riesame dell'ordinanza del 10 maggio 2000.

19§. Con una ordinanza del 27 giugno 2000, la commissione per il gratuito patrocinio istituita presso la Corte d'appello di Milano dichiarò che ai sensi dell'articolo 22 del Regio Decreto n° 3282 del 1923, nessun seguito poteva essere dato alla domanda del ricorrente.

20§. Nelle more, il 24 maggio 2000, la commissione per il gratuito patrocinio istituita presso la Corte di cassazione aveva ancora una volta ammesso il ricorrente al beneficio del gratuito patrocinio per presentare il suo ricorso in cassazione nell'ambito della procedura di separazione personale.

21§. Il 29 maggio 2003, la commissione per il gratuito patrocinio istituita presso la Corte di cassazione ammise il ricorrente al beneficio del gratuito patrocinio per presentare il suo ricorso in cassazione nell'ambito della procedura di divorzio « *cessazione degli effetti civili del matrimonio* ».

## II. IL DIRITTO PERTINENTE

1. Il gratuito patrocinio in materia civile era regolamentato all'epoca dei fatti dal Regio Decreto n° 3282 del 30 dicembre 1923 che prevedeva nel suo articolo 11 che l'ammissione al gratuito patrocinio produce tra gli altri i seguenti effetti, la difesa gratuita d'un avvocato, l'annotazione a debito eventuale delle tasse di registro e l'esenzione dalla carta da bollo. Sono gli uffici del gratuito patrocinio giurisdizionale istituiti presso ogni

tribunale, Corte d'appello e Corte di cassazione che esaminano le domande relative ai casi presentati davanti alla giurisdizione interessata. Gli uffici sono presieduti da un magistrato della sede di ognuna di queste corti scelto dal presidente della Corte di cassazione o della Corte d'appello ; il cancelliere capo è segretario dell'ufficio, che comprende parimenti un funzionario scelto dal pubblico ministero, il presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati oppure da un altro avvocato nel caso in cui il presidente abbia un impedimento (articolo 5). Le condizioni per essere ammessi al beneficio del gratuito patrocinio (articolo 15) erano a) « lo stato di povertà » e b) « l'esito probabilmente favorevole » della causa. L'articolo 16 precisava che si trovava in uno « stato di povertà » colui che non disponeva di mezzi sufficienti in proporzione alle spese della lite e non colui che era nullatenente. L'articolo 22 prevedeva che contro le decisioni delle commissioni per il gratuito patrocinio istituite presso i tribunali, l'interessato poteva presentare appello davanti alla commissione istituita presso le corti d'appello che poteva riesaminare il provvedimento in contestazione solo per quanto riguardava la probabilità « d'un esito favorevole » della causa.

23§. Il 1° luglio 2002, un nuovo sistema di gratuito patrocinio è entrato in vigore (Decreto del Presidente della Repubblica n° 115 del 2002 : *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*). Le condizioni per essere ammessi al beneficio del gratuito patrocinio sono che le sue ragioni risultino non manifestamente infondate. (articolo 74 (L)) e che l'interessato si trovi in « stato di povertà ». I criteri per determinare lo stato di povertà sono molto precisi. L'articolo 76 (L) precisa che può essere ammessa al gratuito patrocinio ogni persona che, nel corso dell'ultimo anno, ha dichiarato un reddito inferiore o pari a 9.269.220 lire italiane ITL (circa 4.787, 15 EURO ). L'ammissione al gratuito patrocinio è ora di spettanza del giudice competente ma l'interessato può domandare l'ammissione anticipata al Consiglio dell'ordine degli avvocati (articolo 126 L). Contro le decisioni negative di quest'ultimo, l'interessato può presentare ricorso davanti al magistrato competente.

## IN DIRITTO

### I. SULL'ECCEZIONE PRELIMINARE DEL GOVERNO

24§. Il Governo solleva una eccezione d'irricevibilità fondata sul difetto di qualità di « vittima » in capo al ricorrente. Secondo lui, il ricorrente non potrebbe pretendersi vittima delle violazioni che pretende di aver subito per due differenti motivi.

25§. Innanzitutto, il ricorrente non avrebbe chiesto il beneficio del gratuito patrocinio nell'ambito della procedura di divorzio davanti alla Corte d'appello ed il 29 maggio 2003, la sua domanda sarebbe stata accolta davanti alla Corte di cassazione. Pertanto, sotto questo ultimo aspetto, il ricorrente non avrebbe la qualità di vittima.

26§. Il Governo deduce in seguito che il ricorrente ha avuto la possibilità di adire il tribunale e dunque di esercitare il suo diritto. In effetti, sottolinea che se una persona ha concretamente la possibilità di adire un tribunale, non ha alcuna importanza di sapere se essa avrebbe avuto o no il diritto al gratuito patrocinio che gli è stato rifiutato e meno ancora di sapere attraverso quali mezzi (aiuto di genitori o amici, sottoscrizione popolare, prestito grazioso, etc.) essa ha nondimeno potuto ottenere il risultato desiderato.

27§. Da allora in poi, la qualità di « vittima » difetterebbe prima di tutto riguardo all'articolo 6 della Convenzione ed anche riguardo al l'articolo 8 della Convenzione.

28§. Il ricorrente non si è espresso a tal riguardo.

29§. Ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, « La Corte può essere investita di un ricorso fatto pervenire da ogni persona fisica (...) che pretenda d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli (...) ».

30§. La Corte ricorda che spetta in primo luogo alle autorità nazionali di rimediare ad una dedotta violazione della Convenzione. A tal riguardo, la questione di sapere se un ricorrente può pretendersi vittima della violazione allegata si pone ad ogni stadio della procedura in rapporto alla Convenzione (vedere *Karahalios c. Grecia* sentenza n°62503/00, § 21, 11 dicembre 2003, e *Malama c. Grecia* (decisione), n° 43622/98, 25 novembre 1999).

31§. Ora, quanto al primo capo dell'eccezione del Governo, la Corte ha già affermato che « una decisione o una misura favorevole al ricorrente non è sufficiente in principio a privarlo della qualità di « vittima » salvo che le autorità nazionali non abbiano riconosciuto, esplicitamente o nella sostanza, poi rimediata la violazione della Convenzione » (*Amuur c. Francia*, sentenza del 25 giugno 1996, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1996–III, p. 846, § 36 ; *Dalban c. Romania* [GC], n° 28114/95, § 44, CEDH 1999–VI).

32§. Trattando del presente caso, la Corte conviene con il Governo che il ricorrente è stato ammesso al beneficio del gratuito patrocinio per presentare il suo ricorso in cassazione. Tuttavia, davanti alla Corte, egli lamentava le fasi precedenti della procedura. Questa ammissione tardiva non potrebbe rimediare al precedente rigetto delle autorità nazionali e non fornisce una riparazione adeguata.

33§. In considerazione di quanto precede, la Corte reputa che il ricorrente può sempre pretendersi vittima d'una violazione dei suoi diritti garantiti dalla Convenzione. Ne consegue che il primo capo dell'eccezione sollevata dal Governo a tal riguardo non può essere accolta.

34§. Quanto al secondo capo dell'eccezione del Governo, concernente la possibilità concreta di adire il tribunale (paragrafo 26 qui - sopra), la Corte considera che la questione di sapere se il ricorrente ha la qualità di « vittima » ai sensi della Convenzione deriva dall'interpretazione dell'articolo 6 della Convenzione e dunque dall'esame nel merito del caso. La seconda parte dell'eccezione preliminare si trova strettamente legata alla questione del diritto d'accesso ai tribunali, dunque al merito della doglianza dedotta della violazione dell'articolo 6 § 1.

35§. In conseguenza, la Corte la riunisce al merito.

## II. SULLA VIOLAZIONE ALLEGATA DELL'ARTICOLO 6 DELLA CONVENZIONE

36§. Il ricorrente lamenta di non essere stato ammesso al beneficio del gratuito patrocinio. Egli invoca l'articolo 6 della Convenzione, che nelle sue parti pertinenti così recita :

« Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente(...) da un tribunale (...) il quale deciderà (...) delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile(...) »

### A. Le argomentazioni delle parti

#### 1. Il ricorrente

37§. Il ricorrente deduce innanzitutto di essere stato a più riprese ammesso al beneficio in questione e considera che alcun reddito potrebbe essergli attribuito per il fatto di essere comproprietario della casa coniugale, considerato che sua moglie ha ottenuto il diritto esclusivo di abitare in quest'ultima. Egli precisa che lo « stato di povertà » non deve essere interpretato come un difetto assoluto di risorse economiche (« *nullatenenza* »), ma come una mancanza di mezzi finanziari sufficienti per fare fronte alle spese d'una procedura giudiziaria.

38§. Il ricorrente sostiene inoltre che il Regio Decreto n° 3282 del 30 dicembre 1923 è incompatibile con l'esercizio del diritto garantito dall'articolo 6 § 3 c) della Convenzione. Il ricorrente fa osservare che egli non dispone di redditi ufficiali, essendo disoccupato ed iscritto al collocamento fin dal 6 marzo 1995 e che numerose autorità italiane hanno riconosciuto che egli non disponeva di mezzi finanziari sufficienti per fare fronte alle spese delle procedure giudiziarie. Egli deduce che il suo « stato di povertà » è stato vagliato in maniera erronea dalla commissione di

gratuito patrocinio istituita presso il tribunale di Milano senza tener conto che le spese legali che egli aveva pagato nell'ambito delle due altre procedure erano state graziosamente anticipate da sua madre e da sua zia. Egli contesta inoltre l'interpretazione data dalla commissione per il gratuito patrocinio istituita presso la Corte d'appello di Milano all'articolo 22 del Regio Decreto n° 3282 del 30 dicembre 1923, per cui il compito conferito a questo organo era limitato alla verifica della probabilità di un esito favorevole della lite, non allo stato di povertà.

39§. Egli si riferisce ai casi *Airey c. Irlanda*, sentenza del 9 ottobre 1979, serie A n° 32, e *Pakelli c. Germania*, sentenza del 25 aprile 1983, serie A n° 64, che considera simili al ricorso in oggetto.

40§. Egli sottolinea infine che il Regio Decreto n° 3282 del 30 dicembre 1923 è stato modificato dal Decreto del Presidente della Repubblica n° 115 del 2002 « *Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia* », che è entrato in vigore il 1° luglio 2002 ed avrebbe modificato le disposizioni precedenti con una maniera più favorevole per i richiedenti il gratuito patrocinio. Egli sottolinea segnatamente che in applicazione dei nuovi criteri per determinare lo stato di povertà, egli sarebbe stato ammesso al beneficio richiesto.

## 2. Il Governo

41§. Il Governo sottolinea che il ricorrente ha avuto la possibilità di contestare l'ordinanza del 24 gennaio 2000 e di adire quattro volte la commissione per il gratuito patrocinio. Il fatto che il ricorrente era stato a più riprese ammesso al beneficio del gratuito patrocinio in molte altre procedure civili e penali non avrebbe alcuna importanza nella fattispecie, perché, ai sensi del diritto interno, la commissione per il gratuito patrocinio non è obbligata a conformarsi alle sue precedenti decisioni.

42§. Il Governo osserva a tal proposito che i casi *Airey* e *Pakelli* precitati sono molto differenti. Sottolinea che, contrariamente a quello che la Corte aveva rilevato in quei casi, la domanda di gratuito patrocinio, nel presente ricorso, è stata rigettata per dei motivi inerenti alla situazione particolare del ricorrente che non assolveva alle condizioni previste dalla legge e non in ragione dell'assenza d'un sistema globale di gratuito patrocinio in materia civile o per il dibattimento in cassazione.

43§. In effetti, nel caso *Airey* precitato, la ricorrente era stata impedita di adire un tribunale perché l'Irlanda all'epoca non aveva un sistema di gratuito patrocinio per i casi di separazione personale. Per contro, nella fattispecie, la mancanza allegata d'accesso alla giustizia non derivava da alcun atto delle autorità, ma unicamente dalla situazione personale del ricorrente che non assolveva alle condizioni fissate dalla legge per ottenere il gratuito patrocinio giurisdizionale.

44§. Di conseguenza, il sistema d'ammissione al gratuito patrocinio è stato modificato. All'epoca dei fatti in contestazione, il sistema in vigore prevedeva che il gratuito patrocinio giudiziario fosse accordato all'esito dell'esame in contraddittorio della domanda dell'interessato, condotto da una commissione indipendente ed imparziale. In ogni stato di causa, egli sottolinea che un sistema di gratuito patrocinio giurisdizionale non può funzionare senza la messa in campo d'un dispositivo che permetta di selezionare i casi suscettibili di beneficiarne e che la fissazione di queste regole rientra nel margine di valutazione dello Stato.

45§. Il Governo reputa che le autorità competenti hanno esercitato correttamente il loro dovere di valutazione delle circostanze di fatto e di diritto esaminando la domanda del ricorrente, e che esse sono a buon diritto giunte alla conclusione che egli non assolvesse alle condizioni previste dal diritto interno per beneficiare del gratuito patrocinio.

46§. In più, nota che il ricorrente non è stato obbligato a rinunciare al suo diritto d'accesso ad un tribunale o al suo diritto di fare valere i suoi interessi perché di fatto, egli ha potuto adire le autorità competenti anche se ciò rappresentava un sacrificio economico da parte di sua madre e di sua zia.

47§. Il Governo sottolinea ancora che il ricorrente ha ottenuto il gratuito patrocinio nell'ambito della procedura per la separazione personale. Ora, conviene notare che questa è nel sistema italiano la più lunga e complessa perché è nel corso di quest'ultima che sono decise le questioni più importanti, poiché la procedura di divorzio si riduceva, nella maggior parte del tempo, a poco più di una formalità.

## **B. La valutazione della Corte**

48§. Di primo acchito, la Corte ricorda che essa ha riunito al merito il secondo capo dell'eccezione preliminare del Governo quanto all'assenza della qualità di « vittima » del ricorrente (paragrafi 35-36 qui-sopra). Essa nota innanzitutto che il ricorrente desiderava sollecitare una procedura di divorzio e che non era dunque accusato in materia penale. In conseguenza, la Corte esaminerà la sua doglianza sotto l'angolo del solo articolo 6 § 1.

49§. La Corte ricorda che la Convenzione non obbliga gli Stati ad accordare il gratuito patrocinio in tutte le contestazioni in materia civile (vedere le sentenze *Del Sol c. Francia*, n° 46800/99, § 20, CEDH 2002 - II ; *Essaadi c. Francia* n° 49384/99, § 30, 26 febbraio 2002). In effetti, vi è una netta distinzione tra i termini dell'articolo 6 § 3 c), che garantisce il diritto al gratuito patrocinio gratuito sotto certe condizioni nelle procedure penali, e quelle dell'articolo 6 § 1, che non rinvia assolutamente al gratuito patrocinio.

50§. Tuttavia, la Convenzione ha per fine di proteggere dei diritti non teorici o illusori, ma concreti ed effettivi. L'osservazione vale in particolare

per il diritto d'accesso ai tribunali, avuto riguardo al posto eminente che il diritto ad un equo processo occupa in una società democratica (vedere *Airey c. Irlanda*, sentenza precitata, pp. 12-13, § 24).

51§. Spetta dunque agli Stati contraenti di decidere la maniera con cui devono essere rispettate le obbligazioni derivanti dalla Convenzione, e un sistema di gratuito patrocinio giurisdizionale non può funzionare senza la messa in campo di un dispositivo che permetta di selezionare i casi suscettibili di beneficiarne (*Gnahore c. Francia* n° 40031/98, § 41, CEDH 2000-IX e *Renda Martins c. Portogallo* (decisione), n° 50085/99, 10 gennaio 2002). Peraltro, un sistema che prevede di subordinare la sua ammissione a certe condizioni relative, segnatamente, alla situazione finanziaria del richiedente o alle chances di successo della procedura (*Fabre c. Francia* (decisione) n°69225/01 del 18 marzo 2003, e *Del Sol c. Francia*, precitata, § 23) non è contraria alla Convenzione.

52§. Tuttavia, è importante prendere concretamente in conto la qualità del sistema di gratuito patrocinio in uno Stato e di verificare se il metodo scelto dalle autorità interne in un caso preciso sia conforme alla Convenzione.

53§. La Corte rileva che, nel caso di specie, il gratuito patrocinio giurisdizionale è stato rifiutato al ricorrente perché questi disponeva nell'ambito familiare di risorse superiori alla soglia fissata dalla legge (vedere paragrafo 12 qui-sopra). Il fatto che si sia tenuto conto, per questi calcoli, sia dei redditi del ricorrente e d'una comunione con sua moglie è previsto dalla legge e non ha nulla di arbitrario. Il ricorrente non assolveva da allora alle condizioni fissate dalla legge per ottenere questo gratuito patrocinio giurisdizionale, condizioni che si ispirano senza alcun dubbio alla legittima preoccupazione di concedere i denari pubblici a titolo di gratuito patrocinio solo ai richiedenti che non dispongono di risorse troppo elevate.

54§. Come lo sottolineava la Corte, un sistema di gratuito patrocinio non può all'evidenza funzionare senza la messa in campo di un dispositivo che permetta di selezionare i casi suscettibili di beneficiarne.

55§. Nella fattispecie, la Corte considera che il sistema messo in campo dal legislatore italiano offre delle garanzie sostanziali agli individui, di natura tale da preservarli dall'arbitrario: da una parte, le commissioni per il gratuito patrocinio istituite presso i tribunali sono presiedute da un magistrato che ha sede in questo tribunale e comprendono parimenti un membro scelto dal pubblico ministero e dal presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati, così come da un cancelliere (articolo 5 del Regio Decreto n° 3282 del 30 dicembre 1923); d'altra parte, le decisioni di rigetto possono essere oggetto di un ricorso davanti alla commissione istituita presso le corti d'appello che può riesaminare la decisione contestata nella misura in cui essa riguarda la probabilità di un esito favorevole della causa (articolo 22 del Regio Decreto sopra menzionato).

56§. La Corte rileva inoltre che nel presente caso, il ricorrente, che non assolveva ai criteri materiali di ammissione, ha visto rigettare la sua domanda di gratuito patrocinio giurisdizionale in una materia in cui, come lo ha sottolineato il Governo, la rappresentanza di un avvocato non era assolutamente obbligatoria.

57§. Ora, anche se la legge italiana non prescrive la rappresentanza di un avvocato come obbligatoria in tutte le procedure di divorzio, è innegabile che in principio queste ultime possono sollevare delle questioni di fatto e di diritto complesse, soprattutto per quanto riguarda i rapporti patrimoniali tra coniugi. Tuttavia, come il Governo lo ha sottolineato nelle sue osservazioni, il ricorrente è stato rappresentato nella procedura (primo grado, appello e Cassazione) anche se ciò grazie all'appoggio finanziario della sua famiglia ed ha avuto da allora la possibilità di difendersi.

58§. Alla luce di quanto precede, la Corte reputa che il rifiuto dell'ufficio di accordare al ricorrente il gratuito patrocinio nell'ambito della procedura di divorzio non ha violato nella sua sostanza il suo diritto d'accesso ad un tribunale.

Pertanto, non vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

### III. SULLA VIOLAZIONE ALLEGATA DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

59§. Il ricorrente reputa che il rifiuto di concedergli il gratuito patrocinio ha parimenti violato il suo diritto al rispetto della vita privata e familiare, siccome garantito dall'articolo 8 della Convenzione. Questa disposizione si legge testualmente :

<< 1. Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.>>

#### **A. Le argomentazioni delle parti**

##### *1. Il ricorrente*

60§. Il ricorrente reitera le argomentazioni sviluppate quanto alla doglianza fondata sull'articolo 6 della Convenzione.

## 2. Il Governo

61§. Il Governo sottolinea che una volta assolte le condizioni previste dalla legge, il divorzio è pronunciato automaticamente dal giudice, su richiesta di uno dei coniugi, qualunque sia la posizione dell'altro, e quest'ultimo non ha alcuna possibilità di opporvisi. Ne consegue che il ricorrente non aveva alcuna possibilità di opporsi alla domanda di divorzio di sua moglie in quanto tale. Quanto al rispetto del domicilio, è evidente che nel novero delle questioni di ordine patrimoniale legate al divorzio figura tra le altre, il diritto di abitare nella casa coniugale. Ora, il ricorrente, all'epoca dei fatti, aveva già lasciato la casa coniugale da almeno tre anni. L'applicabilità dell'articolo 8 sotto l'angolo del rispetto del domicilio presuppone che questo domicilio sia attuale ed effettivo. Per questo fatto, alcuna questione separata si pone sotto l'angolo dell'articolo 8.

### B. La valutazione della Corte

621§. La Corte nota che la doglianza sottoposta dal ricorrente è, nella sua essenza, la stessa che questi sottopone sotto l'angolo dell'articolo 6 § 1, esaminato qui-sopra. Alla luce della conclusione a cui essa è pervenuta al riguardo di questa ultima disposizione (paragrafo 58 qui-sopra), la Corte reputa che non sia necessario esaminare separatamente la doglianza del ricorrente sotto l'angolo della disposizione invocata.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITA',

1. *Rigetta* il primo capo dell'eccezione preliminare del Governo relativa alla qualità di vittima del ricorrente ;
2. *Riunisce al merito* il secondo capo dell'eccezione preliminare del Governo parimenti relativa alla qualità di vittima e la rigetta ;
3. *Dichiara* che non vi è stata violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione ;
4. *Dichiara* che non è necessario esaminare se vi sia stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione ;

Redatta in francese, poi comunicata per iscritto il 21 settembre 2004 in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento.

Michael O'BOYLE  
Cancelliere

Nicolas BRATZA  
Presidente

#### COMMENTO

#### **L'equo processo consente limitazioni al gratuito patrocinio dei non abbienti in talune materie civili (divorzio).**

(Avv. Maurizio de Stefano -*Segretario emerito della Consulta per la Giustizia europea dei Diritti dell'Uomo*)

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo con la sentenza del 21 settembre 2004 (caso Santambrogio contro Italia), ha posto al vaglio la vecchia e la nuova normativa italiana in tema di gratuito patrocinio per i non abbienti.

La conclusione della Corte di Strasburgo, particolarmente generosa nei confronti degli Stati, ha loro consentito un ampio margine di discrezionalità sia pure limitatamente alla materia delle controversie civili, ponendo il distinguo con la materia penale (dove l'imputato acquista maggior rilievo ed esigenza di tutela).

Infatti, il ricorrente, cittadino italiano convenuto in un giudizio di divorzio davanti ai giudici italiani, aveva invocato davanti alla Corte di Strasburgo l'applicazione dell'articolo 6 § 3 c), della Convenzione europea, che garantisce il diritto al gratuito patrocinio sotto certe condizioni nelle procedure penali ed invece la Corte ha ribadito che <<*In effetti, vi è una netta distinzione tra i termini dell'articolo 6 § 3 c), .... e quelle dell'articolo 6 § 1, che non rinvia assolutamente al gratuito patrocinio*>>.

Ciò premesso, in questa sentenza la Corte ha dichiarato che non sussiste la violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione europea dei Diritti Umani, quanto al gratuito patrocinio dei non abbienti in materia civile, muovendo da due considerazioni:

- la domanda di gratuito patrocinio giurisdizionale riguardava una materia (il divorzio) in cui, come lo ha sottolineato il Governo italiano, la rappresentanza di un avvocato non era assolutamente obbligatoria (56§ della motivazione);
- il ricorrente era stato di fatto rappresentato da un avvocato nella procedura (anche di primo grado) anche se ciò grazie all'appoggio finanziario della sua famiglia ed aveva avuto da allora la possibilità di difendersi (57§ della motivazione).

A nostro sommo avviso, la Corte di Strasburgo si è lasciata fuorviare da un presupposto erroneo in punto di diritto interno, cioè la non obbligatorietà della rappresentanza tecnica (con il ministero di un avvocato) nelle procedure di divorzio davanti ai giudici italiani

La questione era peraltro controversa anche nella giurisprudenza interna italiana, ma riguardava unicamente l'ipotesi del ricorso per divorzio su "domanda congiunta", ex art. 4, tredicesimo comma, della legge sul divorzio (Legge 1 dicembre 1970, n. 898 -Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), come modificato dall'art. 8, legge 6 marzo 1987, n. 74, fondata sulla tesi, peraltro minoritaria che si sarebbe in presenza di un «procedimento di volontaria giurisdizione non conflittuale».

La giurisprudenza prevalente richiedeva anche per la "domanda congiunta", il patrocinio di un difensore in quanto :

- la cessazione degli effetti civili deve essere pronunciata dal Tribunale con sentenza;
- a norma dell'art. 82 c.p.c., salvi i casi in cui la legge dispone altrimenti, davanti al Tribunale e alla Corte d'Appello le parti debbono stare in giudizio col ministero di un avvocato;
- l'art. 4 L.898/70, laddove prevede la possibilità di un ricorso congiunto, non comprende eccezioni alla regola generale anzi menzionata;
- laddove il Tribunale rilevi un contrasto tra le condizioni concordate dalle parti e l'interesse dei figli, nel caso di divorzio a domanda congiunta, è disposto d'ufficio il giudizio contenzioso (art. 4 c. 13 u.p.).

Nel caso di specie, portato all'esame della Corte di Strasburgo, invece, si trattava di un caso di domanda «ordinaria» di divorzio (cioè ad istanza di una sola parte), a norma dell'art. 4, commi 1 e seguenti, legge n. 898/1970, dove il procedimento si articola in una prima fase (conciliativa) innanzi al presidente del Tribunale, cui segue una seconda (istruttoria) innanzi al giudice istruttore e si conclude, infine, con una terza (decisoria) innanzi al collegio che emette la sentenza di divorzio.

Nel caso in cui vi sia contestazione circa l'obbligo dell'assegno divorzile, la sentenza è duplice, il tribunale dapprima emette una sentenza non definitiva relativa allo scioglimento o alla cessazione degli effetti civili del matrimonio ed il processo prosegue sempre con il rito ordinario (art. 4 comma 9 legge divorzio 898/1970).

Sia nella fase istruttoria che nella fase decisoria, non vi era dubbio alcuno che le parti dovevano essere obbligatoriamente assistite da un avvocato.

Pertanto, a nostro sommo avviso, la sentenza della Corte di Strasburgo va letta ed interpretata nel senso che laddove vi sia l'obbligatorietà della rappresentanza tecnica nel processo civile nazionale, si pone sempre l'obbligo del riconoscimento del diritto al gratuito patrocinio. Questa nostra lettura è confortata dall'osservazione che fa la stessa Corte di Strasburgo nel riconoscere (in maniera generica ed imprecisa) che anche se la legge italiana non prescrive la rappresentanza di un avvocato come obbligatoria in tutte le procedure di divorzio, è innegabile che in principio queste ultime possono sollevare delle questioni di fatto e di diritto complesse (57§ della motivazione) (ad esempio: assegnazione della casa familiare, affidamento dei figli, assegno divorzile il quale ha poi riflesso sulla spettanza in tutto o in parte del trattamento di fine rapporto e

della pensione di reversibilità in favore dell'altro coniuge divorziato e superstite etc..).

Lascia un po' più perplessi la seconda considerazione della Corte di Strasburgo per cui la violazione dell'art.6 § 1 della Convenzione europea, nella specie, non sussisteva in quanto il ricorrente era stato di fatto rappresentato da un avvocato nella procedura (primo grado, appello e Cassazione) anche se ciò grazie all'appoggio finanziario della sua famiglia. Tale considerazione però si spiega con la diversità del gratuito patrocinio in materia civile rispetto alla materia penale. Infatti, come si è detto, l'ammissione al gratuito patrocinio in materia civile è sorretta dal principio del diritto d'accesso ai tribunali, elemento cardine del più ampio diritto ad un equo processo, di talché se di fatto il ricorrente aveva avuto la possibilità di difendersi, il processo si era comunque celebrato conformemente a tale principio.

Va segnalata, peraltro, sempre in materia di divorzio contenzioso, una recente decisione di ricevibilità del 6 aprile 2004 della stessa Corte di Strasburgo nel caso *Marijke Blommen contro il Belgio* (ricorso n° 47265/99), che dovrà però ancora essere esaminato nel merito. In tale diversa fattispecie, la ricorrente lamentava di non essere stata ammessa al gratuito patrocinio per presentare un ricorso per cassazione, in quanto ritenuto manifestamente infondato dall'ufficio preposto alla concessione del gratuito patrocinio. La questione sembra in tal modo ancor aperta a possibili ulteriori soluzioni.

Esaminando infine il profilo dello stato di povertà del richiedente il gratuito patrocinio, la Corte di Strasburgo ha passato in rassegna sia la "vecchia" (Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3282) che la "nuova" (Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115) disciplina italiana, anche se quella oggetto della doglianza davanti alla Corte era solo la "vecchia" del 1923.

La Corte ha ritenuto che la fissazione dei limiti di una soglia di reddito per l'accesso al beneficio del gratuito patrocinio sia compatibile con i principi della Convenzione europea, con ciò abilitando –implicitamente– anche la nuova disciplina italiana, che peraltro è molto più precisa rispetto alla vecchia disciplina.

La nuova disciplina (D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115: Art. 76 L e 92 L), infatti, fissa la soglia di un reddito annuo non superiore a lire diciotto milioni, oggi euro 9.296,22 e prevede che tali limiti di reddito siano elevati di euro 1.032,91 per ognuno dei familiari conviventi (coniuge o altri familiari).

Si segnala, peraltro, una notevole imprecisione contenuta nella sentenza della Corte che qui si commenta; nel riportare l'entità di tale soglia di reddito la Corte di Strasburgo incappa nell'errore materiale di scambiare gli euro... con le lire affermando che tale soglia era di <<9.269.220 lire italiane ITL (circa 4.787, 15 euro)>>. (23§ della motivazione).

Siffatto errore denota, come si è detto una particolare generosità della Corte di Strasburgo nei riguardi degli Stati (non solo quello italiano), perché equivale a legittimare un margine di discrezionalità che riteniamo eccessivo. La soglia di povertà per essere ammessi al gratuito patrocinio verrebbe così a ridursi ai minimi termini, praticamente escludendo dal beneficio tutti coloro che in un anno superino un reddito di 4.787, 15 euro, cioè meno di quattrocento euro al mese, il che rapportato all'Italia corrisponde a meno della cosiddetta "pensione sociale" (attualmente pari a 516,46 euro al mese per tredici mensilità)!

Questo travisamento dei fatti potrebbe indurre il ricorrente a chiedere il rinvio dello stesso suo caso davanti alla Grande Camera della stessa Corte di Strasburgo, ai sensi dell'articolo 43 della Convenzione europea, entro il termine di tre mesi a decorrere dalla data della sentenza, sostenendo che la fissazione di una soglia di reddito così minimale per l'accesso al gratuito patrocinio pone <<una grave questione di carattere generale>> e travalica il margine di discrezionalità rimesso alla competenza degli Stati.