

DANIELE MAZZEGA

Il costo dell'accesso alla giustizia amministrativa in Francia

L'esame di questa questione comprende il costo di accesso al giudice amministrativo propriamente detto, cioè in un certo senso la tassa d'ingresso, l'obbligatorietà o meno del ministero di un avvocato, l'accesso all'assistenza legale, la questione delle spese e il rimborso degli onorari degli avvocati da parte della parte soccombente.

Esamineremo questi diversi aspetti a turno.

1 L'accesso al giudice amministrativo è gratuito.

C'era un'imposta di bollo, che è stata abolita, poi reintrodotta nel 1993, poi abolita di nuovo nel 2003, poi reintrodotta di nuovo nel 2011, e infine abolita, si spera definitivamente, nel 2014. In ogni caso, questa tassa era modesta: 100 franchi nel 1993, o 15 euro, e 35 euro nel 2011. Tuttavia, è stato sottolineato che era contrario al principio del libero accesso alla giustizia, affermato dall'articolo 1 della legge n. 77-1468 del 30 dicembre 1977. Inoltre, ha generato costi di gestione (in particolare per le richieste di regolarizzazione) che erano più alti di quelli che l'imposta apportava. Infine, la sua gestione era considerata complicata, in quanto alcune materie erano esentate dall'imposta di bollo, e ingiusta, in quanto alcune controversie, come quelle riferite alla legge sugli stranieri, erano esentate dall'imposta di bollo, mentre le materie sociali (diritto alla casa, RSA - reddito di solidarietà) non lo erano.

2. L'obbligo di essere rappresentati da un avvocato

In molti casi, la rappresentanza da parte di un avvocato non è obbligatoria

Bisogna distinguere tra primo grado, appello e cassazione.

In primo grado, cioè essenzialmente davanti ai tribunali amministrativi, l'articolo R 431-2 del codice di giustizia amministrativa prevede che i ricorsi e le memorie devono essere presentati, a pena d'inammissibilità, da un semplice avvocato o da un avvocato abilitato al Consiglio di Stato quando le conclusioni dell'istanza sono finalizzate al pagamento di una somma di denaro, al discarico o alla riduzione di somme di cui si pretende il pagamento, o alla soluzione di una controversia derivante da un contratto. Si tratta dei cosiddetti *recourse de plein contentieux*, in cui l'attore deve far valere un diritto soggettivo.

Se ne deduce immediatamente che le controversie che hanno per finalità l'annullamento di una decisione amministrativa, cioè tutte le controversie riferite all'eccesso di potere, in cui si tratta di apprezzare la regolarità giuridica di un atto amministrativo, sono esentate dal ministero dell'avvocato, il che rappresenta ancora la maggioranza delle controversie presentate davanti ai tribunali amministrativi.

Ma anche per il contenzioso pieno, cioè le controversie che tendono al pagamento di una somma di denaro, l'articolo R 431-3 del Codice di Giustizia Amministrativa stabilisce la lista dei casi che sono esentati dall'obbligo del ministero di un avvocato, cioè che possono essere presentati direttamente dal firmatario, che sceglie di difendersi da solo. Si tratta essenzialmente di tutte le controversie fiscali, le controversie

riguardanti i lavori pubblici, tutte le controversie riguardanti i dipendenti pubblici o simili, le controversie contro un ente locale, le controversie riguardanti le pensioni, l'assistenza sociale e l'assistenza abitativa.

Si può vedere che, tutto sommato, la stragrande maggioranza delle controversie proposte davanti ai tribunali amministrativi può essere portata senza l'obbligo di avvalersi di un avvocato, e dunque è il richiedente che si difende da solo. È stato quindi scritto che l'obbligo di essere rappresentati da un avvocato davanti ai tribunali amministrativi è residuale.

Le cose cambiano in appello: davanti alle corti d'appello amministrative, l'obbligo di essere rappresentati da un avvocato è stato generalizzato da un decreto del 24 giugno 2003: è diventato l'articolo R 811-7 del codice di giustizia amministrativa. L'unica eccezione è per i ricorsi presentati dai dipendenti pubblici e dalle persone simili contro atti relativi alla loro situazione personale (recours pour excès de pouvoir).

Ci si è chiesti se questa eccezione non creasse una violazione dell'uguaglianza davanti al giudice, ma è stato ritenuto che, al contrario, questa disposizione ristabilisce una situazione di stretta uguaglianza tra i dipendenti di diritto pubblico e i dipendenti di diritto privato, poiché questi ultimi sono già esentati dall'obbligo di essere rappresentati da un avvocato nelle controversie con il loro datore di lavoro, sia davanti al tribunale del lavoro (articolo R 517-3 del codice del lavoro) che davanti alla corte d'appello (articolo R 517-9).

3. Il patrocinio a spese dello Stato, ovvero l'assistenza legale

Una domanda di assistenza legale può essere presentata in qualsiasi fase del procedimento, anche prima del deposito del ricorso. Se viene fatta entro il termine per la presentazione di un ricorso, interrompe questo termine.

La domanda è presentata a un ufficio di assistenza legale presso il tribunale giudiziario, che la esamina, ma per la decisione l'ufficio è composto da magistrati amministrativi. In questa fase non c'è una valutazione condizionata alla possibilità dell'appello, tranne che per le inammissibilità evidenti. Infatti, da un lato l'ufficio di assistenza legale non è un tribunale, dall'altro in questa fase la procedura potrebbe non essere ancora stata avviata, ed è proprio l'avvocato che sarà nominato che determinerà quali conclusioni presentare davanti al tribunale amministrativo.

Se il patrocinio viene concesso, il Presidente dell'Ordine nomina un avvocato d'ufficio, ma il richiedente può anche richiedere la nomina di un avvocato di sua scelta, a condizione che l'avvocato accetti di lavorare per il patrocinio. In molti casi, è l'avvocato contattato dal futuro richiedente che richiede l'assistenza legale.

Nel 2019, l'assistenza legale ha riguardato 900.000 persone, tutte le giurisdizioni comprese, cioè compresi i tribunali civili e penali. Ha rappresentato una spesa per il bilancio dello Stato di 506,72 milioni di euro.

Qual è la remunerazione degli avvocati nominati nell'ambito del regime di assistenza legale?

Il sistema di compensazione forfettaria dell'assistenza legale è fissato secondo la procedura e la situazione. Ogni caso corrisponde a un numero di "unità di valore - UV".

Il valore dell'UV è fissato dalla legge finanziaria ed è attualmente di 34 euro.

Per ottenere l'importo pagato dallo Stato, è quindi sufficiente verificare in quale quadro rientra la procedura, determinare il numero di UV che le corrisponde e moltiplicarlo per il valore dell'UV. Se l'assistenza legale è stata parzialmente concessa, il tasso di assistenza legale deve essere applicato a questo risultato.

Per esempio, davanti ai tribunali amministrativi e alle corti d'appello amministrative per una causa di merito sono previsti 20 UV ma questi valori possono essere aumentati se c'è, per esempio, un accesso sul posto, o una perizia, nel limite di 16 UV. Per una misura cautelare, un *référé liberté* (*) o un ricorso conservativo sono previsti 8 UV; idem per i ricorsi contro gli ordini prefettizi di espulsione degli stranieri. Questi importi sono bassi, ed è stato calcolato da uno studio legale che ciò equivale ad una somma di 10 € per ora di lavoro!

Per concludere sul patrocinio a spese dello Stato, bisogna menzionare che nei casi in cui è concesso in parte, l'avvocato può chiedere onorari supplementari. Può anche chiedere onorari supplementari quando la causa è finita e il suo cliente ha ottenuto danni elevati, che lo collocano al di sopra del massimale per la concessione del patrocinio, sia parziale che totale.

4. Le spese di causa

Secondo l'articolo R 761-1 del Codice di Giustizia Amministrativa, le spese includono le spese di perizie, indagini o qualsiasi altro atto investigativo che non sono a carico dello Stato. In linea di principio, sono a carico della parte soccombente, a meno che le circostanze particolari del caso non giustifichino che siano poste a carico di una parte diversa o compensate tra le parti.

Molti tribunali fanno particolare attenzione a garantire che l'importo degli onorari dei periti sia ragionevole e corrisponda realmente alla difficoltà del caso e all'utilità del lavoro svolto. È infatti il presidente del tribunale che fissa l'importo delle spese dell'esperto (articolo R 621-11 del codice di giustizia amministrativa) e non esita a ridurre questo importo.

Le spese non possono essere addebitate alla parte perdente; questa possibilità introduce un elemento di equità nel procedimento amministrativo: per esempio, il richiedente ha perso, ma la perizia che è stata ordinata è stata resa necessaria a causa della mancata volontà della parte vincente (un'autorità pubblica) di fornire le informazioni in suo possesso.

5. Costi irripetibili

L'articolo L 761-1 del codice di giustizia amministrativa prevede che il giudice condanna la parte soccombente a pagare all'altra parte la somma che determina per le spese sostenute da quest'ultima e non comprese nelle spese di causa. Il giudice tiene conto dell'equità o della situazione economica del condannato, e può anche decidere d'ufficio che non c'è bisogno di una tale ordinanza.

Si tratta quindi di onorari di avvocati. Gran parte è lasciata alla discrezione del giudice, e la parte che richiede il beneficio di questo articolo non ha un diritto acquisito ad ottenere tali spese se è la parte vincente.

In primo luogo, il rimborso delle spese legali deve essere stato richiesto.

In secondo luogo, è una questione di costi sostenuti: si è osservato che lo Stato o le autorità pubbliche non possono semplicemente basarsi sul lavoro extra per chiedere il rimborso delle spese: si ritiene che difendersi in tribunale sia il ruolo normale dello Stato o delle autorità locali. Nei casi in cui queste autorità amministrative hanno utilizzato un avvocato e hanno vinto la causa, si ritiene generalmente che l'uso di un avvocato non fosse necessario, dato che hanno servizi adeguati per la loro difesa. Una eccezione è prevista solo quando la controversia è particolarmente complessa e l'amministrazione e i servizi amministrativi sarebbero sommersi dal lavoro necessario.

In terzo luogo, è necessario giustificare i costi sostenuti. Tuttavia, è stato osservato che quando un avvocato viene nominato, quasi mai dettaglia l'ammontare dei suoi onorari, e pretende semplicemente una somma forfettaria. In questo caso, i tribunali amministrativi hanno l'abitudine di concedere una somma forfettaria, che attualmente si aggira intorno ai 1.500 euro per caso, tranne nei casi in cui la controversia è stata particolarmente difficile e delicata. Quando un privato non è stato rappresentato da un avvocato, e chiede semplicemente una somma senza giustificarla, il giudice non gli concede nulla o gli rimborsa le spese postali o di ricerca, cioè una somma modesta.

Conclusioni

In conclusione, si può constatare che le spese di un processo amministrativo per un contendente in Francia sono modeste, a causa dell'assenza di tasse d'iscrizione, del carattere limitato dell'obbligo di farsi rappresentare da un avvocato, del meccanismo del patrocinio a spese dello Stato, della vigilanza dei capi di tribunale sulle spese di perizia e delle somme modeste che la parte soccombente è tenuta a pagare per le spese legali. D'altra parte, si può constatare che la maggior parte dei costi dei procedimenti amministrativi è costituita dagli onorari degli avvocati, perché il ricorso a tale ausiliario della giustizia è sempre meno evitabile, anche quando non è obbligatorio, data la crescente complessità del diritto e delle controversie.

(*) Il *référé-liberté*, previsto dalla legge del 30 giugno 2000, è una procedura d'urgenza che permette di paralizzare una misura amministrativa suscettibile di ledere gravemente l'esercizio di una libertà fondamentale.