



---

Corte I  
A-466/2014

## Sentenza del 20 giugno 2014

---

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), André Moser, Marie-Chantal May Canellas, cancelliera Sara Friedli.

---

Parti

**A.** \_\_\_\_\_,  
patrocinata dall'avv. Alessandro Mazzoleni,  
ricorrente,

contro

**Billag SA,**  
Avenue de Tivoli 3, casella postale, 1701 Fribourg,  
autorità di prima istanza,

**Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM),**  
Rue de l'Avenir 44, casella postale 1003, 2501 Bienne,  
autorità inferiore.

---

Oggetto

Canone di ricezione radiotelevisivo. Domanda di assistenza giudiziaria con gratuito patrocinio.

**Fatti:****A.**

Il 25 aprile 2013 la Billag SA, in Friburgo (di seguito: autorità di prima istanza), ha avviato nei confronti della signora A. \_\_\_\_\_ una procedura esecutiva, a causa del mancato pagamento del canone di ricezione radiotelevisivo per una somma pari a 2'695.40 franchi per il periodo dal 1° aprile 2007 al 31 gennaio 2013.

**B.**

Contro il relativo precetto esecutivo la signora A. \_\_\_\_\_ ha interposto opposizione.

**C.**

Con decisione 25 luglio 2013, l'autorità di prima istanza ha rigettato in via definitiva la predetta opposizione e stabilito che l'obbligo di pagare il canone per la ricezione dei programmi radiofonici e televisivi terminava – in base alla comunicazione 13 maggio 2013 – in data 31 maggio 2013.

**D.**

Il 29 luglio 2013, contro la predetta decisione, la signora A. \_\_\_\_\_ – per il tramite del suo patrocinatore – ha presentato un ricorso cautelativo dinanzi all'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM), con domanda di assistenza giudiziaria con gratuito patrocinio.

**E.**

Con decisione incidentale 9 gennaio 2014, l'UFCOM (di seguito: autorità inferiore) – malgrado l'erronea formulazione nel dispositivo – ha accolto la richiesta di dispensa dal pagamento delle spese processuali ai sensi dell'art. 65 cpv. 1 PA, ma respinto la richiesta di gratuito patrocinio, ritenendo come non adempiute le condizioni dell'art. 65 cpv. 2 PA.

**F.**

Contro la predetta decisione incidentale, la signora A. \_\_\_\_\_ (di seguito: ricorrente) – sempre per il tramite del suo patrocinatore – ha presentato ricorso il 28 gennaio 2014 dinanzi al Tribunale amministrativo federale, postulandone l'annullamento. Nel contempo, per la presente procedura di ricorso, la ricorrente ha postulato la concessione dell'assistenza giudiziaria con beneficio del gratuito patrocinio.

**G.**

Con decisione incidentale 13 marzo 2014, lo scrivente Tribunale – sulla base di un esame degli atti dell'incarto prodotto dall'autorità inferiore e del

formulario "Domanda di gratuito patrocinio" della ricorrente, nonché degli atti ad esso acclusi – ha respinto la domanda di assistenza giudiziaria con gratuito patrocinio formulata per la procedura di ricorso, constatando il difetto dei presupposti legali (cfr. art. 65 PA) per la sua concessione.

#### **H.**

Con scritto 9 aprile 2014, l'autorità inferiore ha presentato le proprie osservazioni al ricorso e ne ha postulato il rigetto, riconfermandosi essenzialmente nella propria decisione incidentale.

#### **I.**

Con scritto 13 maggio 2014, la ricorrente – per il tramite del suo patrocinatore – si è riconfermata nelle proprie allegazioni, postulando l'accoglimento del proprio gravame.

#### **J.**

Ulteriori fatti ed argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessari, nei considerandi in diritto del presente giudizio.

### **Diritto:**

#### **1.**

**1.1** Il Tribunale amministrativo federale giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 PA, emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF, riservate le eccezioni di cui all'art. 32 LTAF (cfr. art. 31 LTAF).

In concreto, l'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, emessa dall'UFCOM, che è un Ufficio federale subordinato al Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (di seguito: DATEC) ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF. Il presente ricorso risulta pertanto di competenza del Tribunale amministrativo federale.

**1.2** Pacifica è poi la legittimazione a ricorrere della ricorrente. La stessa ha infatti preso parte alla procedura dinanzi all'autorità inferiore. Inoltre, quale destinataria della decisione impugnata che le nega la concessione del gratuito patrocinio ai sensi dell'art. 65 cpv. 2 PA, la ricorrente risulta poi particolarmente toccata dalla stessa e vanta pertanto un interesse attuale e degno di protezione al suo annullamento o alla sua modificazione (art. 48 cpv. 1 PA). Tanto più visto che il provvedimento avversato comporta un onere pecuniario.

**1.3** Il ricorso è altresì stato interposto tempestivamente (cfr. art. 20 segg., art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (cfr. art. 52 PA).

## **2.**

**2.1** Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lett. b PA) e l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA; cfr. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2<sup>a</sup> ed. 2013, n. 2.149).

**2.2** Il Tribunale amministrativo federale non è vincolato né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (cfr. DTAF 2007/41 consid. 2; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3<sup>a</sup> ed. 2011, no. 2.2.6.5, pag. 300). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati: l'autorità competente procede difatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (cfr. DTF 122 V 157 consid. 1a; 121 V 204 consid. 6c; DTAF 2007/27 consid. 3.3). Secondo il principio di articolazione delle censure ("Rügeprinzip") l'autorità di ricorso non è tenuta a esaminare le censure che non appaiono evidenti o non possono dedursi facilmente dalla constatazione e presentazione dei fatti, non essendo a sufficienza sostanziate (cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 1.55). Il principio inquisitorio non è quindi assoluto, atteso che la sua portata è limitata dal dovere delle parti di collaborare all'istruzione della causa (cfr. DTF 128 II 139 consid. 2b).

**2.3** Il dovere processuale di collaborazione concernente in particolare il ricorrente che interpone un ricorso al Tribunale nel proprio interesse, comprende, in particolare, l'obbligo di portare le prove necessarie, d'informare il giudice sulla fattispecie e di motivare la propria richiesta, ritenuto che in caso contrario arrischierebbe di dover sopportare le conseguenze della carenza di prove (cfr. art. 52 PA; cfr. DTF 119 III 70 consid. 1; MOOR/POLTIER, op. cit., no 2.2.6.3, pag. 293 e segg.).

## **3.**

In concreto, l'esame dello scrivente Tribunale è circoscritto a stabilire se è a giusta ragione che l'autorità inferiore ha negato alla ricorrente la

concessione del gratuito patrocinio ai sensi dell'art. 65 cpv. 2 PA (cfr. consid. 3.2 che segue). A tal fine, qui di seguito vengono richiamati i presupposti di base per la concessione del gratuito patrocinio con beneficio dell'assistenza giudiziaria (cfr. consid. 3.1 che segue).

### **3.1**

**3.1.1** Giusta l'art. 65 cpv. 1 PA, se una parte non dispone dei mezzi necessari e le sue conclusioni non sembrano prive di probabilità di successo, l'autorità di ricorso, il suo presidente o il giudice dell'istruzione la dispensa, a domanda, dopo il deposito del ricorso, dal pagamento delle spese processuali (cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 4.102 segg.). Le due condizioni poste dalla predetta disposizione – e meglio, l'indigenza e delle probabilità di successo ragionevoli – devono essere realizzate cumulativamente, di modo che l'inadempimento dell'una rende inutile l'esame dell'altra.

**3.1.2** Giusta l'art. 65 cpv. 2 PA, se è necessario per tutelare i diritti di una parte, l'autorità di ricorso, il suo presidente o il giudice dell'istruzione le designa un avvocato (cfr. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 4.119 e segg.). Tale norma pone una condizione supplementare per la concessione dell'assistenza giudiziaria totale (o gratuito patrocinio), e meglio – oltre all'indigenza ed alle ragionevoli probabilità di successo ai sensi dell'art. 65 cpv. 1 PA – la necessità, in considerazione della complessità della situazione di fatto e di diritto, di beneficiare di un patrocinatore remunerato dalla collettività (cfr. DTF 130 I 180 consid. 2.2; MARCEL MAILLARD, in: Waldmann/Weissenberger [ed.], VwVG Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, n. 37 segg. ad art. 65 PA).

**3.1.3** In proposito, si sottolinea che l'aiuto di un patrocinatore deve apparire come necessario ai fini di una difesa adeguata degli interessi della parte assistita, ciò che può dipendere in particolare dalla complessità delle questioni da risolvere così come dal principio della parità delle armi (cfr. DTF 130 I 180 consid. 2.2; MAILLARD, op. cit., n. 38 segg. ad art. 65 PA). Il concorso di un avvocato deve oggettivamente e soggettivamente apparire necessario (cfr. DENIS TAPPY, in: Bohnet/Haldy/Jean-din/Schweizer/Tappy [ed.], Code de procédure civile commenté, 2011, n. 11 segg. ad art. 118 CPC). Tale condizione dipende dalle particolarità di ogni singolo caso e dalle circostanze concrete della procedura in questione, in particolare dall'importanza degli interessi in gioco, dalla portata del giudizio da rendere, dalla complessità della vertenza e delle questioni da risolvere, così come dalle conoscenze linguistiche e giuridi-

che del ricorrente (cfr. DTF 130 I 180 consid. 2.2; 128 I 225 consid. 2.5.2; 122 III 392 consid. 3; cfr. TAPPY, op. cit., n. 13 segg. ad art. 118 CPC). Infine, occorre prendere ugualmente in considerazione il fatto che la parte avversa sia o meno rappresentata da un avvocato e ciò, al fine di salvaguardare il principio della parità delle armi (cfr. DTF 120 Ia 217 consid. 1), il quale comporta la possibilità per ogni parte di esporre la propria causa in maniera da non essere svantaggiata per rapporto alla parte avversa.

**3.1.4** Ciò precisato, in base all'art. 65 cpv. 1 e 2 PA, l'assistenza giudiziaria (parziale o totale) non viene in ogni caso ammessa se non appare che, in concreto, le probabilità di successo del ricorso sono superiori a quelle del suo respingimento, o almeno che le prime non siano troppo inferiori alle seconde. Secondo la giurisprudenza, una causa è sprovvista di probabilità di successo quando le prospettive di vincerla sono notevolmente più deboli dei rischi di perderla ed esse non possono dunque essere considerate serie, nel senso che una persona ragionevole e di condizioni agiate rinuncerebbe ad ingaggiarsi in ragione dei costi ai quali si esporrebbe. Non lo è, per contro, quando le probabilità di successo ed i rischi di insuccesso si equivalgono o le prime sono solo leggermente inferiori ai secondi (cfr. DTF 133 III 614 consid. 5; 129 I 129 consid. 2.3.1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 4.111). L'elemento determinante consiste nel fatto che l'indigente non deve lanciarsi, perché ricorre a spese della collettività, in sforzi vani che una persona ragionevole non intraprenderebbe se, disponendo di mezzi sufficienti, dovesse finanziarli di tasca propria (cfr. DTF 138 III 217 consid. 2.2.4 con rinvii; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 4.111).

Nell'esaminare detto presupposto, l'autorità adita deve procedere, sulla base della documentazione a sua disposizione, ad un apprezzamento anticipato e sommario delle prove per determinare quale potrebbe essere l'esito della procedura (cfr. DTF 133 III 614 consid. 5; 128 I 225 consid. 2.5.3).

## **3.2**

**3.2.1** In concreto, dopo aver esposto i presupposti di base per la concessione dell'assistenza giudiziaria con il beneficio del gratuito patrocinio, l'autorità inferiore ha ritenuto che, poiché la ricorrente non dispone dei mezzi finanziari per supportare le spese processuali e, a prima vista, le sue conclusioni non sembravano prive di possibilità di successo, erano dati i presupposti per dispensarla dal pagamento delle spese processuali ai sensi dell'art. 65 cpv. 1 PA. Essa ha per contro ritenuto come non date le condizioni per il gratuito patrocinio ex art. 65

cpv. 2 PA, a motivo che già la prima condizione, ovvero la complessità della controversia, non sarebbe soddisfatta, in quanto la riscossione del canone rientrerebbe nell'amministrazione di massa. In tali circostanze, essa ha ritenuto come superfluo esaminare se la ricorrente – per mancanza di competenze giuridiche, difficoltà linguistiche, tensione psichica, incapacità di orientarsi nel procedimento oppure per altre ragioni – non fosse in condizione di affrontare il processo. Essa ha altresì indicato, che peraltro il rappresentante della ricorrente non si sarebbe espresso in questa direzione.

Di avviso contrario, la ricorrente ritiene in sunto che la fattispecie non riguarderebbe la semplice riscossione del canone, bensì piuttosto l'esecuzione forzata di una decisione che non le sarebbe mai stata regolarmente notificata e ciò nel contesto di tutta un'altra serie di problematiche giuridiche – quali l'abuso di diritto, il formalismo eccessivo, la violazione del principio della legalità, la perenzione, il calcolo, ecc. – che come tale non potrebbe essere da lei sostenuta da sola. Vista la complessità e la particolarità della procedura, l'assistenza di un avvocato se non necessaria andrebbe perlomeno ritenuta indicata. Ciò si giustificerebbe a maggior ragione se si considera che la ricorrente, al beneficio di una prestazione complementare alla rendita d'invalidità a seguito di problematiche psichiche, già solamente a causa del suo stato di salute da sola non sarebbe in grado di gestire alcuna procedura amministrativa e giudiziaria. Essendo a beneficio di prestazioni complementari, l'esito della procedura sarebbe poi suscettibile di influenzare in modo particolarmente grave la sua situazione. Per tutti questi motivi, si giustificerebbe dunque di concederle il gratuito patrocinio.

**3.2.2** In proposito, senza voler rimettere in discussione quanto accordato dall'autorità inferiore per quanto attiene all'assistenza giudiziaria (qui punto non contestato dalle parti e pertanto non oggetto del presente gravame), lo scrivente Tribunale non può che rilevare quanto già anticipato nella propria decisione incidentale del 13 marzo 2014, e meglio, che se da un lato, si può ragionevolmente presumere che il presupposto dell'indigenza è adempiuto – la ricorrente, essendo beneficiaria di prestazioni complementari alla rendita AVS/AI – d'altro canto lo stesso non si può concludere per quanto attiene alle probabilità di successo della causa di merito.

**3.2.3** Da un esame sommario degli atti di causa prodotti dall'autorità inferiore e dei motivi alla base della decisione in merito al rigetto dell'opposizione e alla sospensione della ricezione privata dei programmi

del 25 luglio 2013 dell'autorità di prima istanza, nonché tenuto conto della costante giurisprudenza dello scrivente Tribunale in merito all'applicazione rigorosa del principio di collaborazione che impone al singolo amministrato di annunciare la detenzione, la messa in funzione, la cessazione dell'uso come pure ogni altro avvenimento che possa giustificare la fine dell'assoggettamento, sopportandone le conseguenze in caso di mancato ossequio (cfr. [tra le tante] sentenze del TAF A-6080/2011 del 28 gennaio 2013 consid. 5.1.3 con rinvii; A-5973/2011 del 19 luglio 2012 consid. 3.3; A-4774/2011 del 25 gennaio 2012 consid. 3.3), le conclusioni della ricorrente, per quanto attiene alla causa di merito appaiono invero piuttosto prive di probabilità di successo.

**3.2.4** Poiché le condizioni poste dall'art. 65 cpv. 1 e cpv. 2 PA devono essere realizzate cumulativamente (cfr. consid. 3.1.1 e 3.1.2 del presente giudizio), l'assenza di uno solo dei presupposti di base (possibilità di successo) è sufficiente per negare l'assistenza giudiziaria con il beneficio del gratuito patrocinio. Ne discende che già l'assenza di possibilità di successo nel caso concreto è sufficiente per negare il gratuito patrocinio alla ricorrente e partendo, per confermare la decisione incidentale dell'autorità inferiore nonché per respingere il suo gravame.

**3.2.5** Orbene, quand'anche si volesse esaminare la sussistenza delle condizioni restanti – in particolar modo, della complessità della causa – lo scrivente Tribunale sarebbe comunque chiamato a constatare, alla stregua dell'autorità inferiore, che la riscossione del canone di ricezione rientra nell'amministrazione di massa (cfr. [tra le tante] sentenza del TAF A-6080/2011 del 28 gennaio 2013 consid. 5.1.3 con rinvii, confermata con sentenza del TF 2C\_195/2013 del 1° novembre 2013), così come la conseguente procedura esecutiva avviata nei confronti della ricorrente per il suo ottenimento. Come tale, la causa di merito, anche tenuto conto delle questioni giuridiche che si pongono in concreto, è oggettivamente priva di una complessità tale da dover richiedere l'assistenza di un avvocato e ciò, a prescindere dall'adempimento o meno dell'ultimo presupposto soggettivo, ovvero la situazione personale – che peraltro risulta essere stata sollevata espressamente soltanto in sede ricorsuale, segnatamente per quanto attiene alle tensioni psichiche che la stessa presenterebbe, e non già dinanzi all'autorità inferiore – e le conoscenze giuridiche della ricorrente (cfr. consid. 3.1.3 del presente giudizio).

In definitiva, lo scrivente Tribunale – pur comprendendo la situazione particolare in cui si trova la ricorrente – non può che confermare la decisione incidentale qui impugnata e respingere il ricorso.

**4.**

In considerazione dell'esito della lite, giusta l'art. 63 cpv. 1 PA, le spese processuali vanno poste a carico della ricorrente soccombente (art. 1 segg. del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF; RS 173.320.2]). Nella fattispecie, esse sono stabilite in 250 franchi (art. 4 TS-TAF), importo che viene integralmente compensato con l'anticipo da lei versato il 14 febbraio 2014. Con riferimento all'art. 7 cpv. 3 TS-TAF, all'autorità inferiore non viene riconosciuta nessuna indennità per ripetibili.

**Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:****1.**

Il ricorso è respinto.

**2.**

Le spese processuali, pari a 250 franchi sono poste a carico della ricorrente. Ad avvenuta crescita in giudicato del presente giudizio esse verranno integralmente compensate con l'anticipo spese da lei versato a suo tempo.

**3.**

Non vengono assegnate ripetibili.

**4.**

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- autorità inferiore (n. di rif. \*\*\*; atto giudiziario)
- autorità di prima istanza (atto giudiziario)

(i rimedi giuridici sono indicati alla pagina seguente)

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Sara Friedli

**Rimedi giuridici:**

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 segg., 90 segg. e 100 LTF). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: