



LEGAMBIENTE
Onlus

Audizione

Ufficio di Presidenza della Commissione Finanze e Tesoro

Senato della Repubblica

25 ottobre 2018, ore 14,30

Roma

Palazzo Carpegna

Via degli Staderari, n. 2

RELAZIONE

1. Introduzione.

Le Associazioni di protezione ambientale perseguono scopi di tangibile ed indubbia utilità sociale poiché concorrono a tutelare, nell'interesse della collettività, diritti ed interessi di rango costituzionale: l'ambiente, l'ecosistema, i beni culturali e i diritti civili.

Tra le altre attività espletate per il raggiungimento dei propri fini statutari, esse operano anche attraverso azioni giudiziarie volte a contrastare tutti i fatti e gli atti lesivi del diritto all'ambiente, nella sua accezione più ampia¹.

La possibilità di un accesso effettivo alla giustizia risulta, pertanto, essere indispensabile.

Tale principio viene affermato dalla Costituzione italiana agli articoli 24 e 53, dalla Direttiva 2004/35/CE la quale – al 25° “considerando” – precisa che “... *le persone che sono state o che*

¹ “... *L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e per essa ai cittadini secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (art. 9 e 32 Cost.) per cui esso assume a valore primario ed assoluto ... (omissis) ... è inoltre specificamente previsto il danno che il bene ambiente può subire. Esso è individuato come compromissione (dell'ambiente) e cioè alterazione, deterioramento, o distruzione, cagionata da fatti commissivi o omissivi, dolosi o colposi, violatori delle leggi di protezione e di tutela e dei provvedimenti adottati in base ad esse ...*” (Corte Costituzionale, sentenza n.641/1987).

possono essere pregiudicate da un danno ambientale dovrebbero essere legittimate a chiedere all'autorità competente di agire. La protezione dell'Ambiente è tuttavia un interesse diffuso, per il quale i singoli non sempre agiscono o sono in grado di agire. Si dovrebbe quindi dare l'opportunità a organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'Ambiente di contribuire in maniera adeguata all'efficace attuazione della presente direttiva ...”.

Concetto ribadito nei contenuti della Convenzione di Aarhus, stipulata il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore nell'anno 2001, che ha sancito, per altri versi, all'art. 9, co. 2, che “... *la Parte che preveda il ricorso dinanzi a un organo giurisdizionale dispone affinché l'interessato abbia un accesso a una procedura stabilita dalla legge, rapida, gratuita o poco onerosa, ai fini del riesame della propria richiesta da parte dell'autorità pubblica o da parte di un organo indipendente e imparziale di natura non giurisdizionale ...”*

Nondimeno, tale possibilità risulta, allo stato, fortemente limitata dalla vigente normativa in tema di spese di giustizia.

E ciò in evidente contrasto tanto con i principi costituzionali e le normative comunitarie sopra indicate quanto con le numerose

pronunce della Corte di Giustizia Europea.

Va incidentalmente rilevato come la Legambiente abbia già sollevato la questione, sollecitando il riordino della materia in sede parlamentare in tema di effettivo accesso alla giustizia da parte delle Associazioni di protezione ambientale. La questione oggi all'esame di codesta Ecc.ma Commissione non esaurisce pertanto il problema nella sua interezza. Oltre alla auspicata esenzione dal versamento del contributo unificato per i giudizi permane infatti la necessità di assicurare a tali organismi anche l'accesso al gratuito patrocinio e/o al patrocinio a spese dello Stato e l'introduzione di una normativa che, sempre in armonia con la legislazione Comunitaria, escluda la possibilità di una condanna alle spese di lite gravemente onerosa in ipotesi di soccombenza. In relazione anche a tali ulteriori aspetti esiste una proposta di legge presentata nell'anno 2017, elaborata in accordo e collaborazione con il WWF e la LIPU, che affronta in modo organico e (riteniamo) esaustivo l'argomento.

Si auspica che anche detti ulteriori aspetti possano essere valutati nel corso della presente legislatura.

È in tal senso che l'Associazione odierna esponente ritiene opportuno un intervento chiarificatore del Legislatore

quantomeno in tema di contributo unificato (così come disciplinato dall'art. 9 e ss del D.P.R. n. 115 del 30.05.2002).

2. Il contributo unificato.

Con il D.P.R. n. 115 del 30.05.2002 (che ha integrato quanto previsto dall'art. 27bis dell'all. B del D.P.R. n. 642 del 26.10.72) veniva riordinata la materia delle spese di giustizia. Le imposte di bollo, i diritti di cancelleria, la tassa di iscrizione a ruolo, l'imposta di registro, ecc., venivano così sostituiti dal contributo unificato; vale a dire una tassa e/o imposta da corrispondersi per ciascun grado di giudizio del processo civile, tributario e amministrativo – giusta il disposto della parte II, titolo I, art. 9 – all'atto di iscrizione a ruolo dello stesso e, per quel che attiene alla tutela dell'ambiente nel processo penale – giusta l'art. 10 – in ipotesi di accoglimento della domanda, anche in via provvisoria, di condanna al pagamento di una somma a titolo di risarcimento del danno.

L'importo del contributo unificato varia in rapporto allo scaglione di valore del giudizio e dell'organo competente a giudicare (potendo, in relazione a determinate materie, raggiungere importi elevatissimi).

L'introduzione del contributo unificato, in luogo dei numerosi

summenzionati tributi e diritti, deriva da una proposta di legge presentata nel corso della XIII^a legislatura ad iniziativa dei Deputati Parrelli e Folena (3910/AC), che oltre a perseguire asserite finalità di semplificazione, si proponeva “... *di eliminare la disparità (art. 1) derivante dal censo poiché, attualmente, solo la parte munita di adeguati mezzi può esporre le proprie ragioni anche con l’uso dispendioso delle carte bollate ...*”.

3. Il problema

L’art. 27bis del summenzionato allegato B del D.P.R. n. 642 del 26.10.1972 (unica normativa di riferimento sino all’entrata in vigore del D.P.R. che ha introdotto il contributo unificato), prevede l’esonero dal versamento dell’imposta da bollo in relazione agli “... *atti costitutivi delle **organizzazioni di volontariato** di cui all’articolo 3, costituite esclusivamente per fini di solidarietà, e quelli connessi allo svolgimento delle loro attività ...*”.

L’Autorità Giudiziaria, in ragione della notoria meritevolezza **dell’azione perseguita dalle Associazioni di protezione ambientale** (alle quali l’art. 18, co. 5, della Legge n. 349 dell’08.06.1986 e s.m.i., istitutiva del Ministero dell’Ambiente,

attribuisce il potere di intervenire nei giudizi per danno ambientale e ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi) ha ritenuto di estendere l'esenzione dall'imposta di bollo anche all'attività dalle medesime posta in essere in ambito giudiziale.

A far data dal riordino della materia delle spese di giustizia operato con il D.P.R. n. 115 del 30.05.2002, con sempre maggior frequenza, le Segreterie dei Tribunali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato hanno nondimeno iniziato a richiedere anche alle Associazioni di protezione ambientale il versamento del contributo unificato.

E ciò nonostante la precedente normativa risultasse invariata.

Tali richieste hanno generato un contenzioso tributario caratterizzato dall'affermarsi di due orientamenti tra di loro insanabilmente contrapposti.

Il primo **orientamento** si è **reiteratamente espresso, a favore dell'applicazione del beneficio dell'esenzione anche in sede giudiziale**.

L'opposto orientamento – che ha iniziato a farsi strada come *infra* rilevato, a contesto normativo inalterato, in particolare a partire dall'anno 2013 – afferma, invece, che l'esenzione di cui

beneficiano le Associazioni ai sensi dell'art. 27bis del D.P.R. n. 642 del 26.10.1972, sarebbe da intendersi **limitato agli atti “negoziali” ed “extraprocessuali”**. Con la **conseguenza che le stesse sarebbero tenute al versamento del contributo unificato**.

Codesti Senatori non potranno, dunque, non notare come tale secondo orientamento, che sta velocemente e pericolosamente sedimentandosi nella prassi degli uffici giudiziari nazionali, sia tanto in netto contrasto con la normativa e la giurisprudenza sovranazionale (in tema di accesso gratuito alla giustizia da parte delle Associazioni di protezione ambientale) quanto incoerente rispetto alla stessa normativa interna.

In tal ultimo senso è sufficiente richiamare il D. Lgs. n. 117 del 03.07.2017, il quale – nel riordinare la normativa afferente al cosiddetto “terzo settore” – dopo aver chiarito come la revisione della materia sia ispirata alla necessità di sostenere “... *l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di*

occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione ...” (art. 1), stabilisce, all’art. 82, una serie di esenzioni in materia di imposte indirette e tributi locali, confermando, come detto, l’esenzione dall’imposta da bollo.

Non v’è, dunque, alcuna coerenza tra l’impostazione di coloro che affermano il sussistere dell’obbligo di pagamento del contributo unificato anche in capo alle Associazioni di protezione ambientale e l’opposto e chiaro intento del Legislatore di non gravarle di oneri che potrebbero inibire il loro fondamentale apporto al conseguimento di un più elevato livello di benessere per la comunità mediante l’espletamento di attività giudiziaria.

In ipotesi contraria si incorrerebbe in una non consentita limitazione dell’effettivo accesso alla giustizia.

E ancora.

La Legge di stabilità del 2013 ha elevato in modo considerevole gli importi del contributo unificato, con ciò rendendo ancor più gravoso l’accesso alla giustizia per le Associazioni di protezione ambientale, le quali non sono in grado di far fronte a tali sempre crescenti aumenti.

La medesima legge ha inoltre previsto, nell'ambito del processo amministrativo, il versamento del contributo unificato anche in relazione ai ricorsi per motivi aggiunti.

Alla luce di quanto sopra, può affermarsi che l'introduzione del contributo unificato ha finito con il produrre la classica eterogenesi dei fini, giacché pur essendo stato introdotto con una funzione essenzialmente tributaria, quale forma di compartecipazione al costo del "servizio giustizia", ha determinato, tra l'altro, **sia un effetto dissuasivo dall'intraprendere il giudizio**, per l'elevato costo del processo, **sia un effetto defatigatorio, per la necessità di versare il contributo anche più volte nell'ambito dello stesso giudizio**, sia anche un effetto sanzionatorio nelle ipotesi indicate dalla disciplina di riferimento.

4. La lesione della tutela dell'ambiente e dei principi costituzionali.

L'istituzione e il progressivo aumento del costo del contributo unificato in delicati settori della giustizia rischia di tradursi in un vero e proprio ostacolo all'azione delle Associazioni di protezione ambientale che, come la Legambiente, si battono strenuamente per la tutela dell'ambiente.

L'imposizione del contributo unificato si traduce – in definitiva – in una palese violazione del diritto di “accesso alla giustizia”, invece riconosciuto e codificato da norme e principi sovranazionali.

In primo luogo viola si pone in contrasto con gli artt. 3, 2, 24 e 53 della Costituzione.

La normativa sul contributo unificato lede, altresì, la Direttiva 2004/35/CE, ed i contenuti della Convenzione *Aarhus*, già richiamati nella parte introduttiva della presente relazione (*cfr.* 1. Introduzione), come esplicitato nella sentenza emessa dalla Corte Europea (IV sez.) in data 11.4.2013 che per semplicità di consultazione viene allegata alla presente relazione (All.1).

L'oneroso regime previsto in tema di contributo unificato, vanifica nella pratica il diritto all'accesso alla giustizia sancito dalla Convenzione di *Aarhus* circa l'accesso alla giustizia in materia ambientale e pregiudica l'efficacia degli altri due “pilastri” della stessa (partecipazione ai processi decisionali ed accesso alle informazioni ambientali): in quanto l'ambiente non può proteggere se stesso qualora minacciato o danneggiato

Perché – per dirla con le parole dall'Avvocato Generale dello *Sharpston* nella causa discussa dinnanzi alla Corte di

Giustizia dell'Unione Europea (C-115/09) – “*The fish cannot go to the Court*”.

L'accesso alla giustizia delle Associazioni di protezione ambientale è, dunque, uno dei più importanti strumenti attraverso cui si concretizza la tutela dell'ambiente, più volte riconosciuta dalla Corte Costituzionale italiana come valore primario ed assoluto, trasversale e costituzionalmente protetto, non suscettibile di essere subordinato ad altri interessi.

Risulta, pertanto, necessario che il medesimo non venga limitato dalla normativa interna e/o da interpretazioni restrittive della stessa.

5. La proposta di Legambiente.

In ragione di tutto quanto sopra, è evidente come sia necessario l'immediato intervento del Legislatore in ordine alla tematica oggetto della presente audizione, così da intraprendere un percorso volto a rendere effettivo l'accesso alla giustizia da parte delle Associazioni di protezione ambientale e far sì che le medesime perseguano l'elevato fine di tutela del bene ambiente.

Dal punto di vista normativo si chiede, pertanto, a codesti Senatori di intercedere ai fini della auspicata modifica del

vigente testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese giustizia (D.P.R. n. 115 del 30.05.2002).

Si propone, pertanto, una revisione della norma che potrà eliminare quei dubbi interpretativi finora riscontrati e, di conseguenza, le anomalie italiane ed il mancato rispetto della normativa e dei principi sovranazionali in materia di effettivo “diritto di accesso alla giustizia”.

La modifica legislativa, è diretta ad assicurare la “non eccessiva onerosità” in termini di spese di giustizia, dei procedimenti giudiziali in materia ambientale.

Si propone, quindi, di modificare l’art. 10 del D.P.R. n. 115 del 30.05.2002 [in Suppl. ordinario n. 126 alla Gazz. Uff., 15 giugno, n. 139 - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (T.U. SPESE DI GIUSTIZIA)], introducendo il seguente comma *1bis*: “Non è soggetto al pagamento del contributo unificato il processo instaurato *ed instaurando*, innanzi a qualsiasi autorità giudiziaria e nel perseguimento dei propri fini statutari, dagli enti iscritti nel registro unico nazionale del terzo settore di cui all’art. 4, co.1, del D. Lgs. n. 117 del 03.07.2017, che siano anche associazioni iscritte nell’elenco di cui all’art. 137 e ss del D. Lgs n. 206/2005

e/o associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale ex Legge n. 349 del 1986 e loro articolazioni territoriali, nonché aventi le caratteristiche di cui alle ex ONLUS (come da ex D. Lgs. n. 460 del 1997), in materia di ambiente, di tutela degli interessi e diritti di rilevanza collettiva di cui al D.Lgs. n. 206/2005 e nelle materie di interesse generale di cui all'art. 5, co. 1, lettere e), f) e w) del D. Lgs n. 117 del 03.07.2017”.

Per coerenza normativa, si propone, inoltre, di modificare l'art. 27bis del D.P.R. n. 642 del 26.10.1972 [(in Suppl. ordinario alla Gazz. Uff., 11 novembre, n. 292). - Disciplina dell'imposta di bollo (IMPOSTA DI BOLLO)] come segue: “Atti, ivi inclusi quelli necessari per i giudizi instaurati e *instaurandi*, innanzi a qualsiasi autorità giudiziaria e nel perseguimento dei propri fini statutari, dagli enti iscritti nel registro unico nazionale del terzo settore di cui all'art. 4, co.1, del D. Lgs. n. 117 del 03.07.2017, che siano anche associazioni iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 e ss del D. Lgs n. 206/2005 e/o associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale ex Legge n. 349 del 1986 e loro articolazioni territoriali, nonché aventi le caratteristiche di cui alle ex ONLUS (come da ex D. Lgs. n. 460 del 1997), in materia di ambiente, di tutela degli



interessi e diritti di rilevanza collettiva di cui al D. Lgs. n. 206/2005 e nelle materie di interesse generale di cui all'art. 5, co. 1, lettere e), f) e w) del D.Lgs. n. 117 del 03.07.2017, documenti istanze, contratti nonché copie anche se dichiarate conformi, estratti certificazioni, dichiarazioni e attestazioni poste in essere o richiesti da enti del terzo settore e dalle federazioni sportive ed enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI”.

A handwritten signature in black ink that reads 'Stefano Ciafani'.

Ing. Stefano Ciafani

Presidente Legambiente ONLUS