



**PROCURA GENERALE**  
**della Corte di cassazione**

**Sezioni Unite Civili**  
**Udienza Pubblica del 23 febbraio 2021**

**Ricorso n. 2**  
**R.G. 25799/2015**  
*Rel. Cons. A. Lamorgese*

**IL PROCURATORE GENERALE**

letti gli atti;

**OSSERVA**

1. - Il Codacons - Coordinamento di Associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti di utenti e consumatori - ha impugnato l'atto di invito al pagamento, emesso dal TAR del Lazio, con il quale si chiedeva il pagamento del contributo unificato in relazione ad un ricorso ivi proposto in difesa dei consumatori.

Il Codacons ha contestato la tardività della notifica dell'invito, in quanto effettuata oltre il trentesimo giorno previsto dagli artt. 16 e 248 del D.P.R. n. 115 del 2002, ritenuto di natura perentoria dal ricorrente. Ha dedotto, altresì, la violazione dell'art. 27 *bis*, all. B del D.P.R. n. 642 del 1972, dell'art. 8 L. n. 266 del 1991 e degli artt. 9 e 10 D.P.R. n. 115 del 2002 per il mancato riconoscimento del diritto all'esenzione dal pagamento del tributo anche per gli atti di natura processuale o giudiziaria posti in essere dal Codacons e connessi al perseguimento delle proprie finalità statutarie e di solidarietà sociale. Infine, ha censurato la violazione e falsa applicazione dell'art. 6, comma 3, e dell'art. 7 L. n. 212 del 2000 e la conseguente violazione del diritto di difesa.

1.1. - Respinto il ricorso e proposto appello, la CTR di Roma lo ha accolto osservando che non è questione di estendere le vigenti norme di esenzione a categorie di atti diverse (appunto, l'atto giudiziario o processuale) che in sé non concretano affatto il presupposto di imposta previsto dall'art. 9 del D.P.R. n. 115 del 2002 per il pagamento del contributo unificato (che è esclusivamente l'iscrizione a ruolo), ma di

verificare se l'iscrizione a ruolo posta in essere dalle associazioni di volontariato rientri o meno nelle ipotesi di esenzione di cui al successivo art. 10 e che solo a solo a questo punto della questione entrano in esame le vigenti disposizioni sull'esenzione dall'imposta di bollo accordata alle associazioni di volontariato, a cui l'art. 10 cit. fa rinvio, in quanto esse descrivono e tipizzano le ipotesi di esenzione rilevanti anche per l'esenzione dal contributo unificato. La CTR di Roma ha, quindi, ritenuto necessario esaminare tali fattispecie per accertare se esse includano o meno il caso in cui il presupposto di imposta di cui all'art. 9 del D.P.R. n. 115 del 2002 - cioè la richiesta di iscrizione a ruolo - sia realizzato dall'associazione di volontariato, concludendo in senso affermativo.

**1.2.** - Avverso tale decisione, il Ministero della Giustizia e il Tar del Lazio, con un unico complesso motivo, denunciano violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 10 D.P.R. n. 115 del 2002, 12 e 27 *bis*, all. B, D.P.R. n. 642 del 1972, nonché 8 L. n. 266 del 1991 e 14 disp. prel. c.c., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3), c.p.c. In particolare, si sostiene che: 1) come affermato da un precedente di questa Corte, l'interpretazione sistematico-letterale dell'art. 27 *bis* del 642 del 1973 non autorizzerebbe a ritenere ricompresi tra gli atti esenti da imposta sul bollo anche gli atti introduttivi di un giudizio; 2) il pagamento del contributo unificato non potrebbe essere considerato ostacolo allo svolgimento dell'attività del Codacons, essendo espressamente previsto, in caso di esito positivo della causa, l'azione di recupero nei confronti del soccombente del tributo anticipato; 3) la *ratio decidendi* della CTR di fondare l'esenzione su ragioni soggettive e di meritevolezza non sarebbe coerente con il sistema normativo di settore sulle esenzioni, che privilegia il criterio per materia.

**2.** – All'esito della pubblica udienza, Cass. 16506 del 2020, **dopo** aver individuato la **questione di massima di particolare importanza** posta al suo esame dal ricorso principale, sintetizzandola nel senso che segue: “*se le associazioni di volontariato e le Onlus - che hanno tra le loro attività istituzionali quella di tutelare in sede giudiziaria gli interessi riconosciuti di particolare rilevanza dallo Stato - siano esenti dal pagamento del contributo unificato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 10 d.P.R. n. 115/2002 e 8 della Legge quadro sul Volontariato, ovvero se la normativa di riferimento imponga loro il pagamento del contributo unificato anche per le attività giurisdizionali connesse allo svolgimento delle attività statutarie*”, **ha rimesso** all'attenzione delle Sezioni Unite il seguente profilo: “*se le associazioni di volontariato e le Onlus siano tenute al pagamento del contributo unificato per le attività giurisdizionali connesse alle attività istituzionali*”.

La questione, secondo i giudici remittenti, è di massima importanza per un **duplice** ordine di ragioni:

a] perché inciderebbe sulla generalità dei rapporti che riguardano il Codacons e sulla tutela degli interessi statutari;

b] perché la decisione positiva, nel senso della doverosità del pagamento del contributo, sarebbe in grado di vanificare in radice la concreta realizzabilità dell'oggetto statuario dell'ente.

**3. – Successivamente** alla remissione alle Sezioni Unite, la 5<sup>a</sup> Sezione tributaria di questa Corte ha affrontato e deciso (almeno) **sei volte** la questione attualmente *sub iudice*, nel senso della debenza del contributo unificato da parte di una Onlus per l'esercizio di attività giurisdizionale connessa a quella istituzionali (**cfr. Cass. nn. 23876, 23875, 23880, 23882, 23881, 24083, del 2020**).

**4. –** Mette conto anzitutto osservare che il Codacons è **un'associazione di volontariato** di cui alla L. n. 266/1991, autonoma, senza fini di lucro, a base democratica e partecipativa che persegue esclusivamente obiettivi di solidarietà sociale.

**Non** è possibile parificare *tout court* le associazioni di volontariato e le Onlus, atteso che, mentre sicuramente le associazioni di volontariato sono anche Onlus, **non** è detto che tutte le Onlus siano associazioni di volontariato.

**5. –** Per la decisione del ricorso **non** rileva la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Codacons, in relazione agli artt. 9 e 10 del D.P.R. n. 115 del 2002 e agli artt. 12 e 27 *bis*, all. B, D.P.R. n. 642 del 1972, nonché all'art. 8 della 'Legge quadro sul volontariato', per violazione degli artt. 2, 3, 24, 53 e 97 Cost.

La stessa, conformemente alle conclusioni della Procura generale, è stata espressamente disattesa dalla Sezione semplice in sede di rimessione (v. punto 2 del considerato in diritto).

Il regime delle agevolazioni fiscali è, infatti, previsto da norme di carattere **eccezionale e derogatorio** e, quindi, costituisce esercizio di un potere **discrezionale** del legislatore censurabile solo per evidente irragionevolezza ed arbitrarietà, che la ricorrente assume sussistere in relazione al diverso trattamento agevolato a cui sono sottoposti gli atti sostanziali volti al perseguimento dei fini delle Onlus.

Nella specie, però, **non** può dirsi violato il principio di uguaglianza stante l'eterogeneità delle situazioni messe a confronto. La *ratio* dell'istituzione del contributo unificato va, invero, rinvenuta nell'esigenza di semplificazione dei tributi erariali gravanti sui procedimenti giurisdizionali, e comporta che esso assuma la natura di prelievo coattivo volto al finanziamento delle spese degli atti giudiziari, inteso non come costo del servizio, ma come onere connesso alla fruizione del servizio giudiziario.

La specifica finalità da cui esso è connotato comporta, dunque, la **non** omogeneità con altre categorie di esenzione, rendendo non irragionevole il diverso trattamento fiscale a cui il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha deciso di sottoporre le attività, sostanziali e giurisdizionali, delle Onlus.

Quanto alla supposta violazione degli artt. 2 e 24 Cost., in linea generale è **possibile** “*imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo*” (così Corte cost. n. 522 del 2002) e le prestazioni sono compatibili con il principio di tutela giurisdizionale dei diritti purché gli oneri siano razionalmente collegati alla pretesa dedotta, così da assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione.

Nella specie il Codacons ha la possibilità di accedere alla tutela giurisdizionale dei diritti al pari di ogni altro, mediante pagamento di un contributo il cui valore è commisurato a quello della pretesa dedotta, e che, comunque, **non** si pone quale condizione di procedibilità o ammissibilità della domanda.

Il legislatore, infatti, nel bilanciamento degli interessi tra pretesa fiscale e tutela giurisdizionale, ha previsto che l'inadempimento dell'obbligazione tributaria **non** precluda lo svolgimento e la conclusione del processo (cfr. la già citata Corte cost. n. 522 del 2002) e il meccanismo delle spese di lite, regolate dalla soccombenza, consente di assorbire il *quantum* versato o che deve essere versato a titolo di contributo unificato.

**Non** vi è dunque quel “*sostanziale impedimento all'esercizio del diritto di azione garantito dall'art. 24 della Costituzione*” (Corte cost. n. 237 del 2007) o di imposizione di oneri tali da compromettere irreparabilmente la tutela stessa (Corte cost. n. 213 del 2005) a cui è correlata la violazione dell'art. 24 Cost. e conseguentemente non può dirsi precluso lo svolgimento delle attività istituzionali della Onlus, quale esercizio dei diritti sanciti dall'art. 2 Cost.

Quanto agli altri parametri di illegittimità prospettati va detto che quelli riferiti agli artt. 53 e 97 Cost. **non** sono stati adeguatamente motivati.

Contributo unificato e imposta di bollo **non** sono *in toto* equiparabili. Il contributo unificato è, infatti, “*entrata tributaria erariale*”, diretta a sostituire **non solo** tributi erariali gravanti anch'essi su procedimenti giurisdizionali, quali l'imposta di bollo e la tassa di iscrizione a ruolo, **ma** anche i diritti di cancelleria e di chiamata di causa dell'ufficiale giudiziario, ed è espressamente configurata come prelievo coattivo **volto** al finanziamento delle “*spese degli atti giudiziari*” (v. Corte cost. n. 73 del 2005; Cass. SU n. 9840 del 2011).

**5.1. – Nemmeno** rileva la questione relativa alla dedotta perentorietà del termine di trenta giorni stabilito dall'art. 248 D.P.R. n. 115 del 2002 per l'esercizio dell'attività accertativa (**quarto** motivo di ricorso incidentale del Codacons in *parte qua* senz'altro ammissibile in quanto vertente su questione preliminare - rispetto al merito - espressamente giudicata infondata dalla CTR; i primi **tre** motivi sono, invece, inammissibili perché proposti dalla parte risultata completamente vittoriosa nel giudizio di appello e perciò in difetto di soccombenza).

Anch'essa, infatti, conformemente alle conclusioni della Procura generale, è stata espressamente disattesa dalla Sezione semplice in sede di rimessione (v. punto 5 del considerato in diritto).

In questa sede si può solo ribadire che il termine stabilito dall'art. 248 del D.P.R. n. 115 del 2002, in mancanza di una espressa previsione normativa, **non** può ritenersi termine perentorio, bensì meramente acceleratorio, sicché dalla sua inosservanza non discende decadenza alcuna dell'attività accertativa dell'Ufficio impositore.

**Né** è possibile invocare l'estensione analogica delle pronunce costituzionali (cfr. sent. n. 280 del 2005), poiché queste si riferiscono specificatamente ai termini di notifica delle cartelle di pagamento e, dunque, ad una fase successiva del procedimento impositivo e **non** possono intendersi vevoli per qualunque tipologia di termine.

**6.** – La **disciplina** del contributo unificato è contenuta nel D.P.R. n. 115 del 2002 per effetto del quale, dal 1° marzo 2002, i procedimenti giurisdizionali sono sottoposti al pagamento di tale contributo, con esclusione dall'imposta di bollo.

L'art. 9 D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, comma 1, dispone: *“È dovuto il contributo unificato di iscrizione a ruolo, per ciascun grado di giudizio, nel processo civile, compresa la procedura concorsuale e di volontaria giurisdizione, nel processo amministrativo e nel processo tributario, secondo gli importi previsti dall'articolo 13 e salvo quanto previsto dall'articolo 10”*

Il successivo art. 10 prevede alcuni regimi di **esenzione** dal contributo unificato a mente dei quali *“non è soggetto al contributo unificato il processo già esente, secondo previsione legislativa e senza limiti di competenza o di valore, dall'imposta di bollo o da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura, nonché il processo di rettificazione di stato civile, il processo in materia tavolare, il processo di cui all'articolo 3, della L. 24 marzo 2001, n. 89”*.

L'art. 10 prevede, dunque, **due** tipi di esenzioni dall'obbligo di pagamento, **una** di carattere generale (mediante **rinvio**), riferita ai processi già esenti, secondo previsione legislativa e senza limiti di competenza o di valore, dall'imposta di bollo o da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura, e **altre** esenzioni speciali, riferite a specifici procedimenti.

**6.1.** - La Corte Costituzionale ha riconosciuto la qualità di entrata **tributaria** erariale al contributo unificato che *“si desume indipendentemente dal nomen iuris utilizzato dalla normativa che lo disciplina: a) dalla circostanza che esso è stato istituito in forza di legge a fini di semplificazione e in sostituzione di tributi erariali gravanti anch'essi su procedimenti giurisdizionali, quali l'imposta di bollo e la tassa di iscrizione a ruolo, oltre che dei diritti di cancelleria e di chiamata di causa dell'ufficiale giudiziario (art. 9, commi 1 e 2, della L. n. 488 del 1999); b) dalla conseguente applicazione al contributo unificato delle stesse esenzioni previste dalla precedente legislazione per i tributi sostituiti e per l'imposta di registro sui medesimi procedimenti giurisdizionali (comma 8 dello stesso L. n. 488 del 1999 art. 9); c) dalla sua espressa configurazione quale prelievo coattivo volto al finanziamento delle “spese degli atti giudiziari” (rubrica del citato art. 9); d) dal fatto, infine, che esso, ancorché connesso alla fruizione del servizio giudiziario, è commisurato forfetariamente al valore dei processi (comma 2 dell'art. 9 e tabella 1 allegata alla legge) e non al costo del servizio reso od al valore della prestazione erogata”* (sent. n. 73 del 2005).

A tale impostazione, successivamente, hanno **aderito** le Sezioni unite della Corte di Cassazione (Cass. SU n. 9840 del 2011).

**6.2.** - Ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo, cui fa richiamo (mercé un **rinvio**) l'art. 10 sopradetto, l'art. 27 *bis* all. B del D.P.R. n. 642 del 1972 prevede l'esenzione dall'imposta stessa per gli *“atti, documenti, istanze, contratti, nonché copie anche se dichiarate conformi, estratti, certificazioni, dichiarazioni e attestazioni poste in essere o richiesti da*

*organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) e dalle federazioni sportive ed enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONP”.*

L’art. 27 *bis* è stato originariamente inserito nel D.P.R. n. 642 del 1972, Tabella, all. B, dal D.Lgs. n. 460 del 1997, art. 17 (contenente il riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale) ed aveva un ambito soggettivo di applicazione limitato esclusivamente agli *“Atti, documenti, istanze, contratti, nonché copie anche se dichiarate conformi, estratti, certificazioni, dichiarazioni e attestazioni poste in essere o richiesti da organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus)”*. Successivamente, la L. n. 289 del 2002, art. 90, comma 6, ha ampliato la categoria dei soggetti beneficiari della esenzione *de qua*, facendovi rientrare, a decorrere dal 1° gennaio 2003, anche le *“federazioni sportive ed enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONP”*.

Da ultimo, il D.Lgs. n. 117 del 2017 (Codice del terzo settore) ha riproposto, ampliandola sotto l’aspetto oggettivo, l’esenzione già prevista dal D.P.R. n. 642 del 1972, tabella B, allegata, art. 27 *bis*. Ciò è avvenuto ad opera dell’art. 82, che, al comma 5, stabilisce che *“Gli atti, documenti, le istanze, i contratti, nonché le copie anche se dichiarate conformi, gli estratti, le certificazioni, le dichiarazioni, le attestazioni e ogni altro documento cartaceo o informatico in qualunque modo denominato posti in essere o richiesti dagli enti di cui al comma 1 sono esenti dall’imposta di bollo”*.

Il successivo D.Lgs. n. 117 del 2017, art. 102 - rubricato “abrogazioni” - ha disposto, al comma 2, lett. a), l’abrogazione, tra gli altri, del D.Lgs. n. 460 del 1997, artt. da 10 a 29 compresa, quindi, l’abrogazione dell’art. 17, che, come detto, aveva introdotto, a favore delle Onlus, l’esenzione per gli atti e documenti indicati nella Tabella, art. 27 *bis*.

Le norme sopra richiamate, tuttavia, **non** hanno interessato l’esenzione dall’imposta di bollo per *“gli atti, documenti, istanze, contratti, nonché copie anche se dichiarate conformi, estratti, certificazioni, dichiarazioni e attestazioni posti in essere o richiesti dalle federazioni sportive e dagli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONP”*, introdotta, invece, dalla L. n. 289 del 2002, art. 90, comma 6, ovvero da una disposizione differente da quella abrogata dal D.Lgs. n. 117 cit., art. 102.

**7.** - In disparte le più recenti pronunce citate nel precedente § 3, la questione **di massima di particolare importanza** è stata **sempre** risolta dalle Sezioni semplici di questa Corte nel senso che: *“In materia di agevolazioni tributarie, le Onlus non sono esenti dal pagamento del contributo unificato, ai sensi del combinato disposto del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 10 e del D.P.R. n. 642 del 1972, tabella B allegata, art. 27-bis - il quale esclude dall’imposta gli “atti, documenti, istanze, contratti, nonché copie anche se dichiarate conformi, estratti certificazioni, dichiarazioni e attestazioni poste in essere o richiesti da organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus)” - atteso che, **da un lato**, il termine “atti” deve riferirsi esclusivamente a quelli amministrativi e non anche a quelli processuali, giusta la necessità di un’interpretazione restrittiva quanto ai benefici fiscali, e, **dall’altro**, che l’esenzione dal contributo suddetto è giustificabile, alla luce del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 10, solo in base ad un criterio di meritevolezza, in funzione della solidarietà sociale, dell’oggetto del giudizio e non in considerazione della qualità del soggetto, anche in ragione di esigenze costituzionali di parità di trattamento e comunitarie di non*

*discriminazione*” (Cass. n. 6434 del 2019; Cass. n. 14332 del 2018; Cass. n. 32885 del 2018; Cass. n. 27331 del 2016; Cass. n. 21522 del 2013).

Con la sentenza n. 21522 del 2013, in particolare, attraverso il **criterio di interpretazione sistematico**, si è ritenuto che il D.P.R. n. 642 del 1972, tabella B, art. 27 *bis*, laddove indica il termine “*atti*”, si riferisca **solo** agli atti amministrativi (*i.e.*, atti di natura sostanziale) e **non** ricomprende anche gli atti giudiziari. Ciò in quanto, ove la normativa abbia inteso ricomprendere nella esenzione dal bollo gli atti giudiziari, lo ha **espressamente** previsto (v. art. 12 D.P.R. n. 842 del 1972).

**7.1.** – Cass. n. 21522 del 2013, ma anche Cass. n. 27331 del 2016, in particolare, fondano le proprie conclusioni sul principio, costantemente affermato, della **tassatività** delle norme agevolative che, in quanto deroga al sistema tributario, sono di **stretta interpretazione** e non possono essere applicate in via estensiva ed analogica. Pertanto, in mancanza di espressa previsione, gli atti giudiziari, diversamente da quelli amministrativi, non si possono ritenere esenti dal contributo unificato.

Questo orientamento, si muove dunque nel quadro di **un’interpretazione rispettosa** del canone dell’art. 12 delle preleggi e del contenuto letterale della disposizione, restando conseguentemente **esclusa** l’ammissibilità dell’interpretazione per analogia, trattandosi di fattispecie relative al riconoscimento di **agevolazioni** tributarie, come ad esempio si è espressa la Corte in altra situazione relativa sempre alle Onlus: “*In materia di Onlus, l’art. 10, comma 5, del D.Lgs. n. 460 del 1997 deve essere interpretato restrittivamente, trattandosi di previsione relativa ad agevolazioni tributarie, sicché le “attività direttamente connesse a quelle istituzionali”, a cui fa riferimento, vanno identificate con le sole attività oggettivamente e strumentalmente funzionali al migliore e più efficace espletamento di quelle istituzionali, con il cui fine solidaristico può essere compatibile la previsione di un corrispettivo; purché non emerga, in tal modo, il perseguimento di un fine di lucro attraverso la distribuzione degli utili*” (Cass. n. 18396 del 2015).

**7.2.** – Anche la Sezione remittente non dubita che il disposto dell’art. 27 *bis* operi **esclusivo riferimento ai soli atti amministrativi** (v. punto 13 del considerato in diritto).

**7.3.** – Il precipitato logico delle predette conclusioni è che l’art. 10 cit., **escluso** che l’art. 27 *bis* cit. si riferisca agli atti giudiziari, operi un **rinvio mobile esclusivamente** al D.P.R. n. 642 del 1972, art. 12<sup>1</sup>, in quanto l’art. 10 cit. menziona **espressamente** “*i processi esenti da imposta di bollo*”, introducendo un regime di

---

<sup>1</sup> Art. 12, tab. B, atti esenti da bollo: “*atti e provvedimenti del procedimento innanzi alla Corte costituzionale; atti, documenti e provvedimenti dei procedimenti giurisdizionali ed amministrativi relativi a controversie: 1) in materia di assicurazioni sociali obbligatorie ed assegni familiari; 2) individuali di lavoro o concernenti rapporti di pubblico impiego; 3) in materia di pensioni dirette o di reversibilità; 4) in materia di equo canone delle locazioni degli immobili urbani. Atti relativi ai provvedimenti di conciliazione davanti agli uffici del lavoro e della massima occupazione o previsti da contratti o da accordi collettivi di lavoro. Atti e documenti relativi all’esecuzione immobiliare nei procedimenti di cui ai nn. 1), 2) e 3) del comma 2 e dei provvedimenti di cui al comma 3 del presente articolo. Atti e provvedimenti dei procedimenti innanzi al conciliatore, compreso il mandato speciale a farsi rappresentare ed escluse le sentenze*”.

esenzione di natura “oggettiva”, applicabile **solo** in presenza di un “processo esente da ogni spesa”.

Con tale ultima locuzione il legislatore avrebbe voluto intendere che risulta essere esente dal contributo unificato quel processo le cui “attività processuali” siano altrettanto esenti **da ogni** “tipologia di spesa”. Da ciò conseguirebbe che il diritto all’esenzione dal contributo ex art. 10 D.P.R. n. 115 del 2002 **non** troverebbe applicazione in ipotesi di generica esenzione delle “attività procedurali” poste in essere dal contribuente, trattandosi di attività diverse da quelle processuali.

Il che sta a dire che il **rinvio mobile** dell’art. 10 è alle disposizioni che prevedono l’esenzione del processo dall’imposta di bollo o da ogni altra tipologia di spesa.

**8.** – Per la Sezione remittente (v. punto 9 del considerato in diritto), la soluzione adottata sinora dalle Sezioni semplici non appare persuasiva soprattutto se le disposizioni legislative vengono lette in un quadro interpretativo che tenga conto della disciplina in cui si inserisce la norma da interpretare (criterio sistematico).

**8.1.** – Per patrocinare la diversa soluzione, la Sezione remittente **prende le mosse** dall’art. 8 L. n. 266 del 1991, abrogato con D.Lgs. n. 117/2017<sup>2</sup>, ma **vigente** all’epoca dei fatti, che così dispone(va): “*Gli atti costitutivi delle organizzazioni di volontariato di cui all’art. 3, costituite esclusivamente per fini di solidarietà e quelli connessi allo svolgimento delle loro attività sono esenti dall’imposta di bollo e dall’imposta di registro*”.

Per poi ritenere:

a] che l’art. 8 L. n. 266 del 1991 vada interpretato nel senso che gli “atti” connessi allo svolgimento delle attività delle Onlus di cui la norma prevede l’esenzione dall’imposta di bollo **non sono solo** quelli amministrativi, **ma** anche quelli processuali (v. punto 14 del considerato in diritto), di guisa che il processo esente da imposta di bollo è anche quello individuabile attraverso il citato art. 8 (v. punto 12 del considerato in diritto);

b] che il D.P.R. n. 115 del 2002, art. 10, nell’esentare dal contributo unificato “i processi già esenti dall’imposta di bollo ovvero da altri diritti e spese”, operi dunque un rinvio mobile **non solo** al D.P.R. n. 642 del 1972, art. 12, che individua i processi esenti da imposta di bollo, **ma anche all’art. 8** cit. (v. punto 17 del considerato in diritto).

In questo contesto, la predetta esenzione, tuttavia, opererebbe **limitatamente** ai processi intentati per la tutela giurisdizionale di diritti che rientrino in quelli la cui protezione è assunta a scopo istituzionale dell’associazione dal proprio Statuto.

---

<sup>2</sup> In particolare, il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, ha disposto, con l’art. 102, comma 1, lettera a), l’abrogazione dei commi 1 e 3 dell’art. 8 e la modifica dell’art. 8, comma 2, e, con l’art. 102, comma 2, lettera d), la modifica dell’art. 8 commi 2 e 4. Successivamente, il d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 (convertito con modificazioni dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172), nel modificare l’art. 102, comma 1, del d.lgs. n. 117/2017, ha conseguentemente disposto (con l’art. 5-sexies, comma 1) la modifica dell’art. 8, commi 1 e 3.

**9.** – Il punto cardine dell’ordinanza remittente è, dunque, l’interpretazione dell’art. 8 L. n. 266 del 1991. Una volta, infatti, allargata la sua portata applicativa, è consequenziale affermare che il rinvio mobile dell’art. 10 cit. è anche all’art. 8.

Occorre, quindi, testare la correttezza di detta interpretazione.

**9.1.** – Anche di recente la Cassazione, con ordinanza n. 16531/2019 (con riferimento alla debenza dell’imposta di registro della sentenza), ha interpretato l’art. 8 L. n. 266 del 1991, ritenendo che nella nozione di “atti”, per i quali la norma prevede(va) un’esenzione dall’imposta, debbano essere ricompresi esclusivamente gli atti amministrativi e non anche quelli processuali, stante la loro diversa tipologia e la diversa finalità da essi perseguita.

La pronuncia menzionata ha fondato l’esclusione dell’esenzione sulle medesime argomentazioni di ordine letterale-sistematico sopra esposte in relazione all’art. 27 *bis*, all. B, del D.P.R. nr. 642/1972, che impedirebbero di affermare che il legislatore, riferendosi il testo della disposizione normativa agli “*atti*” senza ulteriori specificazioni, abbia voluto includervi anche gli atti introduttivi di procedimenti giurisdizionali.

Così interpretato l’art. 8 cit., ne consegue che il rinvio mobile dell’art. 10 alle disposizioni che prevedono l’esenzione del processo dall’imposta di bollo o da ogni altra tipologia di spesa non può essere riferito anche all’art. 8.

**9.2.** – L’indicata interpretazione non è condivisa dalla Sezione remittente perché *“se si volesse aderire alla tesi secondo cui il disposto dell’art. 8 cit., laddove dispensa dall’imposta di bollo gli atti connessi allo svolgimento delle attività delle Onlus, va interpretato nel senso che l’esenzione deve essere limitata ai soli atti amministrativi, si dovrebbe concludere che il legislatore, con l’introduzione dell’art. 27 bis, non avrebbe fatto altro che reiterare il contenuto dell’art. 8 cit., ribadendo che gli atti amministrativi richiesti dalle Onlus sono esenti da imposta di bollo”* (v. punto 13 del considerato in diritto).

I giudici remittenti, al fine di giustificare l’adesione ad una interpretazione estensiva, sostengono dunque che, diversamente opinando (vale a dire, aderendo all’interpretazione assertivamente “restrittiva”), il legislatore, con l’introduzione dell’art. 27 *bis* (avvenuta con il d.lgs. n. 460 del 1997), non avrebbe fatto altro che inutilmente reiterare il contenuto dell’art. 8 citato (introdotto con L. n. 266 del 1991), ribadendo che gli atti amministrativi richiesti dalle Onlus sono esenti da imposta di bollo.

**9.2.1.** – Forse è vero il contrario e, cioè, che, attribuendosi al termine “*atti*” contenuto nell’art. 27 *bis* il significato di atti sostanziali, si è inteso circoscrivere il senso del concetto di “*atti connessi allo svolgimento dell’attività*”. Con altre, parole, se prima dell’adozione dell’art. 27 *bis* l’ampia dizione normativa dell’art. 8 della l. n. 266 del 1991 (che espressamente esentava dall’imposta di bollo gli “*atti connessi allo svolgimento dell’attività*” della Onlus) poteva astrattamente autorizzare ad includere nel concetto di “*atti connessi*” anche quelli processuali, la formulazione successiva dell’art. 27 *bis* tabella all. B al D.P.R. n. 642 del 1972 (con cui il legislatore ha espressamente precisato

che l'esenzione dal bollo riguarda solo atti di natura sostanziale ed extraprocessuale delle associazioni di volontariato) potrebbe confermare la voluntas legis di circoscrivere alle sole ipotesi espressamente contemplate i termini delle esenzioni. E pertanto di estendere (con l'art. 27 *bis*) l'esenzione dall'imposta di bollo anche agli atti (non processuali) non correlati allo svolgimento delle attività delle Onlus.

Ma nemmeno l'argomento cd. economico va nella direzione auspicata dalla Sezione remittente, posto che la credenza che il legislatore segua criteri di economicità e non sia meramente ripetitivo si scontra fatalmente con la circostanza che la ripetitività è frequentemente praticata. Peraltro, l'argomento potrebbe benissimo essere rovesciato perché nemmeno avrebbe senso dire che l'art. 27 *bis* si riferisce agli atti sostanziali, che già sono presi in considerazione, nella prospettiva del remittente, unitamente a quelli processuali nell'art. 8 cit.

Non solo. Attribuire allo stesso termine “*atti*” due significati diversi implica non tener conto del fatto che il legislatore impiega ciascun termine sempre con lo stesso significato, almeno nella stessa materia<sup>3</sup>. Ciò in considerazione sia del fatto che quando la normativa ha inteso ricomprendere nella esenzione dal bollo gli atti giudiziari, lo ha espressamente previsto (cfr. Cass. n. 21522 del 2013), sia della diversità tipologica e finalistica perseguita, avendo il contributo unificato sugli atti giudiziari la finalità di finanziare il pubblico servizio della giustizia, che lo Stato fornisce indistintamente a tutti i cittadini, anche in ossequio alle esigenze costituzionali di assicurare parità di trattamento ai soggetti ed alle esigenze comunitarie di non operare discriminazioni fra di essi (Cass. n. 16531 del 2019).

**9.3.** – Più a monte quello che è tutto da dimostrare, diversamente da quanto opinato dalla Sezione remittente (v. punto 14 del considerato in diritto), è che l'art. 8 cit. faccia riferimento, nel prevedere l'esenzione dall'imposta di bollo e di registro, a tutti gli “*atti....connessi allo svolgimento delle loro attività*” (i.e., delle Onlus), senza cioè distinguere tra attività amministrative e processuali.

Utilizzando un argomento fatto proprio della remittente (sebbene ad altri fini: v. punto 12 del considerato in diritto) deve, al contrario, osservarsi che l'utilizzazione nell'art. 8 cit. della particella congiuntiva “e” in luogo di quella disgiuntiva “o” sia chiaramente espressiva della volontà del legislatore di esentare i soli atti sostanziali, essendo tali quelli costitutivi ai quali sono legati tramite l'indicata particella quelli “*connessi allo svolgimento delle loro attività*”.

La stessa affermazione contenuta nel punto 7.3. del considerato in diritto (“*Invero, prima dell'introduzione del contributo unificato e dell'art. 27 bis citato, il D.P.R. n. 642 del 1972, nonché la legge quadro sul Volontariato, sono stati sempre interpretati nel senso nel senso di riconoscere alle Onlus il diritto alla esenzione dall'imposta di bollo anche in relazione agli atti di natura giudiziaria, come confermato dall'allora Ufficio del registro con nota 18.06.1993*”), quand'anche dimostrata, proverebbe molto meno di quanto sembra posto che contributo unificato e imposta di bollo non sono *in toto* equiparabili.

---

<sup>3</sup> Un buon esempio in Corte cost. n. 304 del 2002, con riferimento al vocabolo “pubblicazione” contenuto nell'art. 123, commi 2 e 3, Cost.

Il contributo unificato è, infatti, “*entrata tributaria erariale*”, diretta a sostituire **non solo** tributi erariali gravanti anch’essi su procedimenti giurisdizionali, quali l’imposta di bollo e la tassa di iscrizione a ruolo, **ma** anche i diritti di cancelleria e di chiamata di causa dell’ufficiale giudiziario, ed è espressamente configurata come prelievo coattivo **volto** al finanziamento delle “*spese degli atti giudiziari*” (v. Corte cost. n. 73 del 2005; Cass. SU n. 9840 del 2011; Cass. SU n. 5994 del 2012).

Situazione questa che di per sé **esclude** quella sostanziale sinonimia tra contributo unificato ed imposta di bollo prospettata dalle associazioni di volontariato al fine di ottenere l’esenzione dal pagamento del contributo unificato (cfr. da ultime Cass. nn. 23875 e 23876 del 2020).

#### **9.4. – Opinare diversamente significherebbe senza dubbio patrocinare una non ammessa interpretazione estensiva.**

Com’è noto, infatti, le norme che prevedono agevolazioni fiscali (l’esenzione altro non è che un’agevolazione concessa a soggetti che rientrano fra quelli passivi, ma che, in virtù di una norma particolare, non sono obbligati al pagamento del tributo) hanno natura **speciale e derogatoria** della norma generale che istituisce il tributo e perciò, essendo di stretta interpretazione, **non** possono essere applicate al di fuori delle ipotesi tipiche e tassative indicate, stante il divieto **non** solo di applicazione analogica, **ma** anche di interpretazione estensiva, in conformità a quanto stabilito dall’art. 14 preleggi (da ultima Cass. 27134 del 2020, ma il principio è pacifico).

**9.5. - La Sezione remittente è consapevole dell’ostacolo insormontabile** costituito dal divieto di interpretazione estensiva in materia tributaria e così cerca di superarlo con un’argomentazione che sposta l’attenzione - per negare l’estensione dell’agevolazione - dagli atti amministrativi e dagli atti processuali, che senz’altro integrano atti di diverse categorie, all’iscrizione a ruolo.

*“Sul punto, invero, è sufficiente evidenziare che non è questione di estendere le vigenti norme di esenzione a categorie di atti diverse (appunto, l’atto giudiziario o processuale), che in sé non concretano affatto il presupposto di imposta previsto dal D.P.R. n. 115 del 2002, art. 9, per il pagamento del contributo unificato (che è esclusivamente l’iscrizione a ruolo), **ma di verificare se “l’iscrizione a ruolo” posta in essere dalle associazioni di volontariato rientri o meno nelle ipotesi di esenzione di cui al successivo art. 10**” (v. punto 16 del considerato in diritto di Cass. 16506/2020).*

In *parte qua*, la sezione remittente riprende **testualmente** la CTR di Roma con la sentenza impugnata (clonata da CTR Campania 23.9.2019, n. 7035), che solo **apparentemente** segue un percorso metodologico diverso “*perché ai fini dell’accertamento del diritto all’esenzione da un tributo appare più corretto analizzare anzitutto il presupposto di imposta del contributo unificato e, in diretta correlazione con esso, la norma che direttamente prevede i casi di esenzione dal relativo pagamento, valorizzando il preciso disposto del citato art. 10*”.

In realtà la CTR, come la Sezione remittente, esamina l'art. 8 cit. per affermare che esso si riferisce anche all'iscrizione a ruolo e, quindi, ritiene che l'art. 10 cit. operi un rinvio mobile anche all'art. 8.

**9.5.1.** – Come si diceva, questo sviamento sul presupposto d'imposta del contributo unificato, identificato dall'art. 9 D.P.R. n. 115/2002 nell'iscrizione a ruolo, si **risolve** in una superfetazione. **Non** coglie, peraltro, né la finalità né l'onticità della stessa iscrizione a ruolo. E nella lettura della CTR di Roma si **risolve** anche in un clamoroso errore di diritto laddove si afferma che *“l'iscrizione a ruolo è, appunto, l'atto che, mediante la registrazione dell'iniziativa giudiziaria nel registro del giudice adito, **determina la pendenza del processo medesimo**”*<sup>4</sup>.

Il rovesciamento della prospettiva sull'iscrizione a ruolo **non** cambia, diversamente da quanto mostrano di ritenere la Sezione remittente e la CTR di Roma, i termini del discorso. L'unica strada, infatti, per affermare che l'iscrizione a ruolo delle Onlus rientri nell'art. 10 è ritenere l'art. 8 faccia riferimento anche ad essa. Ma per dichiarare questo è necessario abbandonarsi, per quanto innanzi osservato, ad un'interpretazione estensiva dell'art. 8 dagli atti sostanziali a quelli processuali.

E **non è** che le cose stanno diversamente perché l'art. 9 cit. fa riferimento, quanto al presupposto d'imposta, all'iscrizione a ruolo e non all'atto giudiziario o all'atto processuale.

**L'iscrizione a ruolo** è, infatti, uno specifico e autonomo atto del procedimento giurisdizionale<sup>5</sup>, con essa “attualizzandosi” il processo<sup>6</sup> mediante la documentazione della pendenza di un determinato procedimento avanti ad un certo ufficio giudiziario<sup>7</sup>.

Lo svolgimento da parte delle Onlus dell'attività giurisdizionale **implica** dunque l'iscrizione a ruolo e, perciò, il compimento di un atto sottoposto al pagamento del contributo unificato. L'iscrizione a ruolo, cioè, **non** è ipotizzabile a prescindere dall'attività processuale. Così che dire che la prima, quando riferita ad un atto connesso allo svolgimento delle attività delle Onlus, è esentata dal contributo unificato significa appunto dire che ad essere esentata è l'attività giurisdizionale “connessa”. Ma così facendo chiaramente si **estende** (inammissibilmente) l'esenzione prevista per gli atti amministrativi a quelli giudiziari.

**9.6.** – Nel senso indicato dalla Sezione remittente **nemmeno** depone l'affermazione (contenuta nel punto 17 del considerato in diritto, anche questa ripresa testualmente dalla citata sentenza della CTR di Roma e della CTR Campania), secondo cui *“E' evidente nella L. n. 266 del 1991, art. 8, comma 3, e nell'art. 10 cit., che ad esso rinvia ai fini dell'esenzione dal contributo unificato, lo scopo di alleviare il peso dell'imposizione sugli atti che realizzano l'attività dell'associazione, in un'ottica di solidarietà dello Stato con gli scopi di interesse pubblico connessi al riconoscimento dell'associazione come “associazione di volontariato” e con la tutela delle categorie sociali deboli da essa rappresentate. Ne consegue che una diversa*

---

<sup>4</sup> Solo quando la domanda assume la forma del ricorso, l'iscrizione si risolve in una modalità introduttiva del processo.

<sup>5</sup> F. Cipriani, (voce) *Iscrizione a ruolo*, in *Enc. dir.*, XXII, Milano, 1972, p. 927.

<sup>6</sup> V. Colesanti, *La cancellazione della causa dal ruolo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1961, p. 192 s.

<sup>7</sup> A. Saletti, (voce) *Iscrizione della causa ruolo*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Milano, 1998, p. 927.

*interpretazione, che escluda gli atti di promovimento della tutela giurisdizionale degli interessi medesimi dai “processi” esenti dal contributo unificato, **risulterebbe in stridente contrasto con l'intenzione del legislatore**”.*

Lo scopo di alleviare il peso dell'imposizione sugli atti che realizzano l'attività dell'associazione ben **può dirsi realizzato** con l'esenzione dell'imposta di bollo di tutti gli atti sostanziali, anche non connessi.

**Non** è, quindi, affatto certo che l'intenzione del legislatore fosse quella di esentare dall'imposta **anche** gli atti processuali, ciò anche in considerazione del fatto che il contributo unificato sugli atti giudiziari ha la **finalità** di finanziare il pubblico servizio della giustizia, che lo Stato fornisce indistintamente a tutti i cittadini, anche in ossequio alle esigenze costituzionali di assicurare parità di trattamento ai soggetti ed alle esigenze comunitarie di non operare discriminazioni fra di essi.

Peraltro, come si insegna a livello di **teoria generale**, l'argomento cd. psicologico è utilizzabile più per determinare cosa non è stato voluto, che cosa è stato voluto.

**9.7.** – In senso **contrario** a quanto sostenuto dalla Sezione remittente depone un altro argomento.

Nell'art. 27 *bis*, all. B, d.P.R. n. 642 del 1972, ai fini del diritto all'esenzione (che, sotto il profilo soggettivo, anche qui rimane limitato all'associazione di volontariato che sia una Onlus, cioè costituita esclusivamente per fini di solidarietà), l'atto esente è individuato **non** sotto un profilo funzionale, di attinenza alle attività dell'associazione, **ma** in base al solo fatto che i documenti (indicati in una serie di atti aventi diversa natura) siano prodotti o richiesti dalla associazione stessa.

In quest'ottica, **è evidente**, nelle intenzioni del legislatore, l'obiettivo di estendere l'ambito dell'esenzione, già prevista dalla legge sul volontariato (art. 8) limitatamente agli atti connessi allo svolgimento delle attività dell'associazione di volontariato (tipicamente atti propri, nei quali si concreta l'attuazione dei fini istituzionali dell'associazione, come previsti dallo statuto), ad altri atti, con valenza più propriamente documentale o certificativa, **non** solo quando posti in essere, **ma** anche solo quando richiesti dall'associazione, perché il permanere dell'imposizione su tali atti, anche se non costituenti diretta attuazione della attività istituzionale, ostacolerebbe in concreto quelle stesse funzioni già ritenute meritevoli di esenzione dal tributo.

Si vuole dire, cioè, che l'**intenzione** del legislatore è stata quella di ampliare l'area di esenzione relativamente agli **atti sostanziali**, **senza** prendere in considerazione quelli processuali. Come a dire che è l'imposizione sugli atti sostanziali ad ostacolare in concreto quelle stesse funzioni già ritenute meritevoli di esenzione dal tributo. Con il che risulta ancora più evidente che lo stridente contrasto denunciato dalla Sezione remittente **rimane** confinato in un'area puramente ottativa.

**9.7.1.** – Il regime delle esenzioni **non** è, dunque, ispirato ad un criterio soggettivo, **ma** ha riguardo all’oggetto dell’attività, **sostanziale o processuale**, che si intende agevolare e ciò vale anche per le Onlus poiché non è detto che *“al medesimo fine generale di solidarietà istituzionalmente perseguito dalle organizzazioni di volontariato debba necessariamente corrispondere una unitaria giustificazione dei benefici fiscali ad esse accordati, così da rendere irragionevole ogni differenziazione delle agevolazioni in base ai diversi tipi di atti”* (Corte cost. n. 103 del 2012).

La necessità di una diversa interpretazione **non** deriva neppure dal dettato costituzionale.

Il regime delle agevolazioni fiscali è, infatti, previsto da norme di carattere **eccezionale e derogatorio** e, quindi, costituisce esercizio di un potere discrezionale del legislatore censurabile solo per evidente irragionevolezza ed arbitrarietà, che la ricorrente assume sussistere in relazione al diverso trattamento agevolato a cui sono sottoposti gli atti sostanziali volti al perseguimento dei fini delle Onlus.

Nella specie, però, **non** può dirsi violato il principio di uguaglianza stante l’eterogeneità delle situazioni messe a confronto. Come si è detto, la *ratio* dell’istituzione del contributo unificato va rinvenuta nell’esigenza di semplificazione dei tributi erariali gravanti sui procedimenti giurisdizionali, e comporta che esso assuma la natura di prelievo coattivo volto al finanziamento delle spese degli atti giudiziari, inteso non come costo del servizio, ma come onere connesso alla fruizione del servizio giudiziario.

La specifica finalità da cui esso è connotato, dunque, comporta la non omogeneità con altre categorie di esenzione, rendendo **non** irragionevole **il diverso trattamento fiscale a cui il legislatore**, nell’esercizio della propria discrezionalità, **ha deciso di sottoporre le attività, sostanziali e giurisdizionali, delle Onlus**.

**9.7.2.** – In linea generale, peraltro, è possibile *“imporre prestazioni fiscali in stretta e razionale correlazione con il processo”* (così Corte cost. n. 522 del 2002) e le prestazioni sono compatibili con il principio di tutela giurisdizionale dei diritti purché gli oneri siano razionalmente collegati alla pretesa dedotta, così da assicurare al processo uno svolgimento meglio conforme alla sua funzione.

Nella specie il Codacons ha la possibilità di accedere alla tutela giurisdizionale dei diritti al pari di ogni altro, mediante pagamento di un contributo il cui valore è commisurato a quello della pretesa dedotta, e che, comunque, **non** si pone quale condizione di procedibilità o ammissibilità della domanda.

Il legislatore, infatti, nel bilanciamento degli interessi tra pretesa fiscale e tutela giurisdizionale, ha previsto che l’inadempimento dell’obbligazione tributaria **non precluda** lo svolgimento e la conclusione del processo (cfr. Corte cost. n. 522 del 2002) e il meccanismo delle spese di lite, regolate dalla soccombenza (v. *infra*), consente di assorbire il quantum versato o che deve essere versato a titolo di contributo unificato.

**Non** vi è, dunque, quel “*sostanziale impedimento all’esercizio del diritto di azione garantito dall’art. 24 della Costituzione*” (sentenza Corte Costituzionale n. 237 del 2007) o di imposizione di oneri tali da compromettere irreparabilmente la tutela stessa (ordinanza Corte Costituzionale n. 213 del 2005) a cui è correlata la violazione dell’art. 24 Cost. e conseguentemente non può dirsi precluso lo svolgimento delle attività istituzionali della Onlus, quale esercizio dei diritti sanciti dall’art. 2 Cost.

**10.** – Ma vi è altro ancora di cui tener conto.

Invero la previsione del contributo **non comporta** “*alcuna discriminazione ai danni dei soggetti che decidano di far valere le proprie ragioni tramite l’associazione di categoria, in quanto essi non verrebbero a essere gravati di maggiori oneri economici*” (Corte Cost., 26 maggio 2015, n. 91) ed in quanto “*tale contributo è imposto indistintamente, quanto alla sua forma e al suo importo, nei confronti di tutti gli amministratori che intendano proporre ricorso avverso una decisione adottata dalle amministrazioni aggiudicatrici*”: il sistema “*non crea una discriminazione tra gli operatori che esercitano nel medesimo settore di attività*” (Corte di giustizia, 6 ottobre 2015, causa C-61/14, punto 62-63).

**Nè** si può pensare che possa essere irrilevante il fatto che, “*sebbene la parte ricorrente abbia l’obbligo di anticipare il contributo unificato all’atto di proposizione del proprio ricorso giurisdizionale avverso una decisione in materia di appalti pubblici, la parte soccombente è tenuta, in linea di principio, a rimborsare i tributi giudiziari anticipati dalla parte che risulta vincitrice*” (Corte di Giustizia, 6 ottobre 2015, causa C61/14, punto 65): e ciò vale come regola generale riferita a qualsiasi controversia.

Anzi in proposito questa Corte ha stabilito che: “*Il contributo unificato atti giudiziari costituisce un’obbligazione ex lege gravante sulla parte soccombente per effetto della condanna alle spese, sicchè, anche in caso di mancata menzione da parte del giudice, la relativa statuizione include, implicitamente, l’imposizione della restituzione alla parte vittoriosa di quanto versato, senza che si renda necessaria alcuna correzione, per errore materiale, del provvedimento giudiziale, restando il pagamento verificabile, anche in sede esecutiva, con la corrispondente ricevuta*” (Cass. n. 18828 del 2015; nello stesso senso: Cass. n. 15320 del 2017; Cass. n. 18529 del 2019).

**11.** – Infine, il contributo unificato **non contrasta**, sotto il profilo del diritto Europeo, con il “*principio di equivalenza*”, in quanto tale principio non reclama che sussista “*l’equivalenza delle norme processuali nazionali applicabili a contenziosi di diversa natura, quali il contenzioso civile, da un lato, e quello amministrativo, dall’altro, o a contenziosi che ricadono in due differenti settori del diritto*”, bensì “*implica un pari trattamento dei ricorsi fondati su una violazione del diritto nazionale e di quelli, simili, fondati su una violazione del diritto dell’Unione Europea*” (Corte di Giustizia, 6 ottobre 2015, causa C-61/14, punto 67).

Sicchè, secondo l’orientamento espresso dalla Corte di Giustizia: “*L’art. 1 della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all’applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2007, nonchè i principi di equivalenza e di effettività devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che impone il versamento di tributi giudiziari, come il contributo unificato oggetto del*

*procedimento principale, all'atto di proposizione di un ricorso in materia di appalti pubblici dinanzi ai giudici amministrativi*" (Corte di Giustizia, 6 ottobre 2015, causa C-61/14, principio n. 1).

**12.** – La questione pregiudiziale prospettata dalla controricorrente (v. memoria per la pubblica udienza del 6.6.2019), infine, difetta di rilevanza.

Il Codacons lamenta la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione a molteplici norme, ovvero agli artt. 6 e 13 della Cedu, alla Convenzione di Aarhus, alla direttiva n. 2003/4/CE e alla direttiva 2003/35/Ce, sostanzialmente deducendo l'impossibilità di esercitare il diritto di partecipare ai processi decisionali in materia ambientale, che includerebbe l'accesso poco oneroso e celere alla giustizia, garantito sia dalla Convenzione di Aarhus che dalle direttive comunitarie, che riconoscono alle associazioni ambientaliste un ruolo primario nella tutela del bene pubblico ambiente. Il Codacons richiama, inoltre, l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e, seppure senza adeguatamente sviluppare il profilo dedotto, gli argomenti complessivi spesi nel ricorso inducono a ritenere che egli lamenti la lesione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, coincidente appunto con il rispetto del suddetto art. 47 della Carta.

In sintesi ci si duole della lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, come diritto a garantire una protezione adeguata della situazione soggettiva lesa, il cui rispetto trova fondamento sia nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che negli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU e che, con specifico riferimento alla materia ambientale, è declinato dalle direttive n. 2003/4/CE e n. 2003/35/Ce e dalla Convenzione di Aarhus.

Va detto però che, in generale, la riscossione di tributi giudiziari **non** è incompatibile con il diritto dell'Unione e con il principio di effettività quando ciò è finalizzato al conseguimento di un fine legittimo: quello del *"buon funzionamento del sistema giurisdizionale, in quanto esso costituisce una fonte di finanziamento dell'attività giurisdizionale degli Stati membri e dissuade l'introduzione di domande che siano manifestamente infondate o siano intese a ritardare il procedimento"* (Corte di giustizia, sentenza del 6 ottobre 2015, causa C-61/14, Orizzonte Salute), ma spetta al giudice nazionale valutare se, nel sistema interno, il bilanciamento degli interessi sia stato correttamente effettuato, così da assicurare la tutela giurisdizionale dei diritti.

Come detto, nel sistema italiano, la ragionevolezza del contributo **deriva** dalla sua funzione, essendo un onere connesso alla fruizione del servizio giudiziario, e dalla proporzionalità tra la sua entità e il valore della pretesa, corrispondente al beneficio ottenibile dall'azione, in ogni caso il sistema prevede un istituto, l'accesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato, che assicura l'effettività di tutela giurisdizionale.

Gli artt. 76 e 119 del D.P.R. n. 115 del 2002, infatti, nel rispetto dei limiti reddituali e nel caso di non manifesta infondatezza della pretesa, consentono anche ad un'associazione di essere ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, purché essa non persegua scopo di lucro e non eserciti attività economica. In tale categoria soggettiva devono essere incluse le associazioni di categoria, quali la

ricorrente, portatrici di interessi diffusi in materia ambientale facenti capo alla collettività.

Invero, l'art. 9 della convenzione di Aarhus dispone una procedura “*rapida e gratuita o poco onerosa*” per le domande in applicazione dell'art. 4, che riguardano solo e specificamente l'accesso a informazioni sull'ambiente. Conseguentemente, il diritto di accesso in materia ambientale è ora regolamentato dal D.Lgs. n. 195 del 19 agosto 2005, il quale ha recepito la direttiva europea 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale abrogando la previgente disciplina di cui al D.Lgs. n. 39 del 1997, e all'art. 6 ne stabilisce la gratuità con l'eccezione di casi specifici, in cui può essere determinata una tariffa sulla base del costo effettivo del servizio.

Il Consiglio di Stato ha precisato che “*le informazioni cui fa riferimento la succitata normativa concernono esclusivamente lo stato dell'ambiente (aria, sottosuolo, siti naturali etc.) ed i fattori che possono incidere sull'ambiente (sostanze, energie, rumore, radiazioni, emissioni), sulla salute e sulla sicurezza umana, con esclusione quindi di tutti i fatti ed i documenti che non abbiano un rilievo ambientale*” (Cons. Stato n. 2557 del 2014): **comunque, atti endoprocedimentali e non giudiziari.**

Peraltro - per riprendere Cass. n. 14332/2018 - “*il contributo in questione non contrasta, sotto il profilo del diritto europeo, con il “principio di equivalenza”, in quanto tale principio non reclama che sussista “l'equivalenza delle norme processuali nazionali applicabili a contenziosi di diversa natura, quali il contenzioso civile, da un lato, e quello amministrativo, dall'altro, o a contenziosi che ricadono in due differenti settori del diritto”, bensì “implica un pari trattamento dei ricorsi fondati su una violazione del diritto nazionale e di quelli, simili, fondati su una violazione del diritto dell'Unione*” (Corte di giustizia, 6 ottobre 2015 in causa C-61/14, punto 67).

Sicché, secondo l'orientamento espresso dalla Corte di Giustizia: “*L'art. 1 della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, nonchè i principi di equivalenza e di effettività devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una normativa nazionale che impone il versamento di tributi giudiziari, come il contributo unificato oggetto del procedimento principale, all'atto di proposizione di un ricorso in materia di appalti pubblici dinanzi ai giudici amministrativi*” (Corte di giustizia, 6 ottobre 2015 in causa C- 61/14, principio n. 1)”.

**P.Q.M.**

chiede

**l'accoglimento del ricorso principale, la dichiarazione di inammissibilità dei primi tre motivi di ricorso incidentale e il rigetto del quarto. Conseguenze di legge.**

Roma, 19 gennaio 2021.

**per il Procuratore Generale  
Stanislao De Matteis, sostituto**