

ACCC/C/2015/130 from the communicant to ACCC – Response to the answers of the party concerned

1. Per quanto riguarda le risposte alla domanda 1: Le risposte della parte interessata confermano la ricostruzione contenuta nella comunicazione presentata dal WWF Italia. L'imposta (contributo unificato) ai sensi del DPR n. 115/2002, articolo 13, n. 6-bis per i procedimenti amministrativi è identico in primo grado e in appello (punto 12 della Comunicazione). Ci si scusa per l'errore.

2. Per quanto riguarda le risposte alla domanda 2: Il Codice del Terzo Settore, (Decreto legislativo n. 117 / 3.7.2017) non apporta espresse modifiche al regime di accesso alla giustizia ambientale per le ONG né all diritto di esenzione dal pagamento del contributo unificato. Inoltre la parte interessata non chiarisce in che modo le nuove norme potrebbero modificare il costo di accesso.

3. Per quanto riguarda le risposte alle domande 3 e 4: La Parte interessata conferma quanto affermato dal WWF nella propria comunicazione. Il regime secondo cui la parte soccombente è tenuta a pagare le spese giudiziarie della parte vincitrice ai sensi dell'articolo 91 e dei successivi articoli del codice di procedura civile, costituisce nel procedimento amministrativo la regola (art. 26 del decreto legislativo n. 104 del 2.7.2010). La possibilità che il giudice ha di condannare il soccombente al pagamento di ulteriori somme in ipotesi di motivi manifestamente infondati o di ricorso temerario è un'eccezione.

E' opportuno chiarire che la principale contestazione sull'eccessività dei costi di accesso alla giustizia rilevata nella Comunicazione (punto 23) fa riferimento alla regola applicabile in caso di soccombenza. Nel procedimento amministrativo vi è una necessaria pluralità di parti. Il ricorrente deve notificare il ricorso all'Ente che ha emesso il provvedimento e ad almeno uno dei soggetti controinteressati. I provvedimenti in materia ambientale hanno spesso la natura di atti complessi in quanto emanati da una pluralità di Enti. L'ONG ha quindi nel processo una pluralità di controparti e in caso di soccombenza viene condannata a pagare il compenso della difesa di tutte le altre parti. In conseguenza di ciò il WWF come le altre ONG, se soccombenti, vengono condannate a pagare costi molto elevati nei procedimenti amministrativi, in violazione dell'articolo 9 della Convenzione di Aarhus. A dimostrazione di ciò si rimettono due recenti sentenze: Consiglio di Stato sez. IV 22 febbraio 2018, n. 1619 che ha condannato l'Associazione VAS al pagamento di € 12.000,00 oltre a CNPA ed IVA (all.1). Si tratta di una Associazione che come si evince nella risposta della Parte interessata (9.1.) era stata esentata dal pagamento del contributo unificato; Consiglio di Stato 15 giugno 2017 4001 che ha condannato il WWF alla rifusione delle spese di lite nella misura di € 30.000,00 oltre a CNPA ed IVA (all.2) Sono pertanto le regole ordinarie del giudizio ad avere un effetto dissuasivo nel perseguire i rimedi attraverso procedimenti giudiziari.

La questione delle conseguenze del principio di soccombenza sull'accesso alla giustizia è stata di recente oggetto di una pronuncia della Corte Costituzionale italiana (n.77 del 2018) depositata il 19 aprile 2018 (all.3).

La Corte ha ritenuto incostituzionale l'art. 92 del codice di procedura civile nella parte in cui limita i casi di non condannabilità del soccombente al pagamento del compenso per la difesa delle altre parti (assoluta novità della questione trattata e mutamento della giurisprudenza), per contrasto con il principio di ragionevolezza e con quello di eguaglianza (art. 3.1. Cost) nonché per violazione del canone del giusto processo (art.111.1. Cost) e del diritto alla tutela giurisdizionale (art.24.1. Cost.) affermando che la prospettiva della condanna al pagamento delle spese di lite anche in qualsiasi situazione del tutto impreveduta e imprevedibile per la parte che agisce o resiste in giudizio può costituire una remora ingiustificata a far valere i propri diritti.

A seguito della sentenza della Corte, ora il giudice può compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni.

Questa pronuncia della Corte non risolve la questione oggetto della Comunicazione atteso che le ipotesi di compensazione delle spese rimangono ancora troppo limitate; se è stata così rimossa la lesione dei principi costituzionali non è stata risolta la questione della eccessiva onerosità dell'accesso alla giustizia ambientale, oggetto della Comunicazione del WWF.

La Corte ha rilevato – richiamando altre pronunce -come spetti al legislatore modulare le conseguenze della soccombenza. La Corte nella medesima sentenza (77 del 2018) ha invece ritenuto infondata la questione di costituzionalità, relativa a un maggior favore che dovrebbe essere accordato al lavoratore, quale soggetto “debole” nel processo”. Dev'essere essere ricordato tuttavia il particolare ruolo rivestito dalle ONG. Queste non possono essere catalogate quali soggetti più o meno “deboli” del processo quanto, piuttosto, enti strumentali - individuati dalle norme sovranazionali - a garanzia dell'applicazione di un'effettiva tutela ambientale.

L'ipotesi eccezionale di condanna da parte del Giudice di ulteriori somme, in ipotesi di ricorsi manifestamente infondati, quindi, fa da ulteriore deterrente ma – almeno per quanto riguarda il WWF – non ha avuto ancora concreta applicazione.

4. Per quanto riguarda le risposte alla domanda 5: La Parte interessata nella risposta ipotizza quelle che sarebbero state le ragioni di parificazione tra condizioni di reddito delle persone fisiche e delle associazioni, ai fini dell'ammissione al patrocinio a carico dello Stato. Queste ultime – allo stesso modo che i cittadini - andrebbero distinte tra associazione “povere” e “ricche” collocando le seconde tra quelle composte da più soggetti e capaci di “ricavare entrate considerevoli”. Quanto affermato dal Governo non fa che confermare l'illogicità della norma che ha indotto i giudici a rigettare le domande di ammissione al patrocinio. Applicando questo criterio, si andrebbe a penalizzare quelle ONG più capaci di attrarre associati e risorse economiche da utilizzare secondo le proprie finalità. E' pertanto improprio parlare di reddito fatte salve le ipotesi nelle quali la ONG svolga attività commerciali. Il Codice del Terzo Settore (Decreto legislativo n. 117 / 3.7.2017), come il Governo italiano afferma nella settima risposta, sta cercando di porre rimedio a questo errore nella determinazione di ciò che concorre alla formazione del reddito. Prendere in considerazione i bilanci in particolare di ONG che operano su scala internazionale diventa

ancor più improprio, attesi gli obblighi interni di contribuzione volti a favorire progetti in quei paesi nei quali la presenza della ONG è minore e magari le necessità di intervento sono maggiori.

5. Concerning the answers to Question 6:

Si allegano le seguenti decisioni: Tar Marche Commissione per il patrocinio a spese dello Stato 2 dicembre 2016 n. 118 (all. 3) e Tar Calabria 14 settembre 2016, n. 1967 (all.4).

6. Per quanto riguarda la risposta alla domanda 7: Il Codice del Terzo Settore (Decreto Legislativo 117 / 3.7.2017) per entrare in vigore richiede l’emanazione di una serie di decreti che ancora non sono stati approvati. La nuova legge non modifica espressamente il regime di accesso alla giustizia ambientale per le ONG. Né la Parte interessata chiarisce in che modo le nuove norme potrebbero modificare detto costo. Si tenga comunque conto che, anche ove dall’adozione dei nuovi criteri di formazione del reddito delle ONG dovesse derivare una più agevole possibilità di riconoscimento del patrocinio a carico dello Stato, la questione delle conseguenze di una soccombenza in giudizio non troverebbe soluzione. Il soggetto ammesso al patrocinio a carico dello Stato non è infatti esonerato dalla condanna in caso di soccombenza. Questione di maggior rilevanza – come abbiamo sopra sottolineato – nello scrutinio dell’eccessiva onerosità del sistema italiano di accesso alla giustizia ambientale. A questo proposito, la Corte di giustizia ha dichiarato in C-260/11, *David Edwards c. Agenzia per l'ambiente*: (...) *si deve rilevare che il requisito secondo cui il contenzioso non dovrebbe essere eccessivamente oneroso riguarda tutti i costi derivanti dalla partecipazione ai procedimenti giudiziari (v., In tal senso, sentenza Commissione / Irlanda, cit., Punto 92). La natura proibitiva dei costi deve quindi essere valutata nel suo insieme, tenendo conto di tutti i costi sostenuti dall'interessato.*

7. Per quanto riguarda la risposta alla domanda 8: Le risposte della Parte interessata confermano la ricostruzione contenuta nella comunicazione presentata dal WWF Italia.

8. Per quanto riguarda la risposta alla domanda 9: L’orientamento giurisprudenziale delineato dalla Parte interessata sulla questione dell’esenzione dal pagamento del contributo unificato da parte delle ONLUS è sostanzialmente corretto. La Corte di Cassazione ha negato il diritto all’esenzione e a questa decisione si conformano le Commissioni Tributarie. Eccezionali sono alcune pronunce – facendo proprio leva sull’evidenziato contrasto con gli obblighi derivanti dalla ratifica da parte della Repubblica italiana alla Convenzione di Aarhus – che si pongono in contrasto con l’indirizzo della Suprema Corte.

L’incertezza nell’interpretazione della legge da applicare costituisce ulteriore pregiudizio per le ONG. Queste si vedono costrette, anche dopo molti anni, a sopportare oneri per procedimenti avviati nella presunzione dell’esenzione dal versamento del contributo.

9. Per quanto riguarda la risposta alla domanda 10: Le risposte della Parte interessata sono corrette.