

**Aarhus Convention Compliance Committee
Secretary to the Aarhus Convention Compliance Committee
United Nations Economic Commission for Europe
Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland**

(ACCCC / C / 2015/130 (Italy))

compliance by Italy with provisions of the Convention related to the cost of judicial procedures

Nella Comunicazione del 12 aprile 2015 è stato denunciato l'inadempimento dell'Italia agli obblighi previsti dall'articolo 9, paragrafi 4 e 5 della Convenzione di Aarhus.

Il WWF sostiene che i costi complessivi per l'accesso alla giustizia in materia ambientale in Italia sono eccessivi e quindi in violazione dell'articolo 9, paragrafo 4, della Convenzione di Aarhus. Non esistono inoltre meccanismi di assistenza adeguati per rimuovere o ridurre gli eccessivi ostacoli ai costi, come richiesto dall'articolo 9, paragrafo 5, della Convenzione di Aarhus.

Tutte le questioni sollevate nella Comunicazione mantengono la loro attualità non avendo l'Italia modificato in alcun punto la sua legislazione.

Sono necessarie solo alcune precisazioni:

- a) Replicando alla risposta dell'Italia 9 aprile 2018 il WWF ha erroneamente convenuto con l'Italia al punto 1 che l'imposta (contributo unificato) nel processo amministrativo è identica in primo grado e in appello. Così non è, in quanto è stato ormai chiarito che in appello il contributo è maggiorato del 50% e quindi di 975 €.
- b) La Corte Costituzionale con la sentenza 77 del 2018 ha solo in parte diminuito il possibile costo dell'azione ampliando i casi di compensazione delle spese in giudizio. Sul punto si rinvia alla nostra replica del 30 aprile 2018

I giudici italiani hanno pertanto continuato a condannare il WWF e le altre Associazioni alle spese di giudizio in caso di rigetto dei ricorsi che, di conseguenza, nel corso degli anni sono diminuiti in particolare nelle contestazioni di opere di particolare impatto per l'ambiente che avrebbero visti contrapposti molti enti e imprese con aumento del rischio di soccombenza.

Riassumendo, la situazione in Italia nel processo amministrativo è la seguente:

- a) Ricorso senza ammissione al gratuito patrocinio: costo del proprio avvocato, contributo unificato (650 €) e in caso di soccombenza condanna al pagamento del compenso delle parti resistenti e controinteressate (da 3000,00 a 5.000,00 € per ogni parte). Resistenti e controinteressati sono normalmente da due a cinque o più. In molti casi, dovendo essere impugnata una pluralità di atti devono essere versati più contributi unificati in sede di presentazione di motivi aggiunti. Quindi il costo per il solo primo grado di giudizio in caso di rigetto del ricorso va da 6.000,00 + 650 € a 25.000,00 + 650,00 o più. In grado di appello il costo è normalmente superiore sia per compensi sia per contributo unificato 975,00 €. Per un processo che si sviluppi in due gradi di giudizio, la somma che rischia di pagare un'Associazione va dai 15.000,00 € ai 60.000,00 €, oltre al compenso del proprio difensore.
- b) Ricorso con ammissione al gratuito patrocinio: l'unica differenza è l'esenzione dal costo del contributo unificato e il pagamento da parte dello Stato del difensore dell'Associazione. Detto pagamento avviene a distanza di molti anni. Rimangono tutti i rischi in caso di soccombenza.

- c) Ricorso in esenzione contributo unificato quale ONLUS: l'unica differenza è l'esenzione dal costo del contributo unificato.

L'ipotesi b) non è più percorribile essendo il calcolo del reddito del ricorrente calcolato essenzialmente sulle persone fisiche. La giurisprudenza lo applica anche alle associazioni tenendo conto del loro volume d'affari che chiaramente supera gli 11.493,82 € per quasi tutte le associazioni più importanti. Per una associazione senza fine di lucro è illogico il calcolo sulla base di questo parametro, con parificazione di quanto raccolto per il perseguimento del proprio fine sociale al volume d'affari di una società commerciale.

L'ipotesi c) è altrettanto non percorribile essendo l'interpretazione incerta (l'esenzione secondo parte della giurisprudenza non si applica agli atti giudiziali) al punto che si attende a breve una sentenza della Corte di Cassazione a Sezione Unite, essendo stata rimessa la questione all'organo plenario nel 2020.

Ma, come si è spiegato, il problema dell'eccessiva onerosità del processo amministrativo dipende non tanto dalla soluzione della ipotesi b) e c) quanto dal regime della soccombenza.

Il calcolo sopra indicato è stato fatto tenendo conto del contributo unificato nei ricorsi più frequenti in materia ambientale. Laddove sia impugnato un provvedimento relativo ad appalti di opere pubbliche, che indirettamente possono comportare un pregiudizio per l'ambiente, il contributo unificato va da 2000,00 a 6000,00 €. In appello detti importi sono maggiorati del 50%.

E' importante chiarire infine che in Italia, a differenza di altri sistemi giuridici, es. la Francia, non esiste nessun organo dello Stato legittimato a ricorrere d'ufficio avverso gli atti della pubblica amministrazione essendo detta azione rimessa solo ai soggetti portatori di un interesse legittimo.

I criteri utilizzati per il calcolo della soccombenza non tengono conto né delle condizioni finanziarie del ricorrente, nello spirito del principio di equità sancito dall'art. 9(4), né il carattere di interesse pubblico delle cause ambientali presentate dalle ONG.

La riforma adottata nel 2010 ha introdotto un ulteriore deterrente per una ONG come il WWF a presentare ricorsi in materia ambientale. Le nuove norme prevedono che il giudice possa condannare la parte soccombente a pagare una somma equamente determinata a favore della parte avversa.

Il WWF svolge un ruolo cruciale nella tutela dell'ambiente in Italia, e questi costi eccessivi costituiscono un onere eccessivo per una Associazione e un deterrente a presentare nuovi ricorsi in materia ambientale e adempiere al proprio mandato.

Questa tabella dei ricorsi al TAR proposti dal WWF dimostra la loro diminuzione avvenuta nel corso degli anni:

ANNI	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TAR	44	45	43	25	8	10	13	10	20	16

Il WWF quindi sostiene che il sistema complessivo dei costi della giustizia nell'ordinamento giuridico italiano non può essere considerato conforme allo spirito dell'art. 9(4) della Convenzione di Aarhus.

Tali costi, infine, non sono temperati dall'esistenza di un sistema di assistenza legale, di regola non concesso e quindi l'art. 9, comma 4, della Convenzione di Aarhus. 9, comma 5, non è soddisfatto.

Con osservanza

Alessandro Giadrossi

Aarhus Convention Compliance Committee
Secretary to the Aarhus Convention Compliance Committee
United Nations Economic Commission for Europe
Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland

(ACCCC / C / 2015/130 (Italy))

compliance by Italy with provisions of the Convention related to the cost of judicial procedures

The Communication of 12 April 2015 denounced Italy's failure to fulfil its obligations under Article 9, paragraphs 4 and 5 of the Aarhus Convention.

WWF claims that the overall costs for access to justice in environmental matters in Italy are prohibitively expensive and therefore in violation of Article 9, paragraph 4, of the Aarhus Convention. Moreover, there are no adequate assistance mechanisms to remove or reduce excessive cost barriers, as required by Article 9(5) of the Aarhus Convention.

All the issues raised in the Communication remain are still of relevance since Italy has not changed its legislation at any point.

Some clarifications are necessary:

a) In its reply to Italy's answer of April 9, 2018, WWF erroneously agreed with Italy in point 1 that the filing fee in the administrative proceeding is identical in first instance and in appeal. It is not the same, because it has now been clarified that on appeal the tax is increased of 50% and therefore amounts to 975 €.

b) The Constitutional Court with decision 77 of 2018 has only partially reduced the possible judicial costs by expanding the cases of compensation of costs in court. On this point we refer to our reply of April 30, 2018.

The Italian courts have therefore continued to order WWF and other NGOs to pay the costs of the proceedings in case of an unsuccessful outcome which, as a result, have decreased over the years— particularly those proceedings challenging decisions with an impact on the environment which would have involved many parties and therefore an increased risk in case of an unsuccessful outcome.

In sum, the situation in Italy in the administrative proceedings is as follows:

a) Claim without admission to free legal aid: costs of the lawyer, filing fee (650 €) and, in case of unsuccessful outcome, the payment of the legal costs of the parties (from 3,000.00 to 5,000.00 € for each party). The parties are normally two to five or in some cases even more. In many cases, since more acts must be challenged, several filing fees must be paid when submitting additional claims. Therefore, the costs in the first instance only in case unsuccessful outcome range from 6,000.00 + 650.00 € to 25,000.00 + 650.00 or more. In appeal, the cost is normally higher both for the litigation costs and for the filing fee of 975.00 €.

For a proceeding which develops in two levels of instances, the total amount that an NGO risks paying ranges from 15,000.00 € to 60,000.00 €, in addition to its lawyer's fees.

TAR		44	45	43	25	8	10	13	10	20	16

The WWF therefore argues that the overall costs of justice in the Italian legal system cannot be considered in conformity with the spirit of Art. 9(4) of the Aarhus Convention.

These costs, finally, are not tempered by the existence of a system of legal aid, normally not granted, and therefore Article 9(4) of the Aarhus Convention. 9 (5) is not satisfied.

Best regards

Alessandro Giadrossi