

Ordinanza n. 86 del 4 luglio 2013 (ud 21 maggio 2013) - della Commissione tributaria regionale di Roma, Sez. I - Pres. Alfonso Lauro - Rel. Franco Lunerti.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI ROMA
PRIMA SEZIONE

riunita con l'intervento dei Signori:

LAURO ALFONSO - Presidente
LUNERTI FRANCO - Relatore
TOZZI GIANDOMENICO - Giudice
ha emesso la seguente

ORDINANZA

- sull'appello n. 5719/12
depositato il 26/10/2012
- avverso la sentenza n. 205/1/12
emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di ROMA
contro: TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO
proposto dal ricorrente:
CODACONS
VIALE MAZZINI 73 00195 ROMA RM
difeso da:
AVV.TI C. RIENZI E G. CASTRENZE
C/O UFFICIO LEGALE CODACONS
VIALE GIUSEPPE MAZZINI, 73 00195 ROMA RM
altre parti coinvolte:
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
00100 ROMA RM
difeso da:
AVV. TIDORE
C/O AVVOCATURA DELLO STATO
VIA DEI PORTOGHESI, 12 00100 ROMA RM
Atti impugnati:
AVV. PAGAMENTO n. 120 CONTR. UNIFICATO

FATTO E DIRITTO

Il CODACONS propone ricorso contro invito al pagamento del contributo unificato previsto dall'[art. 9](#) D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, emesso dal TAR Lazio sostenendo di essere esente dal contributo stesso per le controversie relative all'oggetto della propria attività in veste di ONLUS di difesa degli interessi dei consumatori.

Il ricorso prodotto veniva respinto dalla Commissione Tributaria provinciale di ROMA, con sentenza 205/01/12, ritenendo la soggezione del CODACONS al contributo.

Contro la predetta sentenza si gravava di appello il CODACONS insistendo sulle eccezioni svolte in primo grado e non accolte dai primi giudici relativamente alla tardività della richiesta rispetto al termine di cui all'[art. 248](#)

D.P.R. n. 115 del 2002 nonché sull'esenzione dal contributo per gli atti processuali relativi alle controversie in cui agisce nella propria veste istituzionale e a tutela dei consumatori.

Osserva il Collegio

L'[art. 9](#) D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, 1 comma, dispone: "E' 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 articolo 10 prevede alcuni regimi di esenzione da 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".

Ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo, cui fa richiamo l'art. 10 sopradetto, l'art. 27 bis dell'allegato b al 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 CONI.

Dal novero letterale degli atti previsti dal predetto art 27 bis devono ritenersi esclusi gli atti processuali per cui allo stato, dal combinato disposto delle disposizioni sopradette si deve ricavare che per le iscrizioni a ruolo prodotte dal CODACONS, ancorché nell'esercizio delle proprie attività istituzionali di protezione sociale, il contributo unificato sia dovuto.

Tale costruzione risulta però a questo collegio violativa degli [artt. 2, 3, 24, 53](#) e [97](#) della Costituzione.

Va, infatti, rilevato che l'attività svolta dalle associazioni di volontariato previste dalla L. n. 266 del 1991, di cui il CODACONS fa parte, nel perseguimento dei propri fini statutari deve ritenersi tesa al conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale oltre ad essere la più diretta espressione del principio di solidarietà sociale.

Il legislatore ha il compito di promuoverne lo sviluppo, salvaguardandone nel contempo l'autonomia, pena la violazione dell'[art. 2](#) della Costituzione, che recita "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

La mancata previsione nell'art. 27 bis dell'allegato b) al D.P.R. n. 642 del 1972 e nell'[art. 8](#) della L. n. 266 del 1991, tra gli atti fruanti dell'esenzione dal bollo e quindi dal contributo unificato di cui si discute di quelli giudiziari e/o processuali può non infondatamente ritenersi violativa dell'[art. 2](#) della Costituzione.

Infatti, la mancata previsione di tale esenzione non solo snatura la funzione sociale dell'attività posta in essere dalle ONLUS, ma altresì le penalizza nel perseguimento delle riconosciute finalità sociali.

Viene in evidenza nella specie la distinzione di principio fra azioni individuali, pur se proposte collettivamente, ed azioni dirette a perseguire interessi collettivi o di classe, queste ultime hanno oggetto ed effetti diversi e più ampi che non la somma delle singole azioni risarcitorie. Esse vanno oltre gli interessi perseguiti o perseguibili tramite la somma delle domande risarcitorie spettanti ai danneggiati in atto, tornando a vantaggio, come si è detto, dell'indeterminata categoria degli utenti futuri o potenziali. Dall'altro lato anche le domande genericamente dirette a far ottenere ai diretti interessati la restituzione delle somme pagate in eccesso risultano essere state proposte non in sostituzione delle domande spettanti ai singoli assicurati, né allo scopo di far conseguire all'associazione in proprio i vantaggi spettanti a questi ultimi.

Perseguono, invece, l'interesse comune all'intera categoria ad ottenere una pronuncia di accertamento su aspetti quali l'esistenza dell'illecito, della responsabilità, del nesso causale fra l'illecito e il danno, dell'esistenza e dell'entità potenziale dei danni (a prescindere dalle peculiarità delle singole posizioni individuali), problemi la cui soluzione toma a vantaggio di tutti gli interessati alla controversia attivata dall'ente di tutela del consumatore (nella specie CODACONS) - e non solo di quelli attuali - sollevando ognuno di essi dai rischi e dagli oneri inerenti all'iniziativa singola e dalle remore ad agire individualmente in giudizio che potrebbero derivare dalla consapevolezza della disparità dei rapporti di forza. Entro questi limiti e sotto questi profili l'iniziativa del CODACONS risponde ad interessi che vanno oltre quelli propri di ogni singolo danneggiato e che non avrebbero potuto essere perseguiti tramite la somma delle singole iniziative. Le azioni intraprese dagli enti della specie del CODACONS si prestano ad attuare la tutela collettiva dell'interesse comune ad un'intera categoria di consumatori - ivi inclusi quelli non partecipanti all'iniziativa, quindi liberi di proporla in futuro e separatamente - a che venga accertato l'illecito e sia ripristinata la situazione di legalità, potendo far valere l'interesse generale e comune a un'intera categoria di utenti o di consumatori a che venga accertata l'esistenza dei presupposti per l'esercizio dei diritti risarcitori di serie, allo scopo non di sostituirsi alle iniziative dei singoli, ma di spianare ad esse la strada, tramite il superamento degli ostacoli di ogni genere di cui tale strada potrebbe essere disseminata, ove ad agire fosse il singolo: non ultimo quello insito nelle remore del cittadino isolato ad affrontare costose controversie per somme relativamente modeste, nei confronti di avversari agguerriti.

Trattasi di interpretazione conforme alle indicazioni ed agli auspici del diritto comunitario che, nel libro Verde del 2005, ed ancor più nel Libro Bianco adottato dalla Commissione il 2 aprile 2008, segnalava per l'appunto l'emergere di un bisogno di tutela dei consumatori dalle pratiche commerciali scorrette o dalle condotte anticoncorrenziali, a fronte della tendenziale inerzia dei danneggiati (ivi incluse le piccole imprese) nell'intentare azioni individuali di risarcimento dei danni, per importi tendenzialmente bassi ed a fronte di costi e rischi di entità non prevedibile.

Sulla base dei presupposti sopradetti va rilevato che la stessa Corte di Cassazione, con la sentenza 17 agosto 2011, n. 17351 ha posto i seguenti principi che possono considerarsi paradigmatici rispetto all'attività processuale del CODACONS:

"L'associazione CODACONS, quale ente esponenziale degli interessi degli utenti dei servizi assicurativi, è legittimata a proporre le domande dirette a fare accertare la violazione delle regole della concorrenza; la nullità delle clausole contenenti la determinazione dei premi, pattuite nel periodo a cui risalgono le violazioni; le modalità con cui la compagnia assicuratrice ha proceduto e procede al calcolo dei premi e la determinazione dei criteri per il relativo di ricalcolo, al fine di uniformare i corrispettivi a quelli che le compagnie assicuratrici avrebbero potuto determinare, in mancanza dell'intesa illecita; nonché la domanda che vengano adottate le misure idonee ad informare gli assicurati dei loro diritti, ivi inclusa quella di pubblicazione della sentenza di condanna, trattandosi di domande che rientrano fra quelle tendenti ad eliminare gli effetti delle violazioni e ad imporre al trasgressore comportamenti conformi alle regole di correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali, ai sensi della L. 30 luglio 1998, n. 281, [artt. 1 e 3](#)".

"Il CODACONS è altresì legittimato a proporre, ai sensi delle citate norme, le domande di restituzione e di risarcimento dei danni conseguenti agli illeciti concorrenziali, nei limiti in cui facciano valere l'interesse comune all'intera categoria degli utenti dei servizi assicurativi ad ottenere una pronuncia di accertamento su aspetti quali l'esistenza dell'illecito, della responsabilità, del nesso causale fra l'illecito e il danno, dell'esistenza ed entità potenziale dei danni (a prescindere dalle peculiarità delle singole posizioni individuali), ed ogni altra questione idonea ad agevolare le iniziative individuali, sollevando i singoli danneggiati dai relativi oneri e rischi".

"La legittimazione deve essere invece esclusa con riferimento alle domande di condanna della compagnia assicuratrice a pagare una somma determinata all'uno od all'altro soggetto assicurato che sia concretamente individuato, in mancanza di espressa domanda dell'interessato".

Nella misura in cui gli [artt. 27 bis dell'allegato b\)](#) al D.P.R. n. 642 del 1972 e 8 L. n. 266 del 1991 non esentano le associazioni di volontariato dal pagamento dell'imposta di bollo, in virtù del richiamo operato dall'[art. 10](#) D.P.R. n. 115 del 2002 dal contributo unificato, in sostanza si nega alle stesse di svolgere proprio quella funzione che mira a spianare la strada ai singoli da quegli ostacoli anche di natura economica che essi potrebbero incontrare uti singuli per la tutela dei loro diritti, facendo ritenere che sussista una violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale previsto dall'[art. 3](#) della Costituzione nonché del principio di adeguatezza della capacità contributiva recato dall'[art. 53](#) della Costituzione.

La mancata esenzione delle associazioni di volontariato dal pagamento del contributo unificato, infatti, impedisce ai meno abbienti, per il tramite delle associazioni quali il CODACONS di poter tutelare giudizialmente i propri diritti, in tutti quei casi in relazione ai quali gli stessi, individualmente sarebbero ostacolati o impossibilitati ad agire.

Quanto sopra riportato rileva anche sotto il profilo della violazione dell'[art. 24](#) della Costituzione.

La garanzia costituzionale apprestata dalla norma suddetta, infatti, non è circoscritta solo alle situazioni giuridiche di vantaggio rappresentate dai diritti soggettivi e dagli interessi legittimi, ma si estende anche a situazioni di

dimensione sovraindividuale, in particolare ai cosiddetti interessi collettivi o diffusi che interessano più categorie di soggetti.

In tale sede per i soggetti deputati alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi collettivi di una indeterminata quantità di consumatori e di utenti, l'imposizione del contributo unificato per gli atti giudiziari, porrebbe un ulteriore e ingiusto limite all'esercizio dell'azione giudiziaria, posto che si vedrebbero, se non precludere, quantomeno notevolmente ostacolare l'accesso alla tutela giurisdizionale, con conseguente pregiudizio del loro diritto inviolabile di agire in giudizio.

Va rilevato in proposito che lo stesso Presidente del TAR Lazio nella relazione del 9 febbraio 2012 per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 ha evidenziato che "riguardo ai ricorsi in entrata, nel 2011 si è verificato un calo pari a circa 1.000 ricorsi rispetto all'anno precedente. Presumibilmente su tale circostanza ha in parte influito la crisi economica, che ha limitato le iniziative delle pubbliche amministrazioni specie finanziariamente più impegnative, riducendo così le occasioni di contenzioso. Ma in massima parte il calo dei ricorsi è da ascrivere al lievitare del contributo unico, che sta raggiungendo livelli al limite della compatibilità con il riconoscimento costituzionale del diritto alla tutela giurisdizionale".

Inoltre, l'applicazione della normativa in rassegna comporta altresì la violazione dell'[art. 97](#) della Costituzione poiché di fatto comporta un'agire della P. A. non adeguato e conveniente per il perseguimento del fine pubblico, posto che la stessa, pur nel perseguimento dell'interesse pubblico, non può discriminare i soggetti privati coinvolti nel procedimento, nel rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità.

In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli [articoli 2, 3, 24, 53 e 97](#) della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 bis della tabella b) allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n.642 nella parte in cui non specifica espressamente nel novero degli atti esenti dal bollo anche gli atti giudiziari e/o processuali nonché dell'[art. 8](#) della L. 11 agosto 1991, n. 266 nella parte in cui non individua espressamente quali "connessi allo svolgimento della loro attività" relativamente alle organizzazioni di volontariato, anche gli atti aventi natura giudiziale e/o processuale.

Il giudizio deve essere sospeso, e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito, e in ordine alle spese, resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

La Commissione Tributaria Regionale del Lazio, sezione 1[^], non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe,

visti gli [artt. 134](#) della Costituzione; 1 della L.Cost. 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della L. 11 marzo 1953, n. 87;

dichiara rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli [articoli 2, 3, 24, 53 e 97](#) della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 bis della tabella b) allegata al D.P.R. 26 ottobre 1972, n.642 nella

parte in cui non specifica espressamente nel novero degli atti esenti dal bollo anche gli atti giudiziari e/o processuali nonché dell'[art. 8](#) della L. 11 agosto 1991, n. 266 nella parte in cui non individua espressamente quali "connessi allo svolgimento della loro attività" relativamente alle organizzazioni di volontariato, anche gli atti aventi natura giudiziale e/o processuale.

Dispone la sospensione del presente giudizio

Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale

Ordina che a cura della segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Roma, il 21 maggio 2013.