# CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **91/2015** (ECLI:IT:COST:2015:91)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **AMATO**
Udienza Pubblica del **28/04/2015**; Decisione del **29/04/2015**
Deposito del **26/05/2015**; Pubblicazione in G. U. **03/06/2015**
Norme impugnate: Art. 8 della legge 11/08/1991, n. 266 e art. 27 bis dell'Allegato B al decreto del Presidente della Repubblica 26/10/1972, n. 642.
Massime: **38384**
Atti decisi: **ord. 249/2013**

## ORDINANZA N. 91

## ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO;, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 8 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), nonché dell’art. 27-bis dell’Allegato B al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 (Disciplina dell’imposta di bollo), promosso dalla Commissione tributaria regionale del Lazio nel procedimento vertente tra il Codacons − Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori − ed il

Ministero della giustizia, con ordinanza del 4 luglio 2013, iscritta al n. 249 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Guglielmo Saporito, Raffaele Lupi e Carlo Rienzi per il Codacons, e l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 4 luglio 2013, la Commissione tributaria regionale del Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 53 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), e dell'art. 27-bis dell'Allegato B al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 (Disciplina dell'imposta di bollo), nella parte in cui non prevedono, nell'ambito delle esenzioni dall'imposta di bollo, gli atti di natura giudiziale e processuale delle organizzazioni di volontariato;

che, in punto di rilevanza, il giudice a quo riferisce di essere chiamato a decidere in ordine all'appello proposto dal Codacons - Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (d'ora in avanti, «Codacons»), al fine di ottenere la riforma della sentenza della Commissione tributaria provinciale, con la quale è stato respinto il ricorso, proposto dallo stesso Codacons, avverso l'invito, emesso dal TAR del Lazio, al pagamento del contributo unificato previsto dall'art. 9 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – Testo A);

che, a fondamento dell'impugnativa, la parte ricorrente ha dedotto di essere esente dall'obbligo di pagamento del contributo unificato per le controversie relative all'oggetto della propria attività istituzionale, in qualità di Onlus impegnata nella difesa degli interessi dei consumatori;

che il giudice a quo osserva che l'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002, nel prevedere alcuni regimi di esenzione dal contributo unificato, stabilisce che «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 […]»;

che, ai fini dell'applicazione dell'imposta di bollo, cui fa rinvio il citato art. 10, 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) […]»;

che gli atti processuali non sono previsti dall'art. 27-bis nelle categorie di atti esenti dall'imposta di bollo e pertanto, ad avviso del giudice a quo, deve ritenersi che per le iscrizioni a ruolo richieste dal Codacons − ancorché nell'esercizio delle proprie attività istituzionali − il contributo unificato sia dovuto;

che, secondo la prospettazione del giudice rimettente, la mancata previsione degli atti giudiziari e processuali tra quelli esenti dall'imposta di bollo e quindi dal contributo unificato, violerebbe in primo luogo l'art. 2 Cost., poiché sarebbe compromesso lo svolgimento dell'attività delle associazioni di volontariato, la quale è volta al conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale e costituisce la più diretta espressione del principio di solidarietà sociale;

che, a questo riguardo, viene rilevato che il Codacons, nello svolgimento della propria attività istituzionale, persegue la tutela collettiva di intere categorie di consumatori − ivi inclusi quelli non partecipanti all'iniziativa, i quali rimangono liberi di attivarsi singolarmente – al fine di ripristinare la legalità, nell'interesse dell'intera categoria;

che, pertanto, la mancata previsione dell'esenzione per le associazioni di volontariato impedirebbe loro di svolgere la propria funzione di rimuovere gli ostacoli, anche di natura economica, che i singoli possono incontrare nella tutela dei loro diritti; da ciò conseguirebbe la violazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale previsto dall'art. 3 Cost., nonché del principio di adeguatezza della capacità contributiva recato dall'art. 53 Cost.;

che ad avviso del rimettente, sarebbe altresì violato l'art. 24 Cost., poiché la mancata previsione dell'esenzione dal contributo unificato per le associazioni di volontariato ostacolerebbe l'accesso dei meno abbienti alla tutela giurisdizionale dei propri diritti;

che viene denunciata, infine, la violazione dell'art. 97 Cost., poiché le disposizioni censurate comporterebbero un'azione amministrativa non adeguata e conveniente per il perseguimento del fine pubblico, determinando una discriminazione tra i soggetti privati coinvolti nel procedimento;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata;

che, in via preliminare, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito che la questione sarebbe inammissibile, poiché il giudice a quo − sebbene richieda un intervento additivo sull'art. 27-bis dell'Allegato B al d.P.R. n. 642 del 1972 − intende ottenere un ampliamento delle ipotesi di esenzione dal contributo unificato, previste dall'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002, il quale tuttavia non forma oggetto della questione;

che la difesa erariale ha inoltre eccepito il difetto di motivazione, sia in relazione alla rilevanza, sia in relazione alla non manifesta infondatezza della questione;

che viene, altresì, eccepita l'inammissibilità della questione per avere il giudice a quo omesso di verificare la possibilità di pervenire, in via interpretativa, ad una soluzione conforme alla Costituzione;

che, inoltre, quanto al merito della questione, la difesa erariale osserva che al contributo unificato sugli atti giudiziari sono state riconosciute da questa Corte le caratteristiche essenziali del tributo e che tale obbligazione tributaria non determinerebbe alcuna discriminazione ai danni dei soggetti che decidano di far valere le proprie ragioni tramite l'associazione di categoria, poiché gli stessi non verrebbero a essere gravati di maggiori oneri economici;

che, inoltre, le ipotesi di esenzione previste dall'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002 sarebbero disciplinate in modo ragionevole, così da sottrarsi alle censure del giudice a quo; in particolare, la ratio di tali esenzioni sarebbe rinvenibile in un criterio di meritevolezza, in funzione di finalità di solidarietà sociale, connesse alla protezione di diritti strettamente personali;

che, d'altra parte, un'eventuale esenzione dal contributo unificato, in ragione della sola qualità del soggetto che agisce in giudizio, si porrebbe in contrasto con le consolidate regole interpretative in tema di applicazione delle agevolazioni tributarie e risulterebbe, inoltre, distonica rispetto alla tecnica utilizzata dal legislatore nella previsione delle ipotesi di esenzione, la quale procede attraverso l'individuazione dell'oggetto dei giudizi nei quali gli atti sono posti in essere, in base al criterio della particolare meritevolezza delle situazioni

soggettive;

che, viceversa, l'esenzione invocata dal rimettente andrebbe estesa indiscriminatamente a tutti i giudizi in cui sia parte il Codacons, secondo il criterio, che sarebbe del tutto inedito, della qualità soggettiva di una delle parti processuali;

che nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituito il Codacons, chiedendo in via principale che questa Corte dichiari che l'interpretazione sistematicamente corretta dell'art. 27-bis in esame è quella secondo la quale nella nozione di «atti» esenti dall'imposta di bollo devono intendersi inclusi anche gli atti giudiziari e processuali, sia relativi alla struttura patrimoniale dell'ente, sia relativi ad azioni proposte a vantaggio di tutta la collettività, in quanto si tratti di atti volti al perseguimento dei fini sociali dell'ente;

che, in via alternativa, il Codacons ha chiesto che sia dichiarata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 53 e 97 Cost., l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate, nella parte in cui le stesse non contemplano gli atti aventi natura giudiziale e processuale delle organizzazioni di volontariato, quali atti «connessi allo svolgimento delle loro attività»;

che, a questo riguardo, viene sottolineata la natura del Codacons quale organizzazione di volontariato e di Onlus, legittimata ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, quarto comma, Cost., il quale accorda preferenza ai privati, sia come singoli, sia come associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale;

che in particolare, l'attività giudiziaria − che rappresenta in generale un elemento essenziale di attuazione delle finalità perseguite dalle Onlus − per il Codacons rappresenterebbe una specifica missione statutaria, con la conseguenza che la mancata previsione di un'esenzione dal contributo unificato costituirebbe, per la stessa parte ricorrente, un ostacolo illogico e sproporzionato, tale da comprimere il diritto di difesa dei consumatori e degli utenti rappresentati, tenuto conto in particolare dell'assenza di finalità lucrative dell'associazione;

che, sotto il profilo della violazione degli artt. 3 e 53 Cost., il Codacons denuncia l'irrazionalità della mancata previsione dell'esenzione e la contraddittorietà tra l'esenzione prevista per atti non giurisdizionali, anche patrimonialmente rilevanti − quindi espressivi di ricchezza, indice di capacità contributiva − delle Onlus, e l'imponibilità di atti giudiziari, i quali non sono espressivi di ricchezza, bensì della funzione sociale svolta dalle Onlus a tutela di interessi diffusi;

che, in riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost., la difesa della parte privata deduce che la propria attività in sede giudiziaria sarebbe coerente con il principio di buon andamento nell'amministrazione della giustizia, evitando l'espandersi di una litigiosità parcellizzata in atti giudiziari dei singoli, incentivando l'espansione di servizi aventi valenza sociale, volti a superare la scarsità delle risorse assegnate alle amministrazioni pubbliche, in applicazione del principio di sussidiarietà, attraverso l'associazionismo privato;

che, infine, in riferimento alla violazione dell'art. 24 Cost., il Codacons ritiene che l'esclusione dell'esenzione impedisca ai meno abbienti di tutelare giudizialmente i propri diritti attraverso le associazioni, ostacolando così l'esercizio dell'azione giudiziaria in relazione a situazioni di dimensione sovra-individuale.

Considerato che, con ordinanza depositata il 4 luglio 2013, la Commissione tributaria regionale del Lazio ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 53 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), e dell'art. 27-bis dell'Allegato B al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642

(Disciplina dell'imposta di bollo), nella parte in cui non prevedono, nell'ambito delle esenzioni dall'imposta di bollo, gli atti di natura giudiziale e processuale delle organizzazioni di volontariato;

che, nella prospettazione del giudice rimettente, la violazione degli evocati parametri costituzionali viene fatta derivare dalla sottoposizione degli atti processuali delle Onlus al pagamento del contributo unificato, di cui all'art. 9 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – Testo A);

che pertanto, secondo la prospettazione dello stesso giudice a quo, la violazione denunciata non discenderebbe dall'applicazione delle disposizioni censurate – relative alle esenzioni dall'imposta di bollo − bensì dalle disposizioni che prevedono le esenzioni dal contributo unificato (art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002), le quali tuttavia non hanno formato oggetto di censura;

che, d'altra parte, l'intervento additivo richiesto alla Corte, volto a ricomprendere tra le esenzioni dal contributo unificato anche gli atti processuali delle Onlus, non viene riferito all'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002 − il quale enumera più cause di esenzione dal contributo, ulteriori rispetto a quelle previste dal d.P.R. n. 642 del 1972 − bensì alle disposizioni che prevedono l'esenzione dall'imposta di bollo e di registro;

che se è pur vero che, in forza del rinvio contenuto nell'art. 10 del d.P.R. n. 115 del 2002, un'eventuale pronuncia di accoglimento produrrebbe – indirettamente − l'effetto di esentare gli atti processuali delle Onlus dal contributo unificato, tuttavia il petitum e le argomentazioni del giudice a quo riguardano esclusivamente la soggezione al contributo unificato e non contengono alcuna censura in relazione alla disciplina dell'imposta di bollo e di registro, con riferimento agli atti delle Onlus;

che, in definitiva, le disposizioni sottoposte a scrutinio contengono una norma inconferente rispetto all'oggetto delle censure del giudice a quo;

che l'inesatta indicazione della norma oggetto di censura comporta, per costante giurisprudenza della Corte, la manifesta inammissibilità della questione (ex plurimis, sentenze n. 59 del 2013 e n. 241 del 2012, ordinanze n. 180, n. 126 e n. 120 del 2011, n. 335 e n. 248 del 2010; n. 92 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), e dell'art. 27-bis dell'Allegato B al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 (Disciplina dell'imposta di bollo), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 53 e 97 della Costituzione, dalla Commissione tributaria regionale del Lazio, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*