

Notiziario

dell'Ordine degli Avvocati di Genova

Maggio/Agosto 2019 n. 2



ARTICOLO A PAGINA VII



ARTICOLO A PAGINA VIII

SOMMARIO

*Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria
Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019*

II

*Corte dei Conti - Sezione Liguria
Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019*

III

*Commissione Tributaria regionale della Liguria
Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019*

V

La «Lex 84» trionfa al Torneo Ordini e Professioni

VII

Quarta edizione del Memorial "Ciao Piero"

VII

Composizione del Consiglio per il quadriennio 2019-2022

VIII

12 luglio 2019, Le Carillon, Paraggi, Festa Avvocati

VIII

Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria

Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019



Come consueto, desidero innanzitutto esprimere l'apprezzamento dell'Avvocatura per il lavoro svolto dai Magistrati di entrambe le Sezioni del Tribunale Amministrativo e rivolgo, altresì, un sentito ringraziamento ai funzionari e al personale di segreteria per l'impegno, la disponibilità e la cortesia sempre manifestate nei confronti degli Avvocati.

Ringrazio, inoltre, il Sig. Presidente per le cortesi parole di stima nei confronti degli Avvocati del libero Foro e delle pubbliche Avvocature.

Quest'anno inauguriamo anche la nuova sede del Tribunale Amministrativo.

Indubbiamente eravamo tutti affezionati alla vecchia sede: io stesso, come molti altri di noi, avendo iniziato la mia professione nel 1985, ho frequentato gli uffici di Sturla per oltre trent'anni.

Tuttavia, come sappiamo, c'era la necessità di cambiare.

Devo dire, però, in tutta sincerità, che il mio personale giudizio è positivo: certamente, dal punto di vista architettonico, l'edificio che ospita oggi gli uffici del TAR è più semplice e moderno rispetto alla villa padronale di via dei Mille, che oltre tutto era collocata in un bellissimo giardino. Ma a mio parere la nuova sede non è affatto male: è ubicata in una zona centrale comodamente accessibile, anche per i colleghi che vengono da fuori Genova (soprattutto per chi usa il treno) e dispone di spazi adeguati e funzionali.

Resta solo il rammarico di non essere riusciti ad ottenere la disponibilità di un edificio pubblico, che avrebbe forse consentito di ridurre ulteriormente i costi.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario è l'occasione anche per fornire alcuni dati circa l'attività svolta dall'Ordine degli Avvocati di Genova.

Non voglio affatto tediare illustrando in maniera analitica tutti i dati statistici che raccogliamo ogni anno, ma mi soffermo soltanto su alcuni aspetti.

Come ho rimarcato più volte, il nostro Ordine ha sempre dedicato molta attenzione all'aggiornamento professionale dei propri iscritti e anche nel corso del 2018 sono stati organizzati presso la sede di via XII Ottobre numerosi eventi formativi, per la maggior parte gratuiti, nelle diverse materie, anche nel settore del diritto amministrativo. Ciò è stato possibile grazie alla proficua collaborazione sia con la locale Università, sia con le associazioni forensi, che sono davvero molto attive, alle quali rivolgo un sentito ringraziamento.

In tema di formazione continua sono stati organizzati e accreditati dal COA n. 334 corsi ed eventi formativi (di cui 286 gratuiti), che hanno totalizzato ben 38.300 presenze per un totale di oltre 1.500 ore formative ripartite nelle diverse materie specialistiche. Senza contare i corsi accessibili online attraverso la piattaforma elearning, che sono stati seguiti da 1.615 avvocati per altre 3.693 ore di formazione.

Un altro settore che rappresenta un po' la cartina al tornasole della difficile situazione economica e sociale generale è quello del patrocinio a spese dello Stato: nel 2018 sono state esaminate dal COA ben 3.334 domande (delle quali oltre la metà, 1.774, da parte di cittadini stranieri), in ulteriore, leggero aumento rispetto al 2017. A queste si devono aggiun-

gere le domande esaminate dalla autonoma commissione istituita presso il TAR (56 istanze).

Infine, segnalo che al 31/12/2018 risultavano iscritti all'Albo genovese 3.969 Avvocati e 583 praticanti: per la prima volta dopo tanti anni il numero degli iscritti ha registrato un decremento, per quanto modesto, ed anche questo dato testimonia, a mio avviso, le difficoltà che negli ultimi anni sta affrontando la nostra professione.

D'altra parte occorre anche considerare che negli ultimi trent'anni il numero degli Avvocati, a Genova e in tutta Italia, è aumentato in misura ragguardevole: basti pensare che a metà degli anni '80 all'Albo genovese erano iscritti meno di mille tra Avvocati e Procuratori legali.

Mi sembra significativo notare che questa, seppur lieve, tendenza alla diminuzione del numero degli iscritti trova corrispondenza nella ulteriore flessione del numero delle cause radicate annualmente presso il TAR Liguria.

Come abbiamo appena ascoltato dalla relazione del Presidente Dott. Daniele, nel 2018 sono stati iscritti a ruolo 875 ricorsi, in ulteriore diminuzione rispetto al 2017, dove erano stati depositati poco più di 930 ricorsi: viene così confermato un andamento negativo che stiamo registrando ormai da molto tempo.

Se andiamo a leggere le statistiche pubblicate dalla Presidenza del Consiglio di Stato, a livello nazionale la situazione non è molto differente: nel 2018 per le cause davanti ai TAR vi è stato in effetti un incremento di circa 1.400 ricorsi rispetto al 2017, ma il numero complessivo (poco meno di 50.000 ricorsi) è ben lontano da quelli del 2014 e del 2015, dove si erano superati ampiamente i 60.000 ricorsi. Invero, alcuni TAR hanno visto un lieve incremento, altri una riduzione del contenzioso.

Non dico certamente nulla di nuovo se osservo che si registra una, a mio avviso, eccessiva concentrazione di cause presso il TAR Lazio, sede di Roma, con oltre 15.500 ricorsi, quasi un terzo del totale.

Molti sostengono, a mio parere giustamente, che le norme che individuano in numerose materie la competenza funzionale del TAR Lazio andrebbero rimodulate, in modo da ridistribuire equamente il contenzioso presso gli altri Tribunali regionali, quantomeno in alcune materie.

In tal senso va salutata con favore la previsione contenuta nel "decreto Genova" [d.l. 28/9/2018, n. 109, convertito con l. 16/11/2018, n. 130] che ha riservato al TAR Liguria le controversie attinenti alla ricostruzione del Ponte Morandi: una norma che costituisce il giusto riconoscimento dell'importanza della nostra Regione e delle prerogative del locale Tribunale Amministrativo.

Anche nel corso del 2018 la giustizia amministrativa ha conosciuto importanti novità, che hanno riguardato sia aspetti di natura procedurale, sia, naturalmente, sviluppi di tipo sostanziale sul fronte legislativo e giurisprudenziale.

Le questioni da affrontare sarebbero molte e non è questa la sede per esaminarle approfonditamente.

Mi limito ad osservare come le novità che interessano il diritto amministrativo siano rilevanti al di là dell'interesse squisitamente giuridico: esse, di frequente, si riflettono sugli aspetti processuali, incidendo sulla dialettica del giudizio e sulle modalità di svolgimento dello stesso.

La stessa gestione del procedimento giurisdizionale e l'ap-

proccio adottato dall'Avvocato o dal Giudice in questo contesto sono fortemente influenzati dall'evoluzione che interessa, di volta in volta, le questioni giuridiche sottese alla controversia.

Tra i diversi esempi che potrei citare a questo riguardo ritengo particolarmente interessanti gli ultimi sviluppi concernenti il c.d. rito "superaccelerato" in materia di appalti, di cui all'art. 120, comma 2bis, del c.p.a., il quale, come è noto, impone l'impugnativa immediata dei provvedimenti sia di esclusione, ma anche di ammissione di altri concorrenti, nell'ambito delle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture.

Come ricorderete – ne abbiamo parlato in occasione della cerimonia inaugurale dell'anno scorso – il T.A.R. Piemonte, con ordinanza n. 88 del 17 gennaio 2018, aveva rimesso la questione alla Corte di Giustizia UE, ravvisando un possibile contrasto con il diritto eurounitario ed in particolare con le disposizioni che sanciscono il diritto ad un giusto processo ed il principio di effettività della tutela giurisdizionale. Il TAR Piemonte, in effetti, si era fatto portavoce delle critiche e perplessità sollevate nei confronti della norma in questione da molti operatori del diritto, laddove configura un onere di impugnazione in capo alle imprese partecipanti alla gara in una fase in cui non è ancora evidente la sussistenza di un concreto e attuale interesse al giudizio.

La Corte di Giustizia, intervenuta con ordinanza del 14 febbraio 2019 (causa C54/18) ha in effetti "salvato" il rito di cui all'art. 120, comma 2bis, c.p.a., confermandone in ultima battuta la compatibilità con il diritto europeo, ma fornendo al contempo importanti precisazioni.

Secondo la Corte, affinché il rito superaccelerato possa costituire un efficace rimedio giurisdizionale per gli operatori economici è necessario che il ricorrente sia a conoscenza (o possa venire a conoscenza) della motivazione su cui si fonda il provvedimento di ammissione o di esclusione. In altre parole, al fine di garantire il rispetto dei principi eurounitari sul giusto processo, l'interessato deve poter decidere con cognizione di causa se gli sia utile proporre la relativa impugnazione. Non può quindi considerarsi compatibile con il diritto

europeo una disciplina nazionale che preveda un onere di impugnazione c.d. "al buio", e che prescindendo dalla conoscenza o conoscibilità delle motivazioni che sorreggono il provvedimento amministrativo oggetto del ricorso.

Peraltro, i rilievi della Corte di Giustizia si riflettono inevitabilmente sulla decorrenza del termine per proporre impugnazione, che inizierà a decorrere soltanto dalla data in cui il ricorrente abbia avuto o avrebbe dovuto avere conoscenza del contenuto motivazionale del provvedimento di ammissione o di esclusione.

Da questo punto di vista la disciplina italiana non sembra porre particolari problemi, in quanto – ai sensi dell'art. 29 del Codice dei contratti pubblici – il termine per proporre impugnazione ai sensi dell'art. 120, comma 2bis, c.p.a. decorre dal momento in cui il provvedimento di ammissione o di esclusione, corredato di motivazione, è reso disponibile ai partecipanti alla gara, attraverso la pubblicazione sul profilo del committente.

Ciononostante, vale la pena sottolineare che la Corte di Giustizia, nella decisione in esame, ha posto l'accento sulla necessità di effettuare una valutazione in concreto.

In particolare, spetta al Giudice amministrativo verificare se, nel singolo caso, un operatore economico sia stato effettivamente messo nelle condizioni di conoscere il contenuto del provvedimento e, conseguentemente, di proporre utilmente il ricorso.

I rilievi della Corte si pongono pertanto in linea con le perplessità già espresse da alcuni (nonché dallo stesso T.A.R. Piemonte nell'ordinanza di rimessione) con riferimento alla disciplina contenuta nel Codice degli appalti pubblici, che rende di fatto problematica la cognizione dei documenti di gara da parte dei concorrenti, alla luce del generale differimento della diffusione degli atti fino all'aggiudicazione della gara e delle connesse limitazioni in punto di accesso.

Non mi dilungo oltre e concludo, quindi, il mio intervento ringraziando per l'attenzione e augurando a tutti un buon lavoro.

Avv. Riccardo Maoli

Corte dei Conti - Sezione Liguria

Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019

La relazione del Presidente, che ha illustrato in dettaglio l'attività svolta dalla Sezione Ligure della Corte dei Conti nell'anno appena trascorso nei diversi settori di sua competenza, testimonia l'impegno della Corte stessa nell'affrontare i propri impegnativi compiti a tutela dell'erario e in materia pensionistica, nonché in tema di giudizi di conto.

Indubbiamente il ruolo svolto dalla Corte dei Conti risulta ancor più significativo nella difficile situazione economica e sociale in cui versa il nostro Paese ormai da molti anni, situazione che impone una sempre maggiore attenzione in ordine al corretto ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche. Come ho già avuto modo di sottolineare in passato, il raggiungimento di questi obiettivi richiede che all'azione correttiva della Corte, la quale si estrinseca nei giudizi di responsabilità amministrativa e contabile, si affianchino iniziative di carattere preventivo, volte, da un lato, a diffondere la cultura della legalità nelle pubbliche amministrazioni e a sensibilizzare i soggetti che operano nel settore pubblicistico sulla necessità di attenersi ai più rigorosi criteri di correttezza, attenzio-

ne e diligenza nell'esercizio delle proprie funzioni; dall'altro lato, a garantire una sempre maggiore e adeguata formazione e preparazione del personale amministrativo.

Invero, a parte i casi caratterizzati da profili di dolo, sono convinto che molte situazioni in cui la Corte ha ravvisato profili di responsabilità amministrativa per colpa grave siano originate da una non sempre adeguata preparazione professionale dei soggetti interessati nello svolgimento dei compiti loro affidati.

Ovviamente la mia non vuole essere una critica generalizzata in quanto vi sono moltissimi esempi, e sono anzi la maggioranza, di funzionari competenti, preparati e capaci.

Un ulteriore elemento che condiziona l'operato di pubblici amministratori e funzionari, incidendo negativamente sull'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, è rappresentato dalla incertezza e disorganicità del quadro normativo di riferimento e anche, talvolta, dagli orientamenti non sempre univoci delle Corti giudicanti. Quante volte abbiamo sentito dire che sovente i pubblici funzionari sono condizionati dal timore di commettere errori e di incorrere in responsabilità penali o per danno erariale?

Quindi è molto importante non soltanto avere un quadro normativo che delimiti con sufficiente certezza i confini della responsabilità amministrativa, ma anche potenziare le iniziative volte alla formazione del personale pubblico.

Ma questa azione di sensibilizzazione, di formazione non soltanto giuridica ma anche, in senso lato, culturale, deve essere promossa, a mio parere, anche al di fuori delle istituzioni pubbliche, per coinvolgere la stessa società civile, a partire, come sempre, dai giovani.

Non vi nascondo che questa mia riflessione ha preso spunto da alcuni passaggi della relazione svolta dal Presidente Angelo Buscema in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei Conti recentemente tenutasi a Roma, laddove ha sottolineato che il dialogo con i giovani costituisce una preziosa opportunità per favorire una migliore conoscenza delle funzioni della Corte e per far comprendere l'importanza del ruolo della Corte stessa a tutela delle risorse pubbliche; e ha ricordato la necessità di promuovere incontri e contatti con i giovani, "per incoraggiarli al recupero di un più alto senso di appartenenza alla collettività, attraverso la conoscenza delle regole e dei principi generali che presidiano gli equilibri economico finanziari del Paese".

Non meno importanti, soprattutto se viste dalla prospettiva degli avvocati, sono le tematiche più direttamente attinenti al giudizio di responsabilità e, quindi, alla dialettica processuale.

Sono ormai decorsi più di due anni dalla entrata in vigore del nuovo codice di giustizia contabile, approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174, il quale ha dato senza dubbio un contributo significativo alla riorganizzazione e razionalizzazione della materia della responsabilità amministrativa, sia pure limitatamente al settore processuale e non anche alla disciplina sostanziale, accorpando in un unico documento disposizioni processuali che, in precedenza, erano frammentate in svariati testi normativi, che sono stati conseguentemente abrogati.

Non è questa la sede per analizzare in maniera analitica la normativa processuale, ma vorrei soffermarmi brevemente su alcune questioni.

La prima riguarda il rito abbreviato, disciplinato dall'art. 130 del codice, il quale, sulla base del "previo e concorde parere del pubblico ministero", consente al convenuto in primo grado di chiedere alla sezione giurisdizionale la definizione del giudizio mediante il pagamento di una somma non superiore al 50 per cento della pretesa risarcitoria azionata in citazione. Tale istituto è dichiaratamente preordinato a svolgere una "funzione deflattiva della giurisdizione di responsabilità [e] allo scopo di garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario".

Il rito abbreviato ha trovato numerose applicazioni anche presso la Sezione Ligure e rappresenta certamente uno strumento che consente di conciliare sia le esigenze di celerità del processo, che quelle dei convenuti.

Nella prassi, tuttavia, sono emerse incertezze e difficoltà applicative, in quanto la normativa è obiettivamente scarna e non disciplina tutte le situazioni che si possono verificare in concreto, soprattutto nei casi in cui siano coinvolti nello stesso giudizio più soggetti a titolo diverso e con differenti posizioni.

Una occasione per porre rimedio a queste lacune è rappresentata dalla disciplina del cosiddetto "correttivo": infatti, la legge n. 128/2018 ha prorogato di un anno, portandolo da due a tre anni, il termine già previsto dall'art. 20, comma 6, della legge delega n. 124/2015, entro il quale il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni integrative e correttive del codice del processo contabile, che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune.

Altro tema rilevante è quello relativo alla fase istruttoria. Come è noto il codice, agli articoli da 94 a 99, ha conferma-

to la possibilità per il Collegio giudicante di esercitare poteri istruttori e, segnatamente, di ordinare alle parti la produzione di documenti, di licenziare consulenza tecnica d'ufficio ovvero di ammettere prove testimoniali.

Tuttavia, noi Avvocati rileviamo che nel giudizio di responsabilità la fase istruttoria è ancora poco sviluppata.

È auspicabile, invece, che la Corte, nei giudizi di responsabilità amministrativa, si avvalga ampiamente delle facoltà istruttorie delineate dal codice, analogamente a quanto avviene sia nei processi civili, che in quelli penali.

Attualmente il processo di responsabilità amministrativa si basa molto spesso unicamente sulla documentazione prodotta in giudizio dalle parti, senza l'espletamento di ulteriori incombenze istruttorie. Sovente assume rilievo decisivo la relazione della Guardia di Finanza, sulla quale non si apre alcun confronto in sede dibattimentale, come accade normalmente, invece, nel processo penale, in cui il verbalizzante viene escusso e, in molti casi, ciò consente di meglio chiarire profili fondamentali della vicenda, nel contraddittorio delle parti.

A mio avviso, dunque, l'attività istruttoria, anche in accoglimento delle istanze dei difensori, dovrebbe essere valorizzata, in quanto riveste notevole importanza ai fini del compiuto accertamento dei fatti e, conseguentemente, della verifica circa la sussistenza dei presupposti della responsabilità risarcitoria e della determinazione del quantum, dell'entità del danno.

Questa esigenza si pone particolarmente nei casi in cui la stessa vicenda abbia altresì dato origine ad un procedimento penale, nel quale la fase dibattimentale assume un ruolo centrale ai fini dell'espletamento dell'attività istruttoria.

Come sappiamo, la prassi consolidata della Corte dei Conti è nel senso di non sospendere il giudizio di responsabilità amministrativa in pendenza del procedimento penale.

Ma in assenza di sospensione risulta ancor più pregnante l'esigenza di condurre una appropriata attività istruttoria, volta al compiuto accertamento dei fatti, così da garantire adeguatamente il diritto di difesa, nel quadro di un corretto, pieno ed equilibrato contraddittorio.

Altro aspetto di particolare importanza per gli avvocati concerne le difficoltà riscontrate negli ultimi mesi a seguito della sospensione della possibilità di accesso alle banche dati delle sentenze della Corte dei Conti e dei fascicoli on-line.

Questa disfunzione ha causato notevoli difficoltà nel reperimento dei precedenti giurisprudenziali e questo riverbera inevitabilmente, in termini negativi, sull'espletamento dell'attività difensiva.

È indubbio che il continuo e tempestivo aggiornamento sugli orientamenti giurisprudenziali rivesta una importanza fondamentale al fine di impostare in maniera corretta una efficace difesa.

Vi sarebbero altri argomenti da trattare ma mi sono già dilungato abbastanza e quindi concludo il mio intervento ringraziandovi per l'attenzione e augurando a tutti buon lavoro.

Avv. Riccardo Maoli

NotiziariO

DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI GENOVA

n. 2 Maggio - Agosto 2019

Quadrimestrale - Reg. Trib. di Genova n. 3/97

Editore: De Ferrari Comunicazione S.r.l.

Direttore responsabile: Fabrizio De Ferrari

Redazione e Amministrazione: c/o Tribunale di Genova

Sped. in A.P. 70% filiale di Genova

Comitato di Redazione:

Alessandro Vaccaro e Alessandro Barca

Federico Cinquegrana, Simonetta Cocconi, Matteo Caniglia Cogliolo, Simona Ferro, Barbara Grasso, Angelo Ramoino

Commissione Tributaria Regionale della Liguria Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019



L'ordine degli Avvocati di Genova – ancora una volta onorandoli della sua rappresentanza – con la partecipazione a questa cerimonia, manifesta il suo interesse all'andamento e allo sviluppo della giurisdizione tributaria, quale autonomo pilastro della giurisdizione costituzionalmente garantita.

Nell'anno appena trascorso, si è consolidata la attuazione del processo telematico (già iniziata facoltativamente

nella Regione Liguria nel novembre 2016). Anzi, dal luglio 2019, per quanto attiene la Commissione Tributaria Regionale della Liguria, diverrà obbligatoria la procedura di notificazione e deposito degli atti in via telematica. Come ho già rappresentato nella Relazione che ho svolto lo scorso anno, il nostro giudizio in proposito è senz'altro (complessivamente) positivo.

In particolare – in occasione dell'analoga Cerimonia di apertura svoltasi lo scorso anno – avevo rilevato taluni profili critici nel funzionamento del processo telematico ai quali (salvo la firma digitale di tutti gli allegati prodotti prevista solo per il processo tributario) si è posto rimedio.

Invero permane ancora l'inconveniente derivato dalla applicazione dell'art. 147 c.p.c. che, in generale, prevede che le notifiche possano essere effettuate (solo) “dalle 7 alle 21” e che le notifiche effettuate oltre tale orario, sarebbero da considerarsi effettuate il giorno successivo.

Lo scorso anno avevo criticato l'applicazione di tale norma alla notifica telematica, meno “invasiva” rispetto a quella effettuata per ufficiale giudiziario o per posta (che presuppongono un accesso fisico presso il notificatario). Al riguardo segnalo che – nonostante la contraria opinione di Cass. 12 novembre 2018, n. 28864 e di Cass. 15/2/2019 n. 4588 – la Corte di Appello di Milano (Sez. 1 Civ. Ord. 16 ottobre 2017) ha sollevato questione di costituzionalità della norma medesima per violazione degli art. 3, 24 e 111 cost.

Ciò premesso, sempre per quanto attiene il processo telematico, talune perplessità permangono circa il grado di conoscibilità e quindi di approfondimento da parte della totalità dei componenti di ciascun Collegio giudicante degli atti difensivi depositati telematicamente.

Arguisco ciò, considerando che, nelle udienze di un giudizio attivato e svolto con il metodo telematico, la presenza degli atti difensivi (di entrambe le parti) sul “tavolo del Giudice” risulta spesso affidata alla “buona volontà” del Giudice medesimo, che si sia dato carico di (farsi) stampare (se non di stampare “in proprio”) gli atti rilevanti del processo: atti che in taluni processi possono essere anche numerosi ed ampi e non sempre di “agevole stampa”.

D'altronde la richiesta di copie al difensore, certamente, può essere affidata alla cortesia di quest'ultimo, ma tradirebbe la regola del processo telematico.

A quanto vedo, non tutti i Giudici sono dotati – almeno in udienza – di strumenti idonei a consultare direttamente in via telematica gli atti del processo.

Ciò è tanto vero che (come si è letto nella stampa specializzata) esiste la iniziativa (avallata dalla Associazione Nazionale dei Magistrati Tributari) di far pervenire a ciascun Magistrato un (invero limitato) contributo al fine di dotarlo degli strumenti tecnici che gli consentano di partecipare attivamente al nuovo e

generalizzato processo telematico. Iniziativa, questa, assai lodevole, ma che evidenzia come il progresso del processo “verso il telematico” non sia stato accompagnato da una adeguata evoluzione delle strutture necessarie a tale scopo. Il futuro sembrerebbe prevedere situazioni migliori: è evidente che nel frattempo (e ancora una volta) la “effettiva collegialità” della decisione è (spesso) affidata alla “buona volontà ed iniziativa” dei singoli componenti.

Invero – visto da “fuori” – si ha l'impressione che (almeno sin ad ora) sia mancata la “volontà politica” di fornire al processo tributario, strumenti adeguati al fine di svilupparlo e fargli assurgere un ruolo e una funzione adeguati alla importanza e rilevanza della materia trattata.

A pensare male, v'è da domandarsi se – almeno fino a quando le Commissioni Tributarie rimarranno nella sua gestione ed organizzazione – vi sia, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, un effettivo interesse a farle decollare, di fronte ad atti di imposizione che (solo) “all'apparenza” possono presentarsi legittimi, essendo spesso assistiti da presunzioni legali il cui superamento è affidato alla “prova contraria” del contribuente che, per fare ciò deve affidarsi necessariamente (anche) ad un processo che gli consenta la possibilità di un ampio dibattito e non lo ostacoli nella prova che egli intende offrire o comunque nella valutazione della stessa da parte del Giudice (o meglio dell'intero Collegio giudicante).

Al contrario – così come oggi è organizzato il processo telematico – la conoscenza approfondita da parte dell'intero Collegio degli elementi ed argomenti difensivi è (spesso) affidata alla discussione orale, che viceversa, è (spesso) di fatto limitata in uno spazio angusto della udienza di trattazione.

Tanto varrebbe, allora, rinunciare alla Collegialità ed indirizzarsi verso il giudice Monocratico!

Come vedremo, in alcune delle (più recenti) proposte di riforma si cerca di porre rimedio a quanto sopra indicato.

Tuttavia, prima di esaminare il contenuto delle citate proposte di riforma, intendo segnalare una questione processuale di interesse generale, attinente le “controversie definibili” ai sensi delle vigenti regole sulla “Pace fiscale” (d.l. 2018, n. 119 conv. in l. 2018, n. 136). Ebbene su tali controversie incombe il rischio della loro estinzione (d'ufficio) ove non sia presentata istanza di trattazione entro il 31 dicembre 2020.

Al riguardo si consideri che il comma 10 dell'art. 6 di tale provvedimento normativo prevede che le “controversie definibili” possono essere sospese “a richiesta”, perdurando tale sospensione rispettivamente sino al 10 giugno 2019 oppure sino al 31 dicembre 2020 (1).

Parallelamente, il successivo comma 13 prevede (apparentemente per tutte le “controversie definibili” e quindi anche per quelle non effettivamente definite) che “in mancanza di istanza di trattazione presentata entro il 31 dicembre 2020 il processo è dichiarato estinto”. Non è chiaro se tale sospensione avvenga “per inattività delle parti” (art. 307 c.p.c.) o “per cessazione della materia del contendere” (con salvezza, nel primo caso, delle sentenze di merito già intervenute art. 310 cpc. (2) Trattasi evidentemente di problematica assai complessa e “scivolosa” che richiede chiarimenti interpretativi “ufficiali” allo scopo di scongiurare o evitare un vero e proprio “trabocchetto” giudiziale (per lo più ancora ignoto ai più)!

Ma veniamo alle proposte di riforma. Nella relazione che ho svolto lo scorso anno, ho fatto riferimento ad alcune Proposte ri-

salenti gli anni precedenti (ed oramai decadute per l'avvento della nuova legislatura). Tuttavia altre sono state recentemente riproposte. Al riguardo, rilevo innanzitutto che fra i 10 punti del ("noto") "contratto di governo" è previsto - in parallelo alla riforma dell'Amministrazione fiscale, attraverso la sua digitalizzazione - la riforma del processo tributario, nel senso di "rigettare norme e prassi che influenzino un'inversione della prova a carico del contribuente e garantendo al Giudice professionalità e autonomia". Indicazioni generiche ma significative di un avvertito disagio di fondo che trova più concreta (anche se non sempre condivisibile) riscontro in talune recenti proposte di riforma. Al riguardo (senza pretesa di completezza) segnalo: Il DDL del Senato n. 243 (Vitali) del 10 aprile 2018; Il DDL della Camera n. 840 del 2 luglio 2018 (Savino); Il DDL Senato n. 724 del 25 luglio 2018 (Caliendo); Il DDL Camera presentato il 23 gennaio 2019 (primi firmatari Centemero e Gusmeroli); Il DDL Camera (Martinciglio).

Non potendo evidentemente esaminare, neppure per le grandi linee, tali DDL, mi limito ad evidenziare alcuni profili comuni che da essi emergono. Innanzitutto (con soddisfazione ed apprezzamento) vedo che tutte le ricordate iniziative parlamentari intendono mantenere la autonomia della giurisdizione tributaria (affidata alle Commissioni Tributarie per le più definite "Tribunali tributarie"). Sembra quindi definitivamente tramontata la tendenza (che avevo criticato nella Relazione dello scorso anno), già emergente da (precedenti) progetti di legge, di affidare la giustizia tributaria a sezioni specializzate dei tribunali ordinari (Ermini) o quella (Naccarato) di trasformare le Commissioni Tributarie in "Sezioni della Corte dei Conti" anche se, in proposito, "corre voce" (ma non ho potuto riscontrarne il contenuto) che il Presidente del Consiglio Conte intenderebbe ripercorrere la proposta dell'affidamento delle Commissioni Tributarie alla Corte dei Conti, con buona pace della autonomia e della precipuità della "nostra" giurisdizione. Speriamo bene. Inoltre, quale elemento comune di tali proposte, si prevede (come sopra auspicato) che la gestione e l'organizzazione delle Commissioni Tributarie sia sottratta al Ministero dell'Economia e delle Finanze e affidata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la (auspicabili) ricadute sopra delineate. Parimenti tutti i Progetti indicati sono concordi nell'indicare la necessità del rafforzamento del giudizio nanti la Suprema Corte, prevedendo anche la istituzione di una sua Sezione Tributaria specializzata suddivisa in sottosezioni, talora (progetto Centemero e progetto Martinciglio) individuate per materia da trattare, dotate di 30 (Savino) 35 (Centemero e Vitali), o 44 (Caliendo), Magistrati. Profilo questo che, oltre che ad eliminare il noto "collo di bottiglia" rappresentato dal giudizio nanti la Suprema Corte (nanti la quale la quasi metà dei 111.000 ricorsi pendenti attiene alla materia tributaria) (3) appare destinato a favorire una più consapevole ed incisiva funzione nomofilattica della Suprema Corte, essendo anche prevista la attivazione di Sezioni Unite dedicate esclusivamente alla materia tributaria. Altro profilo comune attiene allo stato giuridico e al reclutamento dei giudici tributari. A tal fine, negli indicati Progetti di legge, sono sempre previsti giudici togati, (con trattamento economico assimilato a quello dei Magistrati ordinari), con divieto di iscrizione in albi professionali ed assunti tramite concorso ad hoc su base regionale. Anzi il più recente DDL (Centemero - Gusmeroli) prevede che i giudici (circa 800 unità complessive) dovrebbero (addirittura!) essere nominati entro il 30 novembre 2019. Ciò premesso non si può tuttavia fare a meno di evidenziare taluni "incongruenze" che si desumono dalla lettura di tali Progetti di legge.

Così, ad esempio, si legge nella Proposta di legge Savino che agli oneri derivanti dal riconoscimento della "professionalità" dei giudici tributari si dovrebbe far fronte "attraverso l'utilizzo dei contributi unificati previsti dalla legge da impiegare soltanto per il dis-

tacco del personale delle Segreterie degli enti di provenienza e per la retribuzione dei giudici in misura adeguata". Affermazione questa di per sé stessa legittima ma che confligge evidentemente (come già sottolineato nel mio intervento per l'apertura dell'anno giudiziario per il 2017) con la circostanza che la giurisdizione sulla applicazione del contributo unificato (e quindi anche sulla sua quantificazione) spetti allo stesso giudice tributario, di guisa che tali giudici sono chiamati a pronunciarsi sulla applicazione e quantificazione delle fonti alle quali sarebbe correlata (anche solo in parte) la loro remunerazione!

Considerazione che, a mio avviso è significativa, (quanto meno), dalle necessità di attribuire ad altro Giudice la giurisdizione sulla applicazione del contributo unificato, (come in questa sede sempre auspicato), ma che non vedo recepita da nessuno degli indicati Progetti di riforma.

Infine ricordo che, nella mia Relazione all'apertura dell'anno giudiziario per il 2016, avevo evidenziato che il giudizio di ottemperanza (da esperire esclusivamente nanti il giudice tributario) è divenuto l'esclusivo ed unico rimedio di fronte all'inadempienza dell'Ufficio all'obbligo di rimborso dei tributi o di pagamento delle spese di giudizio, riconosciute dovute. Di guisa che al contribuente è oramai preclusa la possibilità di avvalersi degli ordinari strumenti previsti (dal codice di procedura civile), per tutelare il proprio diritto soggettivo alla riscossione dei propri crediti.

Da ciò, quindi, la già evidenziata prospettiva di illegittimità costituzionale del vigente art. 70 d.p.r. 1992, n. 546, per violazione del "principio del giudice naturale" al quale in tal modo finiscono per essere sottratti i diritti soggettivi connessi alla riscossione del tributo.

Ebbene vedo con piacere che a tale situazione cerca di porre rimedio il Progetto Caliendo, che ripristina il (già vigente) concorso fra il giudizio di ottemperanza (nanti il giudice tributario) e le ordinarie azioni di esecuzione delle sentenze di condanna previste dal codice di procedura civile.

In definitiva, quindi, il ripetersi, anche ravvicinato, di Proposte di legge tutte convergenti sugli indicati salienti profili non può che ben far sperare circa la adozione dei seguenti principi di fondo: Il mantenimento della autonomia della giurisdizione tributaria; Il miglioramento e il rafforzamento dello stato giuridico ed economico dei giudici, quale garanzia di loro indipendenza e terzietà e allo scopo di garantire ed assicurare al processo tributario una loro indispensabile e più consapevole e completa partecipazione, a tempo pieno; La dotazione alle Commissioni tributarie di strumenti idonei, ai fini del loro compiuto adeguamento alle regole del processo telematico, ma sempre osservando il principio del contraddittorio, della parità, nonché quello della collegialità della decisione (ove prevista); Il riconoscimento del giudizio di ottemperanza, quale rimedio all'inadempienza dell'Amministrazione, concorrente rispetto agli strumenti ordinari di esecuzione.

A tali profili innovativi mi permetto di evidenziare la necessità/opportunità di aggiungere i seguenti:

e.1.) la facilitazione nella adozione da parte del giudice tributario di tutti i poteri istruttori già attribuiti dalla legge (e quindi anche della Consulenza tecnica, del sopralluogo, dei poteri di autonoma indagine, ecc.); e.2.) la esclusione dalla giurisdizione tributaria delle questioni attinenti la applicazione del contributo unificato; e.3) il riconoscimento di un più ampio spazio alla trattazione (anche) orale delle cause; e.4.) una diversa organizzazione delle udienze di trattazione (alla quale invero si può dare attuazione immediatamente spettando al Presidente tale organizzazione) in cui dapprima l'Agenzia sia chiamata a esporre la pretesa impositiva e successivamente il contribuente a contraddirla (e ciò beninteso senza inversione delle regole dell'onere della prova).

È evidente che, in tal modo, la funzione del giudice assumerebbe

una maggiore “terzietà”, evitando al Relatore l’onere di interpretare ed esporre la (talora complessa) pretesa impositiva ed affidargli solamente quella – più propria – di giudicare sulla stessa come esposta (e contraddetta) dalle parti.

e.5) Infine rilevo che, non tutti questi Progetti (ad esempio chiaramente il progetto Centemero – Gusmeroli) tengono conto delle necessità di osservare le VI disposizioni transitorie della Costituzione. Ed infatti, non tutti i progetti intendono procedere ad una “revisione” delle Commissioni Tributarie già esistenti. Ad esempio, il progetto Centemero-Gusmeroli, all’art. 1 comma 7 prevede espressamente che “E’istituata la quinta Magistratura autonoma, speciale e indipendente”, palesando la volontà di istituire un giudice speciale, in violazione dell’art 102 c.VI disposizione transitoria della Costituzione (4).

Avv. Prof. Antonio Lovisolo

Note.

(1) in quest’ultimo caso, ove il contribuente entro il 10 giugno 2019 abbia prodotto in giudizio la documentazione afferente la effettiva definizione.

(2) e cioè “salvezza” solo delle sentenze di merito già pronunciate

(3) E da qui una (comprensibile ma) censurabile funzione “smaltitoria” dei ricorsi

(4) L’art. 102 Cost. così prevede: “Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura”.

La VI disposizione transitoria così prevede: “Entro cinque anni dall’entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dei tribunali militari”.

La «Lex 84» trionfa al Torneo Ordini e Professioni

Il secondo Torneo calcistico degli Ordini e Professioni di Genova si è concluso domenica 8 giugno, vedendo uscire vittoriosa la «Lex 84», che ha battuto la squadra dei Medici 2-1 (Reti di Di Grosso e Alberti per la Lex 84 e di Chiarlone per i Medici). La combattutissima finale ha visto in campo le stesse due squadre che si sono sfidate nell’ultimo incontro dello scorso anno, sempre alla Sciorba. Altre tre le categorie professionali che hanno partecipato all’iniziativa: Commercialisti, Ingegneri, Architetti. La serata di Gala tenutasi al Castello D’Albertis, ha contato oltre cento partecipanti ed è stata animata da una lotteria il cui ricavato è stato interamente donato in beneficenza alle associazioni Gigi Ghirotti e Cepim. In palio tre maglie da gioco originali donate da Genoa, Sampdoria ed Enetella.

Presentiamo di seguito la composizione del team.

Avvocati e praticanti: Maurizio Alberti, Emanuele Ameri, Edoardo Botto, Alessandro Calcagno, Almo Costa, Matteo Ermenegildo, Giacomo Falsetta, Giacomo Ferrando, Paolo Fiorucci, Fabrizio Fucilli, Gianluca Gagliardi, Daniele Gambirasio, Matteo Gamenara, Stefano Ganci, Gianvito Garrasino, Simone Ghiglino, Edoardo Grosso, Enrico Ottonello,



Mario Peraldo, Christian Puggioni, Fabio Sciutti, Alessandro Storlenghi, Gabriele Vercelli.

Fuoriquta: Francesco Bruzzone, Alessandro Giovanazzo.

Dirigenti: Stefano Fresia (Allenatore), Gianluca Zacco (Presidente Lex 84), Fausto Camerieri (Presidente Onorario Lex 84), Lucio Ferraro (Dirigente Accompagnatore) Fulvio Crisafulli (Massaggiatore), Giovanni Nasiti (Medico Sociale)

Quarta edizione del Memorial “Ciao Piero”

Con la partecipazione di circa 120 appartenenti al “mondo di Piero” (cioè Avvocati, Magistrati, Cancellieri, Forze dell’Ordine e Giornalisti), lo scorso 15 giugno si è svolto il Memorial in ricordo dell’Amico prematuramente scomparso, organizzato dal Genoa Club Giustizia Rossoblù con il patrocinio dell’Ordine degli Avvocati e della Camera Penale regionale Ligure. Sono stati premiati tutti i partecipanti con delle medaglie ricordo e i vincitori con delle coppe (i vincitori del derby l’hanno donata a Chiara e lei la vuole donare all’Ordine).

Sono stati raccolti dei fondi, che verranno devoluti all’IMI (istituto che si occupa della ricerca sul melanoma).

Sì, il torneo è stato vinto dalla squadra mobile; la sfida femminile dalle “rosse”, il derby dal Genoa Club Giustizia Rossoblù, ma l’abbraccio, dopo l’agonismo degli incontri, tra tutti e il ricordo di Piero sempre vivo.



Composizione del Consiglio per il quadriennio 2019-2022



Presidente
Avv. Luigi
COCCHI



Vice Presidente
Avv. Vittorio
PENDINI



Segretario
Avv. Federico
CINQUEGRANA



Tesoriere
Avv. Roberta
BARBANERA



Consigliera
Avv. Federica
ADORNI



Consigliera
Avv. Chiara
ANTOLA



Consigliere
Avv. Pietro
ARAGONA



Consigliere
Avv. Fabio
BAJETTO



Consigliere
Avv. Massimo Leandro
BOGGIO



Consigliere
Avv. Valerio
CATRAMBONE



Consigliera
Avv. Elisabetta
COCCONI



Consigliere
Avv. Aurelio
DI RELLA TOMASI
DI LAMPEDUSA



Consigliera
Avv. Caterina
FABBRIZIO



Consigliera
Avv. Simona
FERRO



Consigliera
Avv. Nicoletta
GARAVENTA



Consigliere
Avv. Riccardo
LAMONACA



Consigliere
Avv. Riccardo
MAOLI



Consigliere
Avv. Raniero
RAGGI



Consigliere
Avv. Stefano
SAMBUGARO



Consigliere
Avv. Nicola
SCODNIK



Consigliera
Avv. Alessandra
VOLPE

12 luglio 2019, Le Carillon, Paraggi, Festa Avvocati

