



Notiziario

dell'Ordine degli Avvocati di Genova

Gennaio/Aprile 2018 n. 1



SOMMARIO

Corte dei Conti.

Cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018

II

TAR Liguria.

Cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018

III

Commissione Tributaria regionale della Liguria.

Cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018

V

Formazione permanente. Pareri C.N.F. e delibera C.O.A.

VII

Genova DET - Diritto etica e tecnologia

VIII



Corte dei Conti – Sezione Liguria

Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018



Come è noto negli ultimi anni è emerso un orientamento volto ad attribuire alla responsabilità amministrativo-contabile natura sanzionatoria, piuttosto che riparatoria/risarcitoria.

I sostenitori di tale indirizzo, a supporto delle loro tesi, pongono in evidenza alcune peculiarità dell'istituto, e in particolare:

- la rilevanza attribuita all'elemento soggettivo, in quanto la responsabilità perseguibile è di regola limitata alle fattispecie in cui siano ravvisabili profili di dolo o colpa grave, con esclusione, quindi, della colpa lieve;
- il carattere personale della responsabilità, tipica delle sanzioni amministrative;
- il potere riduttivo riconosciuto al Giudice, che ha facoltà di porre a carico del condannato solo una parte del danno cagionato all'Amministrazione, con valutazione di carattere discrezionale simile a quella esercitata dal Giudice penale in sede di graduazione della pena;
- la non trasmissibilità agli eredi della relativa obbligazione pecuniaria, anch'essa tipica delle sanzioni amministrative, salvo eccezioni (l'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, stabilisce infatti che *"Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi"*);
- infine, le sempre più numerose fattispecie di responsabilità tipizzate nonché quelle esclusivamente sanzionatorie, introdotte dalle più recenti innovazioni legislative.

Ad esempio, l'art. 1, comma 10 del decreto legge n. 168/2004, convertito dalla legge n. 191/2004, stabilisce che il superamento dei limiti di spesa annua delle pubbliche amministrazioni per missioni all'estero e spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni comporta *"responsabilità erariale"*.

E ancora: l'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, prevede una sanzione da 5 a 20 volte l'indennità di carica nei confronti degli amministratori di enti territoriali che ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119 della Costituzione; e così via.

Non è questa la sede per approfondire tale interessante tematica.

Mi limito tuttavia ad osservare che, a mio sommo avviso, l'impianto complessivo della normativa, sostanziale e processuale, in materia (anche alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza contabile), induce a ritenere che la responsabilità amministrativa continui a mantenere prevalentemente natura risarcitoria e non sanzionatoria.

Pertanto, ciò non esclude la necessità, da molti sottolineata, di individuare *"a priori"* in maniera sempre più precisa le condotte illecite che possono portare al riconoscimento di un danno erariale, in modo da mettere i soggetti interessati nelle condizioni di conoscere preventivamente quali comportamenti siano suscettibili di determinare forme di responsabilità amministrativo-contabile.

Sono ben note, ad esempio, le incertezze che ancora caratterizzano in alcune materie la definizione dell'ambito della giurisdizione della Corte dei Conti, rispetto a quella del Giudice Ordinario.

A questo proposito, una questione assai delicata è rappresentata dall'estensione della giurisdizione contabile a soggetti che non

sono legati alla Pubblica Amministrazione da un rapporto organico o di servizio, come ad esempio i privati che percepiscono finanziamenti o contributi pubblici, sia statali che di provenienza comunitaria.

Altra tematica su cui si è molto discusso in passato è quella inerente alla posizione di amministratori e dipendenti di società di capitali partecipate dallo Stato o altri enti pubblici, anche locali: come è noto su questo argomento è intervenuto il decreto legislativo n. 175/2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), il quale all'art. 12, stabilisce, da un lato, che *"I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house"* (comma 1) e, dall'altro lato, che *"Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione"* (comma 2), precisando che, in tale ipotesi, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale è devoluta alla Corte dei Conti.

Nelle fattispecie sopra ricordate, invero, si rinvergono numerose sentenze di condanna per danno erariale, avendo la Corte dei Conti ritenuto sussistere la propria giurisdizione.

Ricordo ancora l'importante questione attinente ai limiti del sindacato della Corte nei confronti delle scelte discrezionali della P.A., sulla quale anche la Sezione Ligure si è trovata ad intervenire negli ultimi anni.

Analogamente sarebbe opportuna una maggiore tipizzazione di altri istituti che sovente danno luogo a dubbi interpretativi e orientamenti giurisprudenziali contrastanti, quale il decorso dei termini di prescrizione per il risarcimento del danno erariale, soprattutto nei casi in cui la *notizia danni* venga portata all'attenzione della Procura a distanza di molti anni dalla condotta dolosa o colposa dell'agente.

E ancora va ricordato il problema della responsabilità di amministratori che assumono provvedimenti produttivi di danno erariale sulla base del parere obbligatorio di legittimità espresso con esito positivo da organi consultivi dotati di particolare qualificazione tecnico-giuridica.

In questi casi sarebbe a mio avviso auspicabile una più precisa delimitazione dei presupposti di configurabilità della colpa grave a carico degli amministratori, soprattutto per quelli che, nell'ambito di organi collegiali, non assumono la veste di proponenti la delibera.

Altro aspetto che meriterebbe una regolamentazione è quello della definizione dei criteri per la quantificazione delle diverse voci di danno, segnatamente quelle più recentemente elaborate dalla giurisprudenza (esempio: danno da disservizio, danno da perdita di *chances*), dove sovente viene utilizzata una valutazione equitativa che, in mancanza di parametri oggettivi, rischia quantomeno di creare disparità di trattamento.

Relativamente, invece, alle pronunce assolute nel merito è auspicabile che la liquidazione delle spese in favore dei convenuti venga effettuata in misura più adeguata e in linea con i parametri stabiliti con i decreti ministeriali emessi ai sensi della legge professionale forense (n. 247/2012), così da assicurare anche sotto

questo profilo il pieno rispetto del diritto di difesa.

Certamente, le numerose sentenze di condanna per danno erariale pronunciate dalla Sezione Ligure negli ultimi anni, anche nel corso del 2017, confermano che c'è ancora molto da fare per sensibilizzare coloro che operano nel campo pubblicistico ad una maggiore attenzione e diligenza nell'esercizio delle proprie funzioni.

Invero, a parte i casi caratterizzati da profili di dolo (frutto di comportamenti che sovente hanno rilevanza anche sul piano penale), è ragionevole ritenere 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.

A questo deve aggiungersi, come da più parti sottolineato, l'incertezza e disorganicità del quadro normativo, che si ripercuote sull'intero apparato amministrativo, condizionando l'operato di pubblici amministratori e funzionari, i quali talvolta orientano le proprie scelte non già al migliore perseguimento dell'interesse pubblico, bensì all'esigenza di evitare condotte che potrebbero sollevare contestazioni sul piano della responsabilità per danno erariale. Il che, com'è evidente, incide negativamente sull'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Si tratta di problematiche che certamente non possono essere risolte soltanto attraverso l'attività interpretativa della Corte: l'elaborazione di principi giurisprudenziali non è idonea, di per sé,

a superare le antinomie del dato normativo in modo da generare un sufficiente grado di affidamento negli operatori.

Occorre, inoltre, rimarcare ancora una volta la necessità che all'azione correttiva svolta dalla Corte si affianchino comunque iniziative volte ad una maggiore sensibilizzazione e preparazione dei soggetti che operano nel settore pubblicistico, affinché essi improntino l'esercizio delle proprie funzioni a criteri di sempre maggiore attenzione e diligenza nel perseguimento dell'interesse pubblico e nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Un contributo significativo alla riorganizzazione e razionalizzazione della materia della responsabilità amministrativa, sia pure limitatamente al settore processuale e non anche alla disciplina sostanziale, è stato dato dall'approvazione del nuovo codice di giustizia contabile, approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, che ha finalmente raccolto in un unico documento disposizioni in precedenza sparse in svariati testi normativi. Senza soffermarmi su una analisi organica della novella legislativa, mi limito a richiamare l'art. 6 che prevede l'introduzione del processo telematico anche nei giudizi dinanzi alla Corte dei Conti, in analogia a quanto già avvenuto per la giurisdizione civile, prima, e quella amministrativa, poi (anche il giudizio tributario sta andando nella stessa direzione).

Avv. Carlo Iavicoli
Vice Presidente C.O.A.

Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018



Desidero innanzitutto esprimere, a nome di tutti i Colleghi, l'apprezzamento dell'Avvocatura per il lavoro svolto dai Magistrati di entrambe le Sezioni del Tribunale Amministrativo, il cui compito è certamente agevolato dalla serietà professionale, dalla competenza e dallo spirito collaborativo che contraddistinguono gli Avvocati non solo del Foro genovese ma di tutto il Distretto ligure, e che da sempre caratterizzano i rapporti di reciproca stima e correttezza con la Magistratura.

Rivolgo, altresì, un sentito ringraziamento ai funzionari e al personale di segreteria del Tribunale Amministrativo per l'impegno, la disponibilità e la cortesia sempre manifestate nei confronti degli Avvocati.

Come abbiamo potuto apprendere anche dalla relazione del Presidente, Dott. Daniele, nel 2017 le cause radicate presso il TAR Liguria hanno subito una ulteriore flessione, superando di poco il numero di 900 ricorsi e confermando così una tendenza negativa già manifestatasi negli anni precedenti.

La situazione della nostra Regione, peraltro, è in linea con i dati rilevati a livello nazionale che, salvo un paio di eccezioni non particolarmente significative, registrano una diminuzione generalizzata del numero dei ricorsi depositati nel 2017 (oltre 6.000 in meno rispetto al 2016, circa l'11 per cento). I dati forniti costituiscono una ulteriore testimonianza delle difficoltà in cui versa ormai da tempo il nostro settore che – come altri, del resto – ha risentito e risente tuttora della situazione di crisi economica degli ultimi anni, che inevitabilmente ha avuto ripercussioni anche sull'attività giudiziaria e, di conseguenza, sulla professione forense.

Sul progressivo calo del contenzioso hanno poi inciso anche altri fattori, e tra questi i costi eccessivi che gravano su chi si rivolge alla giustizia, a causa in particolare – ma non solo – dell'onerosità del contributo unificato, soprattutto nella materia degli appalti pubblici: ne abbiamo parlato più volte in passato e non voglio ripetermi ma è indubbio che l'attuale disciplina del contributo unificato, caratterizzata anche da un meccanismo di moltiplicazione legato alla proposizione dei motivi aggiunti, produca effetti distorsivi sull'esercizio del diritto di difesa.

Non vanno, inoltre, trascurate alcune misure normative intervenute negli ultimi anni che, di fatto, hanno reso più difficile e onerosa la tutela giurisdizionale.

Tra queste va annoverata la modifica, intervenuta nel 2016, all'art. 120 del c.p.a. (comma 2 bis) che – come è noto – ha introdotto specifiche disposizioni processuali per i ricorsi avverso gli atti delle procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi e forniture, imponendo l'impugnativa immediata dei provvedimenti sia di esclusione, ma anche di ammissione di altri concorrenti e costringendo in tal modo le imprese partecipanti a promuovere iniziative giudiziarie, con i relativi costi, in una fase in cui non è ancora evidente la sussistenza di un concreto e attuale interesse.

Le critiche da più parti rivolte nei confronti di tali previsioni normative hanno trovato sbocco in una recente ordinanza del TAR Piemonte, Prima Sezione, pubblicata il 17 gennaio scorso (n. 88/2018), che ha rimesso la questione alla Corte di Giustizia UE, ravvisando un possibile contrasto con i diritti di difesa, di giusto processo e di effettività sostanziale della tutela, sanciti dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (CEDU) e dall'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

Notiziario

La norma in commento, infatti, come ricorda il Giudice, “*imponde al concorrente di promuovere l'azione giurisdizionale senza alcuna garanzia che detta iniziativa possa garantirgli una concreta utilità, facendo carico anche all'operatore che abbia presentato un'offerta risultata poi non competitiva in esito alla selezione di assumere oneri connessi all'esperimento immediato del giudizio, ossia di promuovere un ricorso inutile e non efficace*”.

Ad avviso del TAR, tale sistema è contrario ai principi comunitari in tema di effettività sostanziale della tutela giudiziaria, i quali presuppongono che l'azione sia volta a soddisfare un interesse attuale e concreto del soggetto ricorrente: un sistema, dunque, che risulta “*potenzialmente idoneo a dissuadere i concorrenti da iniziative processuali anticipate rispetto al verificarsi della lesione concreta*” e che, in tale modo, “*riduce le facoltà di difesa e, al contempo, le occasioni di sindacato del giudice amministrativo sull'esito delle gare pubbliche*”. Con il rischio, altresì, di “*rendere inattuabili aggiudicazioni disposte in favore di soggetti privi dei requisiti di partecipazione, posti a presidio della corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali*”.

La vicenda che ho appena esposto offre la possibilità di svolgere una riflessione più ampia circa l'incidenza del diritto internazionale sul nostro ordinamento. L'applicazione delle norme e dei principi europei ha caratterizzato numerose questioni interpretative che hanno interessato la giurisprudenza amministrativa nell'ultimo anno. Una di queste riguarda il contrasto che può profilarsi tra il giudicato formatosi su una decisione del giudice nazionale e le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea o della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. La tematica ha animato un vivace dibattito tra le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e la Corte Costituzionale. In proposito occorre premettere che la Corte di Giustizia si è sempre attestata nel senso di riconoscere e rispettare il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, la quale comprende anche le norme di diritto processuale in materia di giudicato (si suole richiamare la sentenza *Pizzarotti*, del 2014), ma ha rimarcato che il Giudice nazionale deve comunque evitare, nei limiti consentiti dalle norme processuali interne, il consolidarsi di un giudicato che presenti profili di contrasto con il diritto dell'Unione. Questa impostazione è stata fatta propria e condivisa dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 11/2016, dove si è osservato come “*La dinamicità e la relativa flessibilità che spesso caratterizza il giudicato amministrativo nel costante dialogo che esso instaura con il successivo esercizio del potere amministrativo permettono al giudice dell'ottemperanza – nell'ambito di quell'attività in cui si sostanzia l'istituto del giudicato a formazione progressiva – non solo di completare il giudicato con nuove statuizioni “integrative”, ma anche di specificarne la portata e gli effetti al fine di impedire il consolidamento di effetti irreversibili contrari al diritto sovranazionale*”. L'Adunanza Plenaria, pertanto, pur prendendo atto della perdurante intangibilità del giudicato nell'ordinamento giuridico italiano, ha ribadito l'obbligo del giudice nazionale di adoperarsi per evitare la formazione di un giudicato anticomunitario, attraverso gli strumenti offerti dal diritto interno. Ciò si apprezza in particolar modo nel processo amministrativo: la flessibilità che spesso caratterizza il giudicato amministrativo, che sovente vede una formazione c.d. progressiva e nell'ottica di un costante dialogo con il successivo esercizio del potere amministrativo, consente al giudice di completare la decisione e specificarne la portata e gli effetti al fine di impedire il consolidamento di effetti contrari al diritto sovranazionale.

La giurisprudenza si è, quindi, interrogata sui rimedi esperibili nel caso di un giudicato nazionale che si ponga in contraddizione con il diritto dell'UE.

Negli ultimi anni era emerso un orientamento volto a dilatare il sindacato della Corte di Cassazione sulle decisioni del Con-

siglio di Stato per motivi di giurisdizione, ai sensi dell'art. 111, u.c., Cost., laddove la violazione o falsa applicazione del diritto dell'Unione avesse dato origine ad una pronuncia che aveva impedito la piena conoscibilità del merito della domanda (in quanto il giudizio si era concluso, ad esempio, con l'inammissibilità della domanda stessa).

Tuttavia, le Sezioni Unite, con la recente sentenza n. 31226 del 29 dicembre 2017, hanno escluso in tali ipotesi l'esperibilità del ricorso in Cassazione per motivi di giurisdizione, evidenziando che “*gli errores in procedendo vel in iudicando ancorché riguardanti il diritto UE ... non costituiscono diniego di giurisdizione ... salvo i casi di radicale stravolgimento delle norme nazionali o eurolunitarie di riferimento, tali da ridondare in una denegata giustizia*”. Le medesime conclusioni sono state estese all'ipotesi di contrasto tra le decisioni definitive del Consiglio di Stato e le pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che abbiano riconosciuto la violazione di un diritto fondamentale dell'individuo. La Corte Costituzionale, nella recente pronuncia n. 6/2018, si è allineata con l'arresto delle Sezioni Unite del dicembre scorso, rigettando un'interpretazione estensiva dell'art. 111, ultimo comma, della Costituzione, e confermando così che il ricorso in Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione non può fondarsi su una presunta violazione di norme dell'Unione Europea o della CEDU.

La stessa Corte Costituzionale ha peraltro auspicato una modifica legislativa dell'art. 395 del Codice di Procedura Civile, volta a prevedere una nuova ipotesi di revocazione in caso di contrasto con il diritto europeo, in particolare nell'ipotesi di sopravvenienza di una pronuncia contraria delle Corti sovranazionali. In questo contesto l'Adunanza Plenaria, con la sentenza n. 12/2017, ha dichiarato inammissibile la domanda di revocazione proposta nei confronti di una sentenza irrevocabile del giudice amministrativo, per contrasto con una successiva sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto estranea alle tassative ipotesi previste dall'art. 395 del Codice di Procedura Civile.

Quando appena esposto rappresenta solo una breve riflessione sulle numerose questioni che attualmente interessano la giurisdizione amministrativa, che sempre più spesso si trova di fronte alle influenze di tipo sistematico provenienti dal diritto internazionale e che rendono necessario un continuo bilanciamento tra il nucleo dei principi fondamentali del nostro ordinamento nazionale ed il rispetto dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione Europea.

Una materia in continua evoluzione, dunque, che certamente vedrà nel prossimo futuro interessanti sviluppi.

Avv. Riccardo Maoli
Consigliere C.O.A.

Notiziario

DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI GENOVA

n. 1 Gennaio - Aprile 2018

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 Ramotino

Commissione Tributaria Regionale della Liguria Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018



(...*Omissis*...) Questa cerimonia ribadisce che la giurisdizione tributaria rappresenta un autonomo pilastro della giurisdizione, costituzionalmente garantito anche se negli ultimi anni si sono manifestati progetti di nuovi assetti della giurisdizione tributaria che appaiono minare la sua autonomia. Al riguardo, ricordo il D.D.L.

3734 (risalente al 2016) della Camera (On.le Ermini ed altri) che prevedeva la soppressione della giurisdizione tributaria e delle Commissioni Tributarie (da trasformarsi in sezioni specializzate dei Tribunali Ordinari).

Per fortuna tale D.D.L. si era “arenato” già prima della chiusura della legislatura.

Parimenti – sempre (a mio avviso) per fortuna - (nel 2017) non ha avuto seguito il D.D.L. 2438 (Naccarato) presentato al Senato che prevedeva (art. 1) che “*a norma dell'articolo 103, comma 2 della Costituzione, alla Corte dei Conti è attribuita la giurisdizione nella materia del contenzioso tributario secondo quanto disposto dall'articolo 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546*” con la configurazione della Commissione Tributaria Provinciale quale “*sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti*”.

Purtroppo nel 2017 sono decaduti anche i due D.D.L.: Pagliari (D.D.L. 988/2013); Palese (D.D.L. 4755/2017)

Il primo (Pagliari) prevedeva la introduzione di un “*codice del processo tributario*” nel quale, pur lasciando invariata la attuale struttura organizzativa dei giudici tributari (ma denominandoli Tribunali tributari e Corti d'appello tributarie), era prevista una disciplina dell'intero processo tributario, unitariamente strutturato senza contaminazione con i giudici ordinari, in linea di continuità con il contenuto del D.Lgs n. 546/1992.

In particolare, quanto al terzo grado, si contemplava l'istituzionalizzazione (per fonte legislativa) della Sezione tributaria della Suprema Corte di Cassazione, suddivisa in cinque sottosezioni, in ragione delle materie, a composizione normativamente predefinita, con l'espressa attribuzione al Presidente della Sezione tributaria del potere di affidarne la trattazione e la decisione ad un collegio unitariamente composto dai Presidenti delle cinque sottosezioni, salva in ogni caso l'esclusiva competenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione relativamente alle sole questioni di giurisdizione.

Il secondo D.D.L. (Palese) recava la revisione dell’*“Ordinamento della giurisdizione tributaria”*, nel quale (oltre a recepire le denominazioni di Tribunali tributari e Corti di Appello Tributarie, e il nuovo assetto della Sezione tributaria della Corte di Cassazione sopra descritto), si è per l'appunto dettata una nuova disciplina dell'organizzazione ordinamentale di tali organi, prevenendo per chi ne fa parte lo *status* di magistrato a tempo pieno l'assunzione per concorso e adeguate retribuzioni, con l'affidamento della loro gestione non più al Ministero dell'Economia e delle finanze, ma alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dettando anche una diversa disciplina del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria.

Si spera che il futuro Parlamento possa procedere (coordinandoli) nel senso formulato dai due ultimi D.D.L. (Pagliari e Palese), provvedendo sia alla approvazione di un “*codice del processo tributario*” (al quale la scuola genovese di diritto processuale civile e tributario – com'è noto – ha dato grande contributo) sia soprattutto ad un nuovo assetto delle Commissioni Tributarie che salvaguardi la autonomia della relativa giurisdizione, anzi la raf-

forzi attraverso la previsione di idonei criteri di reclutamento e di remunerazione dei giudici tributari che non possono che avere una retribuzione corrispondente alla loro dignità e funzione fondamentale.

Come è noto, il 2017 è sostanzialmente il primo anno nel quale si è data attuazione nella giurisdizione tributaria al processo telematico.

Più precisamente per quanto riguarda la Regione Liguria si è data attuazione al processo telematico a partire dal 15 novembre 2016 (DM del 30/6/2016).

Per il momento (ma non si sa sino a quando) si tratta di una mera facoltà che, però, sembra aver ottenuto positivo riscontro.

Tanto è vero che (come si legge nella stampa specializzata) il 27% degli atti sarebbero stati depositati in via telematica (addirittura presso la CTP di Asti circa il 70%).

Trattasi di un sistema che certamente è funzionante ed apprezzabile.

Tuttavia – come per tutte le innovazioni – si riscontrano alcuni “inconvenienti” ed “incongruenze” che segnalano nell'interesse di tutti, al fine di porvi rimedio.

Innanzitutto, attualmente, si assiste ad una sorta di “*doppio binario*” per atti inviati in via telematica e atti depositati in via cartacea. La regola generale (“*transitoria*”) (art. 2 D.M. 23/12/2013, n. 163) prevede che la parte che ha utilizzato in I° grado le modalità telematiche debba proseguire l'intero giudizio, con le stesse modalità.

L'Agenzia (in forza della Circolare 11 maggio 2016, n. 2) a fronte di un ricorso cartaceo, sovente si costituisce telematicamente. Quando ciò avviene, il contribuente non ha immediatamente disponibilità dell'atto depositato, ma deve attendere che la Segreteria della Commissione Tributaria sia disponibile e pronta alla stampa dell'atto medesimo (spesso a spese del ricorrente) o alla sua spedizione informatica (salva la sostituzione del difensore). Ulteriore problema è quello che l'Agenzia – a fronte di un ricorso “nato” in I° grado con modalità “*cartacee*” – sovente notifica un appello con modalità “*telematica*”.

A questo punto vi è da porsi il problema della ammissibilità di tale appello, avallata dalla citata circolare ma contraddetta da taluni Giudici di merito (cfr. CTR Firenze 31/5/2017, n. 1377 e CTP Reggio Emilia 12/7/2017, n. 245, relativa alla inammissibilità della costituzione in giudizio dell'Ufficio “in via telematica” a fronte di un ricorso “*cartaceo*”).

Occorre, poi, garantire la collegialità del giudizio consentendo di accedere (da “*remoto*”) al fascicolo telematico non solo al Presidente e al Relatore ma anche al “terzo membro”.

Per non parlare della necessità di consentire “un effettivo” contraddittorio in udienza attraverso la contestuale disponibilità in udienza per l'intero Collegio, di mezzi telematici, idonei a consentire l'esame in sede di discussione orale/decisione degli allegati prodotti in via telematica.

La loro “*stampa*” vanificherebbe la “*telematicità*”.

Comunque tale profilo dovrebbe essere, a mio avviso, oggetto di specifiche regolamentazione.

Si segnalano infine alcuni “inconvenienti”.

È possibile che, in occasione della costituzione in giudizio, in via telematica il N. di ruolo sia comunicato in ritardo, di guisa che il ricorrente ha certezza solo differita della avvenuta costituzione il che obbliga il contribuente (o il suo difensore) diligente a non utilizzare tutti i 30 giorni a sua disposizione, ma a costituirsi il “prima

possibile”, per ovviare ad eventuali inconvenienti, finendo quindi per non utilizzare per intero il termine a tal fine previsto.

Altro inconveniente è ricollegato al fatto che l’art. 147 c.p.c. prevede in generale per le notifiche l’orario “dalle 7 alle 21”.

Trattasi di norma che si attaglia alla situazione di fatto in cui la notifica presuppone un accesso fisico al luogo ove effettuarla.

Evidentemente il riferimento a tale orario perde di significato per la (meno invadente) notifica telematica.

Anche in proposito, tuttavia, sarebbe necessario un “tranquillizzante” chiarimento normativo.

Notevole aggravio poi è riscontrato nel fatto che per il processo tributario telematico (a differenza di quanto avviene nell’omologo processo civile) l’art. 10 D.Mef 4/8/2015 prevede che tutti gli allegati devono essere firmati digitalmente.

Formalità inutile che è auspicabile sia eliminata.

3. La cerimonia di apertura dell’anno giudiziario è anche l’occasione per fare il punto sul funzionamento delle Commissioni Tributarie (specie di quelle locali).

Invero, è la prima volta (in tanti anni nei quali svolgo questa mia relazione) che sono costretto, mio malgrado, a segnalare non indifferenti difetti di funzionalità della locale Commissione Tributaria Provinciale che, pur a fronte della indubbia capacità professionale dei suoi addetti, evidenzia difficoltà burocratiche-amministrative che incidono (non poco) sulla funzionalità dell’organo giudiziario e sul “costo” per il contribuente del giudizio tributario, già gravato dal pagamento del contributo unificato di cui la stessa Commissione (almeno in parte) beneficia.

Intendo riferirmi:

3.1. Alla richiesta (a quanto mi risulta unica Commissione Tributaria in Italia) di tre copie di tutti gli allegati prodotti in giudizio con notevole aggravio di costi specie per i ricorsi ricchi di documentazione.

Fra l’altro, tale richiesta (a quanto mi risulti priva di supporto normativo) è in palese contrasto con l’indirizzo del processo telematico (per il quale tutt’al più potrebbe essere richiesta - per quanto non prevista - una copia “di cortesia” degli atti) e con quanto avviene nel processo civile (le cui regole sono applicabili anche al processo tributario) per il quale è previsto il deposito di una sola copia degli atti in Cancelleria a disposizione delle parti che ne possono estrarre copia a loro spese.

3.2. Altro inconveniente che segnalo è la riduzione dell’orario di apertura al pubblico limitato a tre ore al mattino e a due pomeriggi settimanali (per un’ora previo appuntamento) e ciò senza alcuna consultazione e comunicazione ufficiale agli Organi professionali cui appartengono i difensori tecnici abilitati. Limitazione che evidentemente va a discapito delle parti del processo operate sempre da termini generalmente perentori.

3.3. Infine è riscontrato che - a causa della (più) ridotta entità del numero di ricorsi da trattare - presso la Commissione Tributaria Provinciale di Genova (così come presso altre Commissioni Tributarie), le udienze di trattazione sono fissate, in data molto ravvicinata a quella di costituzione in giudizio del ricorrente.

Tale circostanza è, di per se stessa, certamente apprezzabile, se non fosse che tale “celerità” (3-4 mesi dalla proposizione del ricorso) mal si concilia con il termine di costituzione in giudizio degli enti impositori (60 giorni) che, in quanto - pacificamente - non perentorio, è generalmente non osservato da tali Enti.

Ciò comporta che l’Ente impositore (come la legge gli consente) finisce per costituirsi in giudizio talmente “a ridosso” della data di udienza che il ricorrente - al fine di poter replicare o produrre documenti - è costretto a chiedere rinvio dell’udienza di trattazione fissata.

Invero, in tali casi, i Presidenti di Sezione (ma talora invero non senza difficoltà), normalmente concedono un termine per repliche o deposito documenti, rinviando la prima udienza di trattazione. Ma perché non porre rimedio “in radice” a tale

inconveniente che comunque è foriero di dispendio di attività difensiva e giudiziale?

Dopo tutto un rimedio sarebbe agevole: non dico che basterebbe fissare l’udienza di trattazione solo dopo che l’Ente impositore si è costituito in giudizio, ma che sarebbe opportuno farlo solo dopo un lasso di tempo più ampio, ragionevolmente compatibile con i termini di costituzione dell’Ente impositore.

In tal modo, il contribuente potrebbe utilizzare per intero i termini previsti per il deposito di documenti e memorie.

3.4. Infine devo formulare un apprezzamento per le Commissioni Tributarie liguri (che mi deriva dal riscontro negativo con altre Commissioni Tributarie).

È abituale che, ogni qualvolta si conosca del rinvio di un’udienza in tempo “utile” i difensori sono sempre avvisati, per le vie brevi, di tale circostanza onde evitare perdite di tempo. Tale comportamento non è riscontrabile presso tutte altre Commissioni Tributarie che dimostrano evidentemente una scarsa considerazione ed apprezzamento del lavoro dei difensori.

Sono certo che tale prassi sarà mantenuta in conformità alla tradizione di “professionalità” e “collaborazione” che ha sempre connotato le Segreterie delle nostre Commissioni.

4. Infine, problema (“locale”) di “grande rilevanza” è quello (già segnalato lo scorso anno) del (sempre più prossimo) trasferimento della sede delle due Commissioni Tributarie genovesi in Genova - Sampierdarena, sede decentrata e non agevolmente raggiungibile (in zona, fra l’altro, carente di posteggio).

La attuale dislocazione degli Uffici giudiziari (Tribunale, Corte di Appello, Giudice di Pace, Commissioni Tributarie Provinciale e Regionale) e delle Agenzie fiscali è tale da consentire ai difensori tecnici e agli utenti di trasferirsi in tempi ragionevoli da un Ufficio all’altro, (essendo tali Uffici collocati nel centro della città a breve distanza l’uno dall’altro), favorendo la corretta e puntuale espletazione della funzione giurisdizionale.

Al contrario, la (ipotizzata) dislocazione degli uffici in Via Relana nella delegazione di Sampierdarena, a circa 6 - 7 km dal centro, (per di più in località non servita da alcuna linea di metropolitana o di autobus celeri) comporterebbe tempi di trasporto lunghi e costosi con aggravio per gli utenti.

Situazione in cui sarebbero coinvolti anche i rappresentanti dell’Agenzia delle Entrate, posto che l’Ufficio legale competente per il contenzioso si trova anch’esso nel centro città, con la conseguenza che, quello che appare un risparmio non lo è effettivamente, comportando anche per la Agenzia la necessità di riorganizzazione (forse) non sempre del tutto gradita.

Si comprendono le esigenze di risparmio per la Pubblica Amministrazione derivanti dall’utilizzo dei locali già pubblici.

Si segnala, tuttavia, che un maggior risparmio complessivo potrebbe essere realizzato se si utilizzassero locali (parimenti pubblici e attualmente vuoti) quali (ad esempio) le Caserme dell’Esercito, site in Genova, in pieno centro (Via Innocenzo IV e Via Santa Chiara - Piazza San Leonardo), oppure gli immobili di Via Serra appartenenti all’INAIL per i quali già erano stati realizzati avanzati progetti di trasferimento e studi di fattibilità poi (chissà perché) abbandonati.

Con tale segnalato utilizzo sarebbe garantita sia la funzione giurisdizionale che quella della “*spending review*”.

Scusate il “*cahier de doléance*” ma le Commissioni Tributarie, specie quelle liguri, complessivamente hanno sempre funzionato egregiamente e non si vede perché debba essere modificato un “sistema” e una struttura che ha sempre dato buona prova di se stessa.

Prof. Avv. Antonio Lovisolo

Formazione permanente: pareri C.N.F e delibera C.O.A.

Il COA di Verbania chiede di sapere se i propri iscritti non in regola con l'adempimento dell'obbligo formativo per il triennio 2014 – 2016 possano regolarizzare la loro posizione mediante compensazione con crediti formativi acquisiti a partire da gennaio 2017 e ciò al fine di chiedere (ed ottenere) nuova iscrizione nelle liste dei difensori d'ufficio dopo esserne stati cancellati per aver dovuto omettere la domanda di permanenza non possedendo il requisito dell'assolvimento dell'obbligo formativo.

Consiglio Nazionale Forense, parere 25 ottobre 2017, n. 101 (Pubblicato il 24 marzo 2018).

Al quesito va data risposta negativa tenuto conto del combinato disposto dell'art. 5 comma 1 lett. c del regolamento per la tenuta dell'elenco nazionale difensori d'ufficio, "1. Ai fini del soddisfacimento dei requisiti di cui al comma 1-quater dell'art. 29 disp. att. c.p.p., così come da ultimo modificato dal decreto legislativo 30 gennaio 2015, n. 6 per la permanenza nell'elenco dei difensori d'ufficio sono condizioni necessarie: c) l'adempimento dell'obbligo formativo di cui all'art. 11 della legge 31 dicembre.", dell'art. art. 12 comma 5 del regolamento n. 6/2014 per la formazione continua che consente la compensazione esclusivamente all'interno del triennio formativo – mentre col quesito si prevederebbe di travalicare il triennio – escludendola comunque per le materie di deontologia ed etica professionale. Va fatta salva la facoltà del Coa, nell'ambito dei suoi autonomi poteri amministrativi, di valutare specifici casi e fattispecie sotto il profilo di eventuali cause di esonero, ancorché tardivamente rappresentate dall'iscritto.

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze formula un quesito sull'interpretazione da dare all'art 15, Comma 1, del Regolamento per la Formazione Continua, che riproduce il testo dell'art. 11, Comma 2, della legge 247/2012, e che prevede l'esenzione dall'obbligo formativo per gli avvocati dopo che abbiano svolto 25 anni di attività professionale o dopo il compimento del sessantesimo anno di età. In estrema sintesi il quesito si sostanzia sulla possibilità di estendere l'esenzione dall'obbligo formativo anche ad un periodo antecedente rispetto alla maturazione degli stessi, coinvolgendo l'intero triennio formativo in cui l'avvocato vada a maturare i requisiti.

Consiglio Nazionale Forense, parere 25 ottobre 2017, n. 97 (Pubblicato il 24 marzo 2018).

La risposta va articolata partendo dal dato letterale della norma primaria ordinamentale, ripresa letteralmente dal regolamento 6/2014, che chiarisce come sia sicuramente possibile considerare esentato dall'obbligo formativo l'avvocato che abbia maturato i requisiti previsti dall'art. 11 della legge professionale (dopo 25 anni di iscrizione all'albo o dopo il compimento dei sessant'anni), previsione riportata nella Relazione di accompagnamento alla Legge n. 247/2012 che afferma espressamente che: "L'articolo 11 introduce per gli avvocati l'obbligo di formazione continua ovvero di costante aggiornamento professionale secondo regole che dovranno essere stabilite dal CNF. Sono esentati da tali obblighi alcune categorie di avvocati ovvero gli avvocati sospesi dall'esercizio professionale per il periodo del loro mandato (in quanto parlamentari, membri di governo,

della Corte costituzionale, presidenti di giunta regionale, ecc.); gli avvocati dopo venticinque anni di iscrizione all'albo o ultra-sessantenni..."

Non è inutile ricordare che la necessità del compimento regolare della formazione continua trova la sua precisa ragion d'essere nella espressa previsione normativa nell'art 11, Comma 1, della Legge n. 247/2012, per cui "L'avvocato ha l'obbligo di curare il continuo e costante aggiornamento della propria competenza professionale al fine di assicurare la qualità delle prestazioni professionali e di contribuire al migliore esercizio della professione nell'interesse dei clienti e dell'amministrazione della giustizia", di tal che non avrebbe senso individuare uno sbarramento (dead line) al momento del raggiungimento di una certa anzianità professionale od anagrafica e farla retro operare nel tempo, al periodo antecedente la maturazione dei requisiti. Nel rispondere al quesito occorre tuttavia tenere in considerazione: il periodo temporale di valutazione dell'obbligo formativo che, ai sensi dell'art. 12 comma 3 del Reg. 6/2014 ha durata triennale; il contenuto dell'obbligo formativo triennale in termini di crediti complessivi da conseguire (art. 12 c. 3 e 5 cit. Reg.); il contenuto dell'obbligo formativo minimo annuale in termini di crediti da conseguire (art. 12 c.5 cit. Reg.).

Il triennio formativo, a ben vedere, consiste un periodo fissato convenzionalmente, diverso da iscritto a iscritto a seconda della data di inizio dell'obbligo formativo, ragionevolmente introdotto per facilitare l'assolvimento dell'obbligo formativo potendo l'iscritto "spalmare" la frequentazione di eventi formativi e lo svolgimento di attività formative necessari al conseguimento dei 60 crediti in 36 mesi, operando anche compensazioni infratriennali. Ha la stessa ratio l'indicazione di minimi annuali inferiori ad un terzo del monte crediti complessivo, il cui conseguimento consente di ritenere assolto l'obbligo periodico. Nel corso dell'anno, inoltre, non vi sono vincoli temporali per il conseguimento dei crediti che, per ipotesi, potrebbero essere conseguiti anche tutti negli ultimi giorni del mese di dicembre, non potendo affermarsi l'inadempimento dell'iscritto se non alla conclusione del periodo di valutazione.

In conclusione, l'iscritto che raggiunge l'anzianità professionale di 25 anni o l'anzianità anagrafica di sessant'anni in dato momento del triennio formativo, sarà esentato dall'assolvimento dell'obbligo formativo a partire da quella data ma inevitabilmente l'esonero andrà a coprire tutto l'anno in corso, per la ragione or ora espressa che non sussistono termini nell'anno per adempiere l'obbligo minimo formativo (né per "recuperare" i crediti mancanti per le annualità pregresse). Lo stesso iscritto si considererà adempiente per le annualità precedenti dello stesso triennio in cui matura l'anzianità anagrafica o professionale, qualora per ciascuna annualità abbia conseguito i crediti minimi di cui all'art. 12 comma 5 reg. 6/2014. Diversamente, ove l'iscritto esonerato per il raggiungimento dell'anzianità professionale od anagrafica intenda ottenere l'attestato di formazione continua al fine veder pubblicato il proprio nominativo sul sito internet del COA di appartenenza, dovrà effettivamente assolvere l'obbligo formativo.

Delibera del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Genova, 25 gennaio 2018.

Il coa, visto il regolamento CNF per la formazione continua n. 6 del 16-7-14 e ss.mm.ii, delibera di conformarsi al det-

tato dell'art. 12, comma 5 e, pertanto, richiama i Colleghi al conseguimento di almeno 15 c.f. ogni anno, di cui 3 c.f. nelle materie obbligatorie. E' consentita la compensazione dei crediti formativi maturati solo nell'ambito del triennio

formativo e nella misura massima di 5 c.f. per anno. La compensazione può essere operata solamente tra annualità all'interno del medesimo triennio formativo. La compensazione è esclusa per la materia deontologica.

Convegno Genova DET - diritto etica e tecnologia



L'11 e il 12 maggio si è svolto nelle prestigiose sedi di Palazzo Ducale e del Palazzo della Borsa il Convegno GENOVA DET-Diritto Etica e Tecnologia, ideato e organizzato dal nostro Ordine, fortemente voluto dal Presidente Vaccaro, con il contributo della Collega Barbara Grasso.

Il Convegno è nato da una riflessione sulla esigenza di approfondire i legami tra il diritto e le nuove tecnologie, che caratterizzano in maniera sempre più diffusa il mondo in cui viviamo e lavoriamo. L'idea si è sviluppata quindi con il supporto scientifico di studiosi e giuristi europei e nel confronto con gli altri Ordini professionali, coinvolgendo ingegneri, medici, commercialisti, notai, in un dialogo che ha permesso di ampliare il panorama delle molteplici interazioni con le tecnologie, sotto la lente di ingrandimento del loro rapporto con il diritto e le possibili e necessarie regolamentazioni normative, senza trascurare l'indispensabile esperienza degli altri stati d'Europa.

Genova DET è quindi diventato un evento eccezionale e di grande interesse ha subito incontrato l'entusiastica adesione del Comune e della Regione, patrocinatori dell'iniziativa, insieme al Consiglio Nazionale Forense, alla Cassa di Previdenza Forense, a OCF e alla Scuola Superiore dell'Avvocatura.

Il Convegno si è articolato in tre sessioni che hanno riguardato Robotica e Intelligenza artificiale, Privacy e Regolamento europeo 2016/679/UE in materia di protezione dei dati personali G.D.P.R. , Diritto all'oblio e Cybersecurity, alle quali hanno preso parte relatori di altissimo livello, nazionali e internazionali, provenienti dal mondo della ricerca, dell'Università e delle libere professioni. Dopo il saluto di benvenuto del Presidente Vaccaro e quelli delle autorità cittadine, i lavori sono stati introdotti dalla relazione dal Prof. Ing. Roberto Cingolani, direttore scientifico di IIT con un intervento sulle interazioni tra uomo e macchine intelligenti, nella nuova prospettiva di una relazione ecosostenibile. A seguire, si sono avvicendati in un avvincente excursus su robotica e intelligenza artificiale: Paul Verschure dell'Università di Barcellona, Nathalie Nevejans, professoressa francese della facoltà di Douai, Domenico Pellegrini, magistrato in Genova, Marco Doldi, monsignore e docente alla facoltà teologica di Genova, Stephen Mason, barrister



inglese e Franca Melfi, chirurgo e coordinatrice del comitato scientifico per la chirurgia robotica della Regione Toscana. I lavori sono proseguiti nel pomeriggio alla Sala delle Grida del Palazzo della Borsa con un tavolo tecnico, riservato alle libere professioni e al mondo dell'imprenditoria, che ha coinvolto commercialisti, medici, avvocati, ingegneri e diversi autorevoli esponenti di primarie aziende, con interventi moderati dal dottor Paolo Maloberti, Ingegnere Paolo Salza, dottor Alessandro Bonsignore e dal nostro Vice Presidente del COA, avvocato Carlo Iavicoli.

La sessione del sabato mattina, moderata, nell'ordine, dai Colleghi Carla Secchieri, Stefano Savi e Giuseppe M. Giacomini è stata invece dedicata al tema del diritto all'oblio e della cybersecurity. Interessantissime e appassionanti le relazioni di famosi accademici come Vincenzo Roppo, professore dell'Università di Genova e Vincenzo Zeno Zencovich, università di Roma Tre, oltre a quelle di Ronald Krause, professore di diritto comparato, che ha trattato il problema del testamento digitale, portando all'attenzione dei presenti diversi casi oggetto del tema, Pasquale Serrano d'Aquino, componente dell'ufficio studi del CSM, Andrea Fusaro, notaio in Genova, Mario Savastano, ingegnere del CNR e Tiziana Pagnozzi, dirigente del compartimento di polizia postale di Genova, che ha concluso i lavori con una rassegna di alcuni casi molto complessi, al vaglio della polizia postale, che vanno dall'utilizzo dei social al cyberbullismo.

Il DET è diventato un marchio, registrato dall'Ordine e sarà un appuntamento annuale. Inoltre, come ha spiegato al termine dei lavori l'avvocato Vaccaro, per dare concretezza al lavoro svolto e non far rimanere il Convegno un semplice confronto, si è deciso di raccogliere l'invito lanciato da alcuni relatori, dando vita a un tavolo tecnico per costruire "il contenitore" normativo attraverso il quale regolamentare a livello nazionale e, se possibile, europeo, la materia sotto il profilo della responsabilità che deriva dall'utilizzo, in tutti i settori, delle nuove tecnologie e far diventare Genova punto di riferimento e luogo di impulso di questi temi.

Avv. Alessandra Volpe
Consigliere COA