

# Notiziario

dell'Ordine degli Avvocati di Genova

Gennaio/Aprile 2016 n. 1



## SOMMARIO

*Inaugurazione Anno Giudiziario 2016  
Relazione del Presidente del COA di Genova, Avv. Alessandro Vaccaro*

II

*L'Avvocato Annamaria Seganti  
nel CDA della Cassa di Previdenza e Assistenza Fornese*

III

*Inaugurazione Anno Giudiziario 2016  
del TAR Liguria, Avv. Riccardo Maoli, Cons. COA Genova*

IV

*Inaugurazione Anno Giudiziario 2016  
delle Commissioni Tributarie, Prof. Avv. Antonio Lovisolo*

VI

*Ricordo dell'Avvocato Piero Franzosa*

VIII

  
DE FERRARI

# Inaugurazione Anno Giudiziario 2016

## Relazione del Presidente



A nome del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Genova e dell'Avvocatura del Distretto ho l'onore di porgere i saluti alla Dr.ssa Bonavia Presidente della Corte di Appello, alla Dr.ssa Fazio Procuratore Generale, alle quali rivolgo un particolare saluto e con le quali mi congratulo per la loro nomina augurando un proficuo lavoro certo che la collaudata

collaborazione con l'Avvocatura sarà, se possibile, ulteriormente consolidata, al Rappresentante del Ministro della Giustizia, a tutte le Autorità Religiose, Politiche, Militari e Civili presenti ed a tutti gli intervenuti a questa importante cerimonia.

Dopo aver ascoltato dalle parole del Presidente della Corte di Appello i resoconti e le statistiche riguardanti l'attività giudiziaria del Distretto, come già fatto lo scorso anno ritengo che questa sia la sede più opportuna per illustrare anche i dati riguardanti l'Avvocatura, vale a dire, l'impegno profuso dai C.O.A. del Distretto, con particolare riferimento a quello di Genova, nello svolgimento della loro attività istituzionale.

Al 31/12/2015 risultavano iscritti all'Albo genovese N° 3.963 Avvocati e N° 569 Praticanti per un totale di N° 4.532 soggetti con un incremento di N° 354 unità rispetto al 2014, ad Imperia N° 783 (540 Avvocati e 243 Praticanti), a Savona N° 1.007 (783 Avvocati e 224 Praticanti), a La Spezia N° 966 (819 Avvocati e 147 Praticanti), a Massa N° 924 (763 Avvocati e 161 Praticanti), per un totale di N° 8.212 professionisti.

Questo incremento di iscritti ha generato per la Segreteria dell'Ordine di Genova la necessità di evadere nell'anno N° 7.954 protocolli di corrispondenza.

Nell'anno 2015 sono state esaminate dal C.O.A. di Genova ben N° 2.218 domande di patrocinio a spese dello Stato (da cittadini italiani 1.601 e da cittadini stranieri N° 617) in aumento rispetto al 2014 di quasi il 30% vale a dire ben N° 518 unità; si è trattato di un lavoro gravoso per l'Ordine che si trova a svolgere, senza alcun compenso e con costi significativi, un'attività molto complessa che va dall'informativa allo sportello, alla completa istruttoria, alla deliberazione in Consiglio ed alla comunicazione alle parti interessate.

Tra le attività svolte dai C.O.A., poi, vi sono altri settori di competenza che ormai da anni costituiscono una parte irrinunciabile dell'attività del nostro Consiglio che la nuova Legge Professionale riconosce tra le finalità istituzionali mi riferisco l'attività di formazione ed aggiornamento e la Scuola Forense

Per quanto riguarda la Formazione Professionale, il C.O.A. di Genova, nel 2015, ha acceditato N° 264 Corsi ed eventi formativi (di cui gratuiti N° 190) per un totale di 19.549 Avvocati partecipanti e per un totale di oltre N° 934 ore formative ripartite nelle varie materie specialistiche con particolare attenzione al P.C.T.; abbiamo migliorato la piattaforma e-learning che consente ai nostri iscritti, e non solo,

di seguire gli eventi a distanza; sul tema della formazione, un particolare ringraziamento deve andare a tutte le associazioni forensi locali che hanno contribuito in maniera determinante all'attuazione di questo imponente ed invidiabile programma formativo.

Sempre in tema di formazione è da ricordare l'attività della Scuola Forense per la preparazione all'esame di Stato, ancora una volta organizzata con l'Università e la Scuola Forense Mauro de André, e che ha visto la partecipazione di N° 162 praticanti, si è articolata in una sezione teorica di vere e proprie lezioni frontali svolte congiuntamente da Avvocati e Professori Universitari ed in esercitazioni pratiche; posso affermare, in sincerità e con orgoglio, che il servizio reso ai nostri giovani sia stato di altissimo livello e sicuramente migliorato rispetto al passato.

Il compito dei C.O.A., poi, è stato maggiormente onerato dalla Mediazione obbligatoria e nel rispetto della Legge Professionale con la creazione dello Sportello del Cittadino, di quello delle Pari Opportunità e della Camera Arbitrale. Per quanto concerne l'Organismo di Mediazione tale attività occupa anch'esso molte delle scarse risorse dei C.O.A. in quanto la reintroduzione della sua obbligatorietà ha generato la presentazione di N° 4.630 di autonomi protocolli di corrispondenza e di ben N° 1.512 procedure di mediazione con un raddoppio delle richieste rispetto al 2014 con la necessità di applicare due addetti di segreteria per lo svolgimento del servizio, ma con prevedibili risultati scarsamente significativi rispetto alla previsione di filtro rispetto alle cause civili in quanto gli esiti positivi sono stati intorno solo al 9%.

Come detto, oltre allo Sportello del Cittadino, è stato istituito ed attrezzato anche quello del Comitato Pari Opportunità così come previsto dalla nostra Legge Professionale, con ulteriori oneri, e non solo finanziari, a carico dell'Avvocatura al fine di dare un concreto e gratuito supporto ai cittadini rispetto alle loro problematiche con la Giustizia.

Il lavoro svolto dai Consigli dell'Ordine dimostra come il Governo e la politica dovrebbero favorire sempre più il rafforzamento del ruolo dell'Avvocatura nel mondo della Giurisprudenza, così come in quello delle soluzioni alternative al processo e come dovrebbero riconoscere la funzione che la legge professionale attribuisce e riconosce al Consigli dell'Ordine che, lungi da essere organismi autoreferenziali, sono divenuti insostituibili centri di sostegno alla giurisdizione ed agli utenti del sistema giustizia, spesso supplendo generosamente alle carenze dello Stato.

Istituti come la Negoziazione Assistita, la Mediazione e gli Arbitrati, che trovano proprio nei Consigli dell'Ordine la loro sede di garanzia, dovrebbero sempre più essere incentivati non solo economicamente, ma anche attraverso l'ampliamento delle facoltà per l'Avvocato quali, a puro titolo di esempio, l'aumento delle competenze per le Camere Arbitrali degli Ordini, l'inserimento del Diritto del Lavoro tra le materie di competenza oggetto di negoziazione assistita, la facoltà per l'Avvocato di autentica della sottoscrizione dei verbali di mediazione e accordi di negoziazione con conseguente trascrivibilità degli stessi.

Ho ascoltato la proposta del C.S.M. tramite il Prof Balduzzi per l'istituzione dell'"Avvocato dell'Ufficio" per far fronte

alò sempre crescente costo relativo al Gratuito Patrocinio; ebbene la risposta dell'Avvocatura è semplice ed immediata: non accetteremo mai che per ragioni esclusivamente economiche, venga sacrificata l'indipendenza, l'autonomia e la libertà dell'Avvocato nella tutela delle fasce deboli.

Affinché il cittadino riacquisti fiducia nella Giustizia lo Stato non deve correre il rischio di delegittimare i protagonisti, quali sono gli Avvocati, in nome di presunti valori di finta concorrenza.

Invero, c'è chi intende che la professione debba accentuare i suoi caratteri privatistici, i suoi contenuti tecnico-specialistici adeguandosi alle logiche del mercato globale; c'è chi, invece, intende che la professione debba restare saldata con quella tradizione di rilevanza anche sociale, pubblicistica pur non negando la necessità di un adeguamento alle esigenze della società in trasformazione; noi siamo per questa seconda Avvocatura.

Il 2015 doveva essere l'anno della definitiva applicazione della nostra Riforma Forense con l'emanazione dei Regolamenti attuativi anche se ben oltre il termine fissato dalla Legge, ma nulla è accaduto.

Anche se sono stati fatti alcuni piccoli passi a favore della soluzione del colpevole ritardo nella liquidazione dei compensi maturati per l'attività del gratuito patrocinio, mi riferisco alla Legge di Stabilità che consente il recupero fiscale e previdenziale di tali crediti, è solo l'inizio, ma molti altri e più significativi passi debbono essere fatti.

Per esempio, in tema di concorrenza si continua ad ipotizzare l'apertura alla partecipazione del socio di solo capitale nella Società di capitali tra professionisti senza alcuna tutela per l'autonomia e l'indipendenza dell'Avvocato aprendo così la strada ad una logica del profitto ben lontana da quella che anima gli Avvocati nel fornire al cittadino i propri servizi considerandoli prima di tutto dei soggetti da assistere e non dei semplici clienti; l'Avvocato è chiamato a svolgere il suo ministero perseguendo sempre l'obiettivo primario di "tutelare i diritti delle persone".

Sul punto, ho avuto occasione di ascoltare il Signor Ministro che tuttavia riferisce dati non corretti; non è vero che, cito testualmente "l'Avvocatura è favorevole al socio di solo capitale salvo una piccola frangia" perché "quella piccola frangia" è rappresentata da 220.000 Avvocati su 240.000! A dimostrazione dell'unità dell'Avvocatura sul punto, come tutti gli altri Presidenti Distrettuali, voglio condividere e ripetere quanto pronunciato dal Presidente del C.N.F., Avv. Mascherin, nel corso dell'apertura dell'Anno Giudiziario a Roma quando afferma che:

"Sacrificare la funzione dell'Avvocatura a concezioni meramente economiche, fare del mondo dei servizi legali un "supermercato" avente come unico fine il "lucro" con ogni mezzo, applicare alla tutela dei diritti la cultura della concorrenza con fini strettamente commerciali e di captazione della clientela, mortificare i principi normativi e deontologici di dignità e decoro, è un pericolo che stiamo correndo e che va denunciato con forza."

Del resto la negatività di tale impostazione la si vede già nei rapporti che alcuni Colleghi hanno con i c.d. poteri forti, quali banche ed assicurazioni, che sfruttando la crisi che ha colpito il nostro settore propone contratti con compensi in alcuni casi umilianti; cosa accadrà quando quegli stessi "poteri forti" potranno essere il socio di riferimento di una Società di capitali fra Avvocati? dove sarà la tutela per il cittadino? dove sarà la deontologia? dove sarà l'autonomia e l'indipendenza dell'Avvocato? la tutela del segreto professionale?

Noi ci opporremo con tutte le forze a questo progetto.

Non siamo contenti dell'assenza e del silenzio del Ministero

in tema di elezioni dei Consigli dell'Ordine... aspettiamo un nuovo regolamento, ricordando al Ministro che, rispetto al suo progetto che prevede un'inaccettabile limitazione nell'espressione del voto; ricordiamo al Sognor Ministro che nell'Avvocatura non esistono correnti e minoranze, ma solo Avvocati che mirano tutti allo stesso scopo: la tutela dei cittadini attraverso la tutela della professione.

Le note positive nel rapporto con la politica, le possiamo cogliere nel proficuo lavoro di collaborazione intrapreso da questo Consiglio con la Regione Liguria sia in tema di tutela delle fasce deboli, sottoscrivendo un protocollo d'intesa sul punto, sia iniziando, unitamente alla cassa Forense ed agli C.O.A. della Regione, un percorso per accedere, grazie all'apertura ai professionisti contenuta nella legge di stabilità, ai fondi europei per aiutare soprattutto i giovani nell'intraprendere la professione.

L'Avvocatura, come dimostrato con i fatti, sta già facendo la sua parte di custode dei diritti a difesa di uno Stato di diritto, ed è disposta a continuare a farla nonostante il momento di gravissima crisi.

Concludo augurando un buon lavoro alla nuova Presidente della Corte d'Appello, alla nuova Procuratore Generale ed a tutti noi.

**Avv. Alessandro Vaccaro**  
**Presidente del Consiglio dell'Ordine**  
**degli Avvocati di Genova**

### **L'Avvocato Annamaria Seganti nel CDA della Cassa di Previdenza e Assistenza Forense**

L'avvocato Nunzio Luciano è stato confermato alla guida di Cassa Forense. Il Comitato dei Delegati dell'Ente di previdenza e assistenza degli avvocati italiani ha proceduto alla rielezione, alla prima votazione, a larghissima maggioranza. Il mandato durerà quattro anni. Luciano, 53 anni, proviene dal Foro di Campobasso. È stato inoltre rinnovato parzialmente il Consiglio di Amministrazione con l'elezione di cinque nuovi Consiglieri nelle persone di: Avvocato Walter Militi del Foro di Messina (già Vice Presidente dell'Ente), Avvocato Giuseppe La Rosa Monaco del Foro di Catania, Avvocato Annamaria Seganti del Foro di Genova, Avvocato Gianrodolfo Ferrari del Foro di Como, Avvocato Giulio Nevi del Foro di Latina.



## Inaugurazione Anno Giudiziario 2016 del TAR Liguria



Come consueto desidero innanzitutto esprimere il sentito apprezzamento, a nome di tutti i Colleghi che in questo momento ho l'onore di rappresentare, per l'impegno profuso dai Magistrati di entrambe le sezioni del Tribunale Amministrativo, certamente coadiuvati dalla serietà, professionalità e competenza che contraddistinguono gli Avvocati del Foro genovese e dell'intero distretto.

Un particolare saluto al Presidente Dott. Giuseppe Daniele, che ha recentemente assunto la guida del nostro T.A.R. e un saluto sinceramente grato al Presidente Dott. Balba che da pochi mesi ha deciso di godersi il meritato riposo dopo anni di notevole impegno anche, ma non solo, per lo smaltimento dell'arretrato.

Ringrazio il Sig. Presidente per le cortesi parole di stima rivolte agli Avvocati del libero Foro e posso assicurare che il Foro genovese e ligure presterà certamente, come è sempre avvenuto, la propria collaborazione per migliorare la gestione del Tribunale Amministrativo.

Rivolgo, inoltre, un doveroso e sentito ringraziamento al personale di segreteria e ai funzionari del Tribunale Amministrativo con molti dei quali, in tanti anni di frequentazione del T.A.R., si è instaurato un rapporto di cordialità e di amicizia. In apertura del mio breve intervento desidero fornire alcuni dati circa l'attività svolta dall'Ordine Avvocati di Genova. Negli ultimi anni le attività e i compiti dell'Ordine sono notevolmente cresciuti, sia per le innovazioni legislative intervenute, sia per il progressivo incremento del numero degli iscritti agli Albi, anche a seguito dell'accorpamento a Genova dell'Ordine di Chiavari, conseguente alla soppressione del locale Tribunale.

Al 31/12/2015 risultavano iscritti quasi 4.000 Avvocati e oltre 550 praticanti, pur dovendosi registrare un elevato numero di cancellazioni a domanda, non soltanto tra i colleghi più anziani, ma anche tra quelli più giovani: il che è un'ulteriore testimonianza delle difficoltà che negli ultimi anni sta affrontando la nostra professione, anche a causa del prolungarsi della crisi economica.

Questo aspetto trova corrispondenza nell'incremento delle domande di ammissione al patrocinio a spese dello Stato: nel 2015 (a parte le istanze direttamente presentate al T.A.R., che seguono un diverso percorso) sono pervenute all'Ordine ben 2.218 domande, con un incremento di quasi il 30% rispetto al 2014.

È stata, altresì, molto intensa l'attività svolta dall'Organismo di Mediazione, essendo state introitate 1.512 istanze di mediazione, il doppio di quelle del 2014, anche se la percentuale di accordi raggiunti è piuttosto bassa (circa l'8-9%).

Tralascio, per non dilungarmi troppo, altri settori di attività (come ad esempio la Scuola Forense, organizzata in collaborazione con l'Università e la Fondazione De André), ma desidero soffermarmi brevemente su un argomento che ritengo molto importante, che è quello della formazione continua.

L'Ordine genovese ha sempre dedicato molta attenzione all'aggiornamento professionale degli Avvocati, che deve essere visto non soltanto come il necessario adempimento degli obblighi di legge, ma anche, e soprattutto, come indispensabile occasione di crescita professionale e culturale.

Nel 2015 il Consiglio dell'Ordine ha accreditato 264 corsi ed eventi formativi, ripartiti nelle diverse materie specialistiche, di cui 190 gratuiti, che hanno totalizzato oltre 14.500 presenze con l'attribuzione di 1.126 crediti formativi.

Questi risultati sono stati possibili grazie al contributo fondamentale sia del Università, sia – soprattutto – delle associazioni forensi locali, alle quali rivolgo pertanto un particolare ringraziamento, e tra queste, ovviamente, l'Associazione Avvocati Amministrativisti Liguri "Carlo Raggi". Lo scorso mese di febbraio ha segnato il triennio dell'entrata in vigore della nostra legge professionale, n. 247 del 31/12/2012, la cui attuazione è stata invero rallentata dal ritardo, da parte del Ministero, nell'emanare i regolamenti attuativi.

In questi anni, comunque, molti regolamenti – alcuni di competenza del Ministero, altri del C.N.F. – sono via via intervenuti, anche se, come sappiamo, alcuni di essi sono stati oggetto d'impugnativa dinanzi al T.A.R. Lazio, con alterni esiti.

Vorrei dedicare qualche cenno soltanto a due regolamenti di più recente emanazione, che interessano da vicino anche il nostro settore e che riguardano, rispettivamente, il conseguimento del titolo di Avvocato specialista e l'iscrizione all'Albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori.

Per quanto riguarda le specializzazioni, il regolamento previsto dall'art. 9 della legge professionale è stato approvato con decreto del Ministero Giustizia 12/8/2015, n. 144, il quale stabilisce che il titolo di Avvocato specialista nelle diverse materie elencate (tra cui il diritto amministrativo, il diritto dell'ambiente, il diritto dell'unione europea), possa essere conseguito – in non più di due materie – o per comprovata esperienza (tramite la produzione di documentazione relativa ad almeno quindici affari trattati per ciascuno dei cinque anni antecedenti la domanda, nonché un successivo colloquio presso il C.N.F.), ovvero a seguito della frequenza di appositi corsi di specializzazione (denominati "percorsi formativi") organizzati presso le facoltà di Giurisprudenza sulla base di convenzioni con il Consiglio Nazionale Forense e i Consigli dell'Ordine.

Tuttavia, come molti di loro sapranno, detto regolamento è sub judice, essendo stato impugnato al T.A.R. Lazio dall'A.N.F. (Associazione Nazionale Forense). Nel ricorso sono stati contestati, tra l'altro:

- l'eccessiva segmentazione di talune materie (per esempio il diritto civile) in piccoli settori, a differenza di altre (quali il diritto penale e il diritto amministrativo), che sono invece considerate in maniera unitaria;
- il mancato inserimento, nell'elenco delle materie specialistiche, di settori ritenuti rilevanti, quali il mercato dei servizi, il diritto dell'immigrazione e dei consumatori, ecc.;
- la previsione circa il numero degli affari da documentarsi annualmente e le caratteristiche degli incarichi

svolti, nonché la legittimazione del C.N.F. a effettuare il colloquio e il rilascio del titolo.

A fronte di tale impugnativa il C.N.F., con deliberazione del 22/1 scorso, ha pertanto stabilito, in attesa della decisione del ricorso, che dovrebbe comunque intervenire a breve, di sospendere l'esame delle istanze di riconoscimento del titolo di specialista per comprovata esperienza.

Per quanto riguarda, invece, l'iscrizione all'Albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 247/2012, rammento che il relativo regolamento era già stato approvato dal C.N.F. nel 2014, e anch'esso era stato oggetto d'impugnativa al T.A.R. Lazio da parte dell'A.I.G.A. (Associazione Italiana Giovani Avvocati), ma il ricorso è stato respinto con sentenza del dicembre 2014.

Il regolamento è stato, poi, rielaborato e riapprovato dal C.N.F. il 20/11/2015 (n. 1/2015) ed è entrato in vigore a fine anno.

Non è questa la sede per esaminare in dettaglio il regolamento e mi limito a ricordare che esso (in conformità alle disposizioni di legge) prevede che possano iscriversi all'Albo speciale gli Avvocati iscritti all'Albo ordinario da almeno otto anni che abbiano lodevolmente e proficuamente frequentato la Scuola Superiore dell'Avvocatura (ferma restando la possibilità, dopo cinque anni di iscrizione all'Albo ordinario, di sostenere l'apposito esame tuttora disciplinato dalla legge n. 1003/1936 e dal Regio Decreto n. 1482/1936).

È, invece, ormai cessato il periodo transitorio triennale entro il quale era possibile ottenere l'iscrizione nell'Albo speciale sulla base dei "vecchi" requisiti.

Inoltre, il 12/1 scorso è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il bando approvato dal C.N.F. per l'ammissione ai corsi di formazione.

La nuova normativa, dunque, ha radicalmente modificato il percorso per diventare "Cassazionista", che in passato (salvo per chi volesse anticipare i tempi superando l'esame) si basava unicamente sulla decorrenza di un periodo di iscrizione all'Albo ordinario di dodici anni (ferma restando, ovviamente, la dimostrazione di aver effettivamente svolto in tale periodo l'attività professionale).

Il nuovo sistema è stato inevitabilmente accolto con sfavore dagli Avvocati più giovani, che per acquisire il titolo di Cassazionista, rispetto ai colleghi che hanno potuto usufruire del regime previgente, devono affrontare un percorso molto più impegnativo e indubbiamente anche costoso: infatti, occorre superare una prima prova di accesso (consistente in un test a risposta multipla); sia il test che i corsi (per i quali è dovuta una quota di partecipazione) si tengono prevalentemente a Roma e, in parte (non più di un terzo delle lezioni), presso alcune sedi decentrate.

Come ho già avuto modo di rilevare in precedenti occasioni, la disciplina vigente non tiene conto delle peculiarità del processo amministrativo, laddove il Consiglio di Stato – che costituisce, appunto, magistratura superiore – è giudice di secondo grado, con piena cognizione sul merito della controversia, a differenza di quanto avviene nel campo del diritto civile, in cui il ricorso per Cassazione rappresenta invece il terzo grado di giudizio, ed è caratterizzato da un ambito di cognizione più limitato rispetto alle fasi antecedenti. Se si considera che il doppio grado di giudizio rappresenta tendenzialmente il normale sviluppo di ogni vicenda giudiziaria, non v'è dubbio che la normativa in questione costituisca una notevole limitazione per gli Avvocati amministrativisti più giovani, che si vedono costretti a ricorrere al "prestito di firma" da parte di colleghi già abili-

tati per assicurare piena assistenza ai propri clienti anche in sede d'appello.

Gli argomenti da trattare sarebbero molti: dal contributo unificato (la cui disciplina è stata giudicata non in contrasto con il diritto europeo con sentenza della Corte di Giustizia del 6/10/2015 – causa C-61/14 e che, come ricordava anche il Presidente Dott. Daniele costituisce una vera e propria "soglia di sbarramento" per l'accesso alla giustizia amministrativa, soprattutto in materia di appalti); al processo amministrativo telematico che, salvo ulteriori rinvii, dovrebbe partire dal prossimo mese di luglio.

Rischio, tuttavia, di dilungarmi troppo.

Prima di chiudere il mio intervento vorrei però consegnarvi un'altra riflessione.

Negli ultimi mesi vi sono state alcune iniziative giudiziarie davanti al T.A.R. Liguria che hanno sollevato aspre critiche nei confronti dei proponenti, i quali sono stati accusati di perseguire interessi individuali ed egoistici, a discapito dei rilevanti interessi pubblici sottesi agli atti impugnati.

Le vicende cui alludo sono ben note, avendo avuto ampio risalto sugli organi di stampa e sulle emittenti locali.

Ovviamente non entro nel merito di tali questioni e non intendo certamente negare il diritto di critica.

Tuttavia, ritengo che i modi e i toni utilizzati da quanti hanno contestato tali iniziative siano ingiustificati e inaccettabili:

- inaccettabili per i diretti interessati, ai quali non può essere disconosciuto il diritto di tutelare la propria sfera giuridica in sede giudiziaria, ove ritengano di aver subito una lesione;
- inaccettabili per la dignità della professione forense e per gli Avvocati difensori, che svolgono il loro compito con serietà e correttezza, mettendo le proprie competenze al servizio dei cittadini che si rivolgono alla giustizia;
- inaccettabile per gli stessi Magistrati, in quanto certe posizioni critiche sembrano sottendere anche un sentimento di sfiducia nei loro confronti e nella loro capacità di garantire il giusto temperamento tra i diversi e contrapposti interessi, pubblici e privati, coinvolti in giudizio.

Non va dimenticato, e anzi occorre ribadirlo con forza, che la possibilità di agire in giudizio, di rivolgersi al giudice per ottenere tutela dei propri diritti e interessi legittimi costituisce sempre e comunque un diritto garantito dalla carta costituzionale.

**Avv. Riccardo Maoli**

**Consigliere dell'Ordine degli Avvocati di Genova**

## Notiziario

DEL CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI  
DI GENOVA

n. 1 Gennaio - Aprile 2016

*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**

*Elisabetta Bubba, Federico Cinquegrana, Simonetta Cocconi,*

*Matteo Caniglia Cogliolo, Simona Ferro, Barbara Grasso, Angelo Ramoino*

# Inaugurazione Anno Giudiziario 2016 delle Commissioni Tributarie



Questa cerimonia è oramai entrata, a pieno titolo, nelle celebrazioni ufficiali, posto che la giurisdizione tributaria si è oramai affermata quale “terzo pilastro” della Giurisdizione costituzionalmente garantita. Come di consueto, questa cerimonia rappresenta l’occasione per evidenziare e puntualizzare taluni profili problematici ed evolutivi che hanno caratterizzato lo scorso

anno giudiziario e per formulare auspici e proposte.

Certamente il 2015 è stato anno caratterizzato da grandi innovazioni e sviluppi per la materia tributaria, sia sotto il profilo sia normativo che della elaborazione giurisprudenziale.

## Sotto il profilo normativo.

Nel 2015 sono stati pubblicati i decreti legislativi emessi in attuazione della legge delega 11 marzo 2014, n. 24.

Al riguardo sono stati già emanati 15 decreti legislativi.

Per altri 9, il termine della delega scadrà nel giugno 2016.

Fra i decreti legislativi emanati si ricordano:

- quello relativo alla revisione degli interpelli e alla disciplina dell’abuso del diritto nonché alla riforma del contenzioso tributario (d.lvo 24 settembre 2015, n. 156);
- quello relativo alla revisione del sistema sanzionatorio con evidente ricaduta anche sui giudizi in corso e comunque sulle annualità ancora da definire (d.lvo 2015, n. 158);
- quello (ottimo) relativo alla internazionalizzazione delle imprese (d.lvo 2015, n. 147).

Circa il contenuto di tali decreti legislativi, in questa sede non è evidentemente possibile andare oltre le considerazioni e gli apprezzamenti qui di seguito svolti con particolare riferimento (*ratione materiae*) al decreto legislativo di riforma del contenzioso tributario (d.lvo 2015, n. 156) del quale si apprezza certamente sia il maggior spazio concesso alla conciliazione giudiziale non più limitata al solo giudizio di I° grado (anche se per la conciliazione intervenuta in II° grado la sanzione si incrementa dal 40% al 50% del minimo edittale). Al riguardo, tuttavia, non posso non rilevare che, mentre la legge delega (art. 10, comma 4 l. 2014, n. 23) prevedeva il “rafforzamento o la razionalizzazione dell’istituto della conciliazione nel processo tributario”, il decreto legislativo non la prevede espressamente né per l’ipotesi del giudizio di Cassazione (che invero secondo una certa interpretazione sarebbe fuori dal “processo tributario”) né comunque per la “riassunzione” successiva alla Cassazione (che tuttavia certamente in tale “processo tributario” rientra).

Si confida che l’Agenzia delle Entrate “cum granu salis” (come è sempre avvenuto anche per il passato in materia di conciliazione giudiziale) non si sottragga ad una interpretazione più lata del decreto delegato, così come d’altronde avallata dalla legge delega.

“Luci ed ombre” sono altresì presenti per quanto concerne un ulteriore profilo qualificante la recente revisione del contenzioso tributario, afferente la “esecuzione della sentenza di condanna a favore del contribuente” (art. 69).

E’ riconosciuta la immediata esecutività della sentenza di condanna al pagamento di somme a favore del contribuente, da eseguirsi entro 90 giorni dalla notifica della sentenza, previo il rilascio di eventuale garanzia a favore della Amministrazione per le somme (non a titolo di spese di giudizio) di importo superiore ai 10.000,00 €.

Su tale previsione normativa scendono tuttavia le “ombre” se si considera che, di fronte ad un eventuale inadempimento dell’Ufficio all’obbligo di rimborso riconosciuto dovuto, al contribuente è oramai preclusa la possibilità di avvalersi degli ordinari strumenti previsti (dal codice di procedura civile), per la riscossione dei propri crediti.

L’unica forma di tutela al riguardo invocabile dal contribuente è rappresentata dal giudizio di ottemperanza; tutela certamente “spuntata” se si tiene conto delle (normali) resistenze e “vischiosità” che – anche di fronte alla attivazione di tale procedura – la Amministrazione adduce al fine del pagamento dovuto: ne sanno qualcosa i “commissari ad acta” nominati dalle Commissioni Tributarie!

A voler “pensar male”, sembrerebbe che, da un lato, l’Agenzia si sia fatta promotrice di “apertura” circa gli effetti della sentenza di condanna a favore del contribuente ma dall’altro, abbia limitato tali effetti, rendendo effettivo tale rimborso all’esito della procedura di “ottemperanza” di cui essa controlla i “tempi e gli effetti”, più efficacemente rispetto a quanto avverrebbe con riferimento ad azioni esecutive civilistiche (ad esempio pignoramento presso istituti bancari), che tuttavia potrebbero consentire al contribuente risultati aventi maggiore incisività e più pronta soddisfazione.

In altre parole, la riscossione (anche in esecuzione di sentenza di condanna) è destinata a rimanere “cosa nostra” dell’Amministrazione: profilo questo che, a mio avviso, presenta “criticità” anche dal punto di vista costituzionale, considerato che l’azione esecutiva (da sempre appartenente alla giurisdizione del giudice ordinario) è ora sottratta al proprio “giudice naturale”, in violazione dell’art. 25 Cost..

Il riferimento ai principi costituzionali, richiama alla memoria la problematica della mediazione tributaria che, nella previsione dell’art. 17 bis (così come sostituito dall’art. 9, n. 4 d.lvo 2015, n. 156) anche in forza dell’intervento del Giudice delle leggi, ha definitivamente perso la natura originaria di “condizione di proponibilità” del ricorso, per confermare quella di sua “procedibilità” ridotta tuttavia alla mera “dilazione” della data di trattazione del ricorso stesso da parte del Giudice: tale trattazione non può avvenire prima che sia trascorso il termine di 90 giorni dalla proposizione del ricorso, al fine di consentire all’Ufficio (o alla parte) di formulare una propria proposta di mediazione, (con sanzioni ora ridotte 35% del minimo edittale e non più al 40%).

Al di là, delle considerazioni svolte, a mio avviso la “novella” del 2015 in materia di contenzioso tributario è, nel suo complesso apprezzabile, avendo anche cercato di razionalizzare la problematica della condanna alle spese di giudizio (ormai previste anche per le azioni cautelari e in via di principio compensabili solo in caso di “soccumbenza reciproca” o per “gravi, ed eccezionali ragioni” che devono essere espressamente motivate), nonché quella della sospensione degli effetti dell’atto di imposizione (o della sentenza) sia nel giudizio di I° grado che di appello che di Cassazione anche se in proposito

la relativa disciplina appare non chiara e farragginosa, dovendosi differenziare le diverse posizioni del contribuente e dell'ente impositore.

La riforma che invece manca (e che si auspica) è quella dello status del giudice tributario in relazione al quale l'intervento normativo più saliente è (quale modifica al d.lvo 1992, n. 545) quello della necessità che il giudice tributario sia dotato (almeno) "di laurea magistrale o quadriennale in materie giuridiche o economiche aziendalistiche", essendo comunque encomiabile la previsione dell'impegno del Consiglio di Presidenza alla "organizzazione di corsi di formazione permanente dei giudici tributari": impegno che, a ragion del vero, non è mai comunque mancato in questi anni.

E' ben vero che un giudice più "preparato" è anche più "indipendente", ma è altrettanto vero che un giudice a "tempo pieno" sarebbe preferibile ad un "giudice a tempo parziale".

Al riguardo, mi piace riportare quanto espresso nella ordinanza della CTR della Toscana (1) ove così si legge: «*occorre considerare che il processo tributario si caratterizza per la sostanziale assenza di una fase istruttoria o di raccolta delle prove da parte di un giudice terzo, o comunque in contraddittorio (...) Ragioni dovute alla formazione strutturale delle Commissioni composte da magistrati part time inducono i giudici a pervenire alla decisione con celerità senza indulgere ad indagini ulteriori e da essi stessi gestite.*»

«*Di fatto, l'istruttoria fiscale è affidata quasi esclusivamente alla Amministrazione che ad esempio raccoglie dichiarazioni di persone informate dei fatti. Dichiarazioni che possono compromettere l'esito del processo anche se, si vuole ripetere che non sono vere testimonianze, ossia prove, ma solo indizi.*»

Condivido tale (inaspettata) puntualizzazione che evidenzia come lo status giuridico del giudice tributario possa condizionare lo stesso esercizio della sua funzione giurisdizionale: io stesso ho più volte formulato tale constatazione, sulla base di una "comune esperienza": pur avendo i poteri per farlo, sono (ad esempio) assai rari i casi di Consulenza tecnica disposta dal giudice tributario, sono assenti (per quanto attiene la mia esperienza) i casi di sopralluoghi disposti dal giudice tributario o di richiesta di (ulteriore) documentazione alla parte o alla Pubblica Amministrazione ( ai sensi degli art. 210 e 213 c.p.c.). Evidentemente, al riguardo, non si pone tanto un problema di "preparazione" del giudice tributario quanto di sua idonea "remunerazione" si da consentirgli di svolgere la propria funzione con assoluta "professionalità", dedicando ad essa anche tutto il dovuto "spatium temporis et deliberandi" senza incidere significativamente sulla "celerità" complessiva del processo tributario.

Al riguardo, ci si deve domandare perché, gran parte delle pronunzie della Cassazione censurino la sentenza impugnata sotto il profilo del suo difetto di motivazione, generando il conseguente obbligo alla riassunzione del giudizio (di cui è sempre onerato il contribuente), con grave dispendio di risorse ed "intasamento" del contenzioso tributario.

A mio avviso, non esiste una corrispondenza biunivoca fra "celerità" del deposito della sentenza e sua "esaustiva motivazione": anche le sentenze attese per mesi sono carenti di motivazione nella stessa proporzione in cui lo sono quelle "tempestive".

E' tuttavia immaginabile che un giudice "professionale" (e corrispondentemente retribuito) sarebbe (comprensibilmente) maggiormente incline ad un "approfondimento", potendo svolgere la propria funzione sia con "celerità" sia (soprattutto) con maggior approfondimento argomentativo.

Al riguardo, tuttavia, non v'è da illudersi: anche le sentenze del giudice civile (che, è "professionale" e - a quanto mi risulta - (meglio) retribuito) presentano una analoga per-

centuale di incidenza di loro censura per difetto di motivazione: ma allora il "tempo pieno" del giudice e la sua retribuzione assumono rilevanza solo in quanto appaiono destinati ad incidere sulla "professionalità" del giudice e quindi sulla sua "preparazione" intesi l'una e l'altra quali capacità di approfondimento e disponibilità ad effettuarlo.

In questa prospettiva, ben vengano quindi tutte le (ricordate) iniziative svolte ad assicurare una maggior "preparazione" del giudice tributario, nella certezza, tuttavia, che il risultato perseguito più facilmente sarà realizzato (almeno a mio avviso) alla condizione che il giudice sia anche "professionale" e "ben retribuito". A mio avviso, anzi, "professionalità" e "adeguata retribuzione" del giudice rappresentano circostanze che incidono anche sulla sua "preparazione" e per l'effetto della sua "indipendenza". Sotto questo essenziale profilo la novella del 2015 non apporta un effettivo e concreto contributo. Il problema è che al riguardo non si intravedano "all'orizzonte" avvisaglie di un mutamento, in tempi (ragionevolmente) brevi.

### La elaborazione giurisprudenziale

Il 2015 è stato un anno nel quale si segnalano rilevanti interventi nomofilattici della Suprema Corte.

In particolare, mi piace ricordare gli interventi giurisprudenziali in materia di "obbligo di preventivo contraddittorio endoprocedimentale", culminati (almeno *ratione temporis*) nella sentenza della Suprema Corte a Sezioni Unite 9 dicembre 2015, n. 24823 che tuttavia riconosce un obbligo generalizzato del previo contraddittorio amministrativo endoprocedimentale solo per i tributi "armonizzati" (IVA, accise, dazi doganali). In particolare secondo tale sentenza, il contraddittorio assumerebbe rilevanza solo se "utile" cioè solo se la sua mancanza ha avuto effetti sia sulla formulazione della pretesa impositiva che sulla relativa fase istruttoria.

Cosa intenda la Suprema Corte per "utilità" (di derivazione comunitaria) del previo contraddittorio è stato già ampiamente illustrato nel Convegno recentemente organizzato dalla benemerita AMT Liguria (in collaborazione con l'ordine dei Dott. Commercialisti) (2).

Mi limito, pertanto, in questa sede ad osservare che - dovendosi coordinare il contenuto di tale sentenza 24823/2015 con quella (sempre a Sezioni Unite) 18184/2013 si configurerebbe nel nostro ordinamento un obbligo del preventivo contraddittorio endoprocedimentale, per così dire, a "tre velocità":

A. Per i tributi "armonizzati" (Iva, accise, dazi doganali). La violazione di tale obbligo è rilevante solo se il contraddittorio omesso sarebbe stato "utile" al fine della emissione dell'atto di imposizione e di formulazione della pretesa impositiva (come sopra rappresentato) (Cass. 24823/2015).

B. Per i tributi "non armonizzati" (primi fra tutti Irpef, Ires, Irap, Registro, Tributi locali etc.) l'obbligo del contraddittorio preventivo segue le regole di cui all'art. 12 comma 7 L. 2000, n. 212 e cioè:

B1. affinché la violazione dell'obbligo del preventivo contraddittorio sia intervenuto, occorre che l'atto di imposizione sia stato emesso sulla base di una previa "verifica" fiscale.

B2. a tal fine è richiesta - a pena di nullità dell'atto - la osservanza del termine di 60 giorni fra chiusura di tale verifica ed emissione dell'atto di imposizione.

B3. La mancata osservanza di tale termine di 60 giorni non è causa di nullità dell'atto di imposizione, solo se cagionata da "necessità ed urgenza dell'Ufficio", non dipendente da, sua inerzia o disorganizzazione, ma da comprovate ragioni obiettive (Cassazione, Sezioni Unite, 2014 n. 18184).

C. Infine, nei casi in cui tale preventivo contraddittorio è espressamente previsto dalla legge (ad esempio studi di settore, accertamenti sintetici, rettifica formale della dichiarazione etc.) (Sezioni Unite, 24823/2015) la disciplina dello stesso è affidata a tale specifiche disposizioni normative le quali invero (generalmente) nulla prevedono circa la procedura da seguire, essendo, quindi, tale contraddittorio da espletarsi “a forma libera”.

Ritengo sia auspicabile la “omogeneizzazione” di tali diverse forme di contraddittorio preventivo endoprocedimentale fermo restando (a mio avviso) che la violazione dell’obbligo di previo contraddittorio dovrebbe in ogni caso essere considerata “non fine a se stessa”, ma correlata alla “utilità del contraddittorio omissivo, come sopra indicato. La necessità di tale “omogeneizzazione” è resa ancor più cogente in quanto, anche coordinando il contenuto delle due ricordate sentenze delle Sezioni Unite, resta da chiarire se per i tributi armonizzati (quale l’Iva) accertati a seguito di “verifica fiscale”, valgono le sopra (sub B) illustrate regole previste dall’art. 12 comma 7 cit. o quella della “utilità” richiesta da Cass. 2015 n. 24823 di cui sub. C che precede.

Altra pronunzia giurisprudenziale che mi piace ricordare in questa sede è la ordinanza Cass. Sez. VI 26/1/2016, n. 1455 che, in materia di accertamento sintetico, ritiene che il contribuente possa fornire la prova della “lecita provenienza” delle spese per incrementi patrimoniali effettuati, anche semplicemente dimostrando la **esistenza** di idonee disponibilità patrimoniali e la “durata temporale” delle stesse senza dover necessariamente provare l’**effettivo impiego** di tali disponibilità nella effettuazione della spesa di che trattasi, dovendosi, tuttavia, a tal fine onerarsi il contribuente di dimostrare almeno la “verosimilità” di tale impiego, in assenza (ad esempio) di ulteriori investimenti o di operazioni anche non considerate ai fini dell’accertamento sintetico.

Infine, segnalo come apprezzabile la intervenuta sottoscrizione di un “Protocollo di intese” fra il Primo Presidente della Corte di Cassazione e il Consiglio Nazionale Forense in cui si formulano alcuni suggerimenti formali afferenti la redazione degli atti difensivi in Cassazione (ricorsi, controricorsi, memorie) con riferimento particolare alla loro estensione (massimo 30 pagine di motivi), alla necessità della indicazione di una sintesi ecc.

A mio avviso, la sottoscrizione di tale Protocollo è destinata a comportare il definitivo tramonto del principio di “autosufficienza” (che aveva in passato portato alla inammissibilità di tanti ricorsi) oramai superato dalla (ripristinata) necessità di allegare agli atti definitivi i documenti richiesti la cui allegazione (pur da sempre prevista dalla legge: art. 366, comma 2, n. 4 c.p.c.) sembrava invece relegata nell’oblio, da una “prassi” che però (nel frattempo) ha inflitto le proprie vittime!

Ringrazio per l’attenzione e porgo buon Anno giudiziario 2016 e buon lavoro a tutti.

#### Note:

(1) Ord. 18 gennaio 2016, n. 736/1/2015 (Pres. Cicala) con la quale si solleva questione di incostituzionalità dell’art. 12 comma 7 l. 2000, n. 212, nel punto in cui prevede l’obbligo del preventivo contraddittorio endoprocedimentale solo con espresso riferimento ad accertamenti emessi a seguito di “verifiche fiscali”.

(2) Si veda la mia relazione “L’“utilità” del contraddittorio e la sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte 24823/2015” ove tale sentenza è indicata per quanto attiene la configurabilità nel nostro ordinamento di un principio generale da cui far discendere l’obbligo del previo contraddittorio anche per i tributi “non armonizzati” e viene illustrato (e condiviso) il concetto di necessaria “utilità” del contraddittorio medesimo.

**Prof. Avv. Antonio Lovisolo**  
Università di Genova

## Ricordo dell’Avvocato Piero Franzosa



Si è spento lo scorso 11 gennaio, all’età di 58 anni, l’avvocato Piero Franzosa, lasciando un incolmabile vuoto nell’intero Foro genovese. L’amico fraterno Piero era un avvocato di altri tempi, lottatore indomito sia nella professione che nella vita che, purtroppo, negli ultimi anni lo aveva chiamato ad affrontare dure prove. Sempre sorridente, sempre pronto alla battuta scherzosa, generoso e leale verso tutti, clienti, colleghi, magistrati. Un penalista che ha affrontato nella sua carriera fra i più importanti processi del panorama giudiziario genovese; capace, però, di mettere lo stesso impegno anche nella piccola causa, magari per un cliente che neppure poteva pagarla. Non a caso la Chiesa dell’Immacolata di via Assarotti, in cui sono stati celebrati i suoi funerali, era gremita di avvocati, magistrati, autorità, amici ma anche di tantissimi clienti che hanno voluto dargli un saluto. Durante i mesi della sua ultima battaglia, nella sua stanza di degenza, si assisteva ad un via vai incessante di persone, a dimostrazione dell’affetto infinito che Piero suscitava. E lui, dal suo letto, benché provato dalla malattia, fino all’ultimo, dispensava sorrisi, carezze e ringraziava tutti per essere lì al suo fianco. Piero continuerà a vivere, prima di tutto nel ricordo della sua splendida famiglia, suo primo grande amore, ma anche in quello di ciascuno di noi che ha avuto il privilegio di poter camminare al suo fianco. Si susseguono le iniziative in suo ricordo: l’ultima è il Memorial Piero promosso da Giustizia Rossoblù, a ricordare uno dei grandi amori di Piero, il Genoa. Personalmente di Piero ho mille ricordi ma uno voglio dividerlo: è stato uno dei primi avvocati che ho conosciuto quando, timida e impaurita, ho messo piede per la prima volta, vent’anni fa, nel mondo forense. Piero, con il suo sorriso e il suo modo di fare, mi ha protetto e fatto capire quale avvocato avrei voluto diventare. Non so se ci sono riuscita ma tu Piero resterai sempre il mio modello. Ciao Piero, amico mio.

**Avv. Roberta Barbanera**  
Consigliere dell’Ordine degli Avvocati di Genova

