

CULTURA E DIRITTI

3/3

2018



CULTURA E DIRITTI
PER UNA FORMAZIONE GIURIDICA

SCUOLA SUPERIORE DELL'AVVOCATURA
FONDAZIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

rivista quadrimestrale • anno VII • numero 3/3 • settembre-dicembre 2018

P S A
UNIVERSITY
PRESS

Cultura e diritti : per una formazione giuridica / Scuola superiore dell'avvocatura, Fondazione del Consiglio nazionale forense. - Anno 1, n. 1 (gennaio-marzo 2012)-. - Pisa : Pisa university press, 2012-. - Quadrimestrale

340.05 (22.)

I. Scuola superiore dell'avvocatura 1. Diritto - Periodici

CIP a cura del Sistema bibliotecario dell'Università di Pisa

Scuola Superiore dell'Avvocatura

Fondazione del Consiglio Nazionale Forense

Piazza dell'Orologio, 7 - 00186 Roma

Tel. +39 06 6872866 - Fax +39 06 6873013

Sito web: www.scuolasuperioreavvocatura.it

Condirettori Andrea Mascherin e Salvatore Sica

Direttore responsabile Salvatore Sica

Comitato scientifico Fabio Addis, Gabriella Elvira Autorino, Francesco Cardarelli, Paolo Carbone, Renato Clarizia, Rosanna De Nictolis, Gianluca Maria Esposito, Andrea Federico, Marzia Ferraioli, Giuseppe Franco Ferrari, Alberto Gambino, Luigi Kalb, Marcello Maggiolo, Daniele Marrama, Emanuela Navarretta, Paolo Pisa, Maria Alessandra Sandulli, Mario Sanino, Salvatore Sica, Giuseppe Spoto, Vincenzo Zeno Zencovich, Attilio Zimatore

Comitato dei revisori Piero Guido Alpa, Stathis Banakas, Adolfo Di Majo, Bénédicte Fauvareu-Cosson, Alfonso Moreno Hernandez, Jay P. Kesan, Fiona Macmillan, Salvatore Mazzamuto, Sergio Perongini, Pietro Rescigno, Salvatore Sica, Francesca Sorbi, Giorgio Spangher, Giuseppe Spoto, Pasquale Stanzone

Coordinamento editoriale Giuseppe Spoto

Numero chiuso in redazione il 18 dicembre 2018

Hanno collaborato a questo numero: Guido Alpa, Iside Castagnola, Fabio Diozzi, Nancy de la C. Ojeda Rodríguez, Alessandra Panduri, Michele Salazar, Marianna Scali, Federica Spinaci

Abbonamento Annuo: € 90,00

Numeri singoli: € 25,00

La richiesta va indirizzata alla segreteria della casa editrice Pisa University Press (Tel: 050 2212056 - Indirizzo: Lungarno Pacinotti, 43 - 56126 Pisa)

La direzione della rivista esaminerà per la eventuale pubblicazione gli elaborati ricevuti all'indirizzo e-mail: redazione@scuolasuperioreavvocatura.it

Gli autori devono allegare un breve *abstract* in inglese al contributo inviato alla redazione

Gli scritti si dovranno uniformare alle indicazioni riportate nei "Criteri redazionali" reperibili sul sito della Scuola Superiore dell'Avvocatura (www.scuolasuperioreavvocatura.it) e in calce al presente volume

ISSN 2280-6334

ISBN 978-88-3318-040-3

Registrazione presso il Tribunale di Pisa numero 15 del 24 maggio 2012.

Indice

- 7 **Editoriale**
 Salvatore Sica

Orientamenti

- 13 La vicenda delle restituzioni
 Guido Alpa

Formazione forense

- 27 La corrispondenza riservata tra colleghi ed il rapporto con il cliente:
 tra deontologia e contratto professionale
 Annalisa Atti
- 37 Brevi note sugli obblighi informativi degli intermediari
 in materia di investimenti aventi ad oggetto strumenti finanziari complessi
 Matteo Di Pumpo
- 47 Mediazione obbligatoria e patrocinio a spese dello Stato.
 Il diritto dell'avvocato al compenso in caso di accordo in mediazione
 ovvero chi è tenuto a pagare l'avvocato della parte ammessa al patrocinio gratuito?
 Silvio Zicconi

Diritto europeo e comparato

- 59 Il *Compliance package* e la corretta attuazione del diritto europeo: novità e riforme
 Micaela Lottini

Professioni, cultura e società

- 79 Penelope
 Michele Salazar

Biblioteca

- 85 Recensione a *Non perdere la speranza. La storia di due sorelle in Lager*
 di Maria Camilla Pallavicini di Ceva e di Priolo
 Michele Salazar
- 89 Recensione a *La nueva regulación de los contratos de crédito inmobiliario*
 di Esther Muñiz Espada
 Giuseppe Spoto



Editoriale

Salvatore Sica

L'ultimo fascicolo del 2018 affronta questioni giuridiche di rilevante interesse per l'avvocato che vuole tenersi aggiornato e che è consapevole del fatto che la professione è diventata sempre più lo specchio dei problemi della società attuale. Una professione che per essere svolta con diligenza e capacità deve essere in grado di confrontarsi con i nuovi strumenti offerti dal legislatore, anche quelli che sono presentati come alternativi ai tradizionali mezzi di tutela, senza mai dimenticare i principi fondamentali alla base del nostro ordinamento. Per essere considerati esperti di una materia, dobbiamo sempre conoscere il quadro generale e la realtà storica all'interno dei quali una norma nasce ed è chiamata a trovare applicazione. Soltanto attraverso la consapevolezza di questi elementi, l'interprete può rendersi conto, tra le varie soluzioni possibili, quali siano le ragioni che hanno spinto in concreto in direzione di una determinata opzione legislativa, piuttosto che a favore di un'altra egualmente possibile in astratto.

In una società che si muove velocemente e dove è sempre più richiesto un sapere di tipo specialistico, è al contempo necessario capire che non può esistere nessuna difesa dei "diritti" che non sia contestualmente accompagnata da un'effettiva e durevole promozione della "cultura". Questi due concetti costituiscono il titolo della nostra rivista: *Cultura e diritti*, perché sono i due pilastri fondamentali che devono sempre guidare la formazione di ogni buon avvocato.

Siamo consapevoli che non può esservi esercizio del diritto senza un'attenta formazione basata sui valori fondamentali, che consenta all'interprete di agire correttamente, adoperando i mezzi a disposizione per il fine più giusto. In questa prospettiva, l'approfondimento culturale di questo numero è ricco di numerosi spunti di riflessione, utili in primo luogo alla vita professionale di chi è costantemente chiamato ad adattarsi alle numerose novità legislative, e che deve affrontare i problemi derivanti da una successione normativa, non sempre puntuale e chiara, a causa di un legislatore spesso troppo frettoloso e sprovveduto, ma vi sono anche altri approfondimenti e suggerimenti di lettura, in piena sintonia con il percorso compiuto fino a questo momento.

Guido Alpa apre questo fascicolo, ricordando a tutti noi, quanto l'interpretazione del Diritto possa essere spietata e ingiusta, descrivendo gli ostacoli e le difficoltà riscontrate dagli ebrei italiani, non soltanto durante l'applicazione delle leggi razziali sotto il fascismo, ma anche dopo la fine della guerra, sui modi e i tempi di restituzione dei beni sottratti e sui problemi di rientro nelle posizioni lavorative precedentemente ricoperte.

Seguono i contributi di Annalisa Atti, Matteo Di Pumpo e Silvio Zicconi su questioni più vicine all'esercizio della professione forense. Il primo articolo descrive le cautele che devono essere osservate nella corrispondenza tra colleghi e nel rapporto con i clienti, in base al contratto di prestazione professionale sottoscritto, ma anche in relazione alle regole del codice di deontologia. Il secondo articolo offre una panoramica sugli obblighi informativi degli intermediari in materia di investimenti aventi ad oggetto strumenti finanziari complessi, spingendo ad una lettura suppletiva delle norme giuridiche con il corretto approfondimento delle regole economiche, in quanto lo studio del Diritto non può mai essere separato da quello dell'Economia perché si tratta di discipline che rappresentano due facce della stessa medaglia. Infine, il capitolo dedicato alla formazione forense contiene un saggio di Silvio Zicconi sul problema del compenso dovuto all'avvocato per la sua attività di assistenza di una parte ammessa al gratuito patrocinio in un procedimento diretto ad ottenere la mediazione. L'autore osserva che a mente della previsione dell'art. 85 del T.U. in materia di spese di giustizia e dell'art. 29 del Codice deontologico forense e in assenza di deroghe del d.lgs. n. 28/2010, si dovrebbe sostenere che in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato nel procedimento di mediazione da parte del proprio assistito, l'avvocato non potrebbe ricevere dal cliente nessun compenso, dovendo in queste ipotesi rivolgersi all'autorità giudiziaria per la liquidazione ed all'Erario per il pagamento. In caso contrario, l'avvocato incorrerebbe in un grave illecito disciplinare, sanzionato con la sospensione dall'esercizio della professione. Il contributo offre al lettore un approfondimento critico dei ragionamenti svolti e delle soluzioni proposte dalla dottrina e dalla giurisprudenza, consentendo di cogliere i punti di debolezza del quadro normativo vigente, e in assenza di un intervento di chiarimento, fermo restando i problemi descritti, ritiene auspicabile un'interpretazione sistematica teleologica, che estenda l'applicazione dell'art. 75 T.U. spese di giustizia alla fase di mediazione obbligatoria anteriore allo svolgimento del processo.

La rubrica di approfondimento del diritto europeo e del diritto comparato ospita il lavoro di Micaela Lottini sul *Compliance package* che introduce una nuova strategia per l'integrazione del mercato, fondata non più sull'adozione di nuove norme, ma piuttosto su un intervento diretto a garantire (a vari livelli) l'effettivo raggiungimento dei risultati delle norme esistenti.

Nell'ultima parte del fascicolo, Michele Salazar esamina la figura mitologica di Penelope e lo stratagemma da questa utilizzato per temporeggiare durante il periodo dell'attesa del ritorno dell'amato sposo.

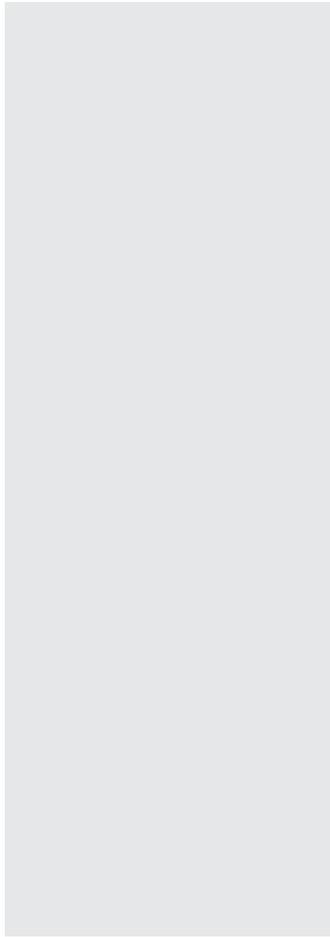
La biblioteca ospita le recensioni di due testi, assai diversi tra loro, ma che non dovrebbero mancare nella lista dei prossimi acquisti. La prima presentazione è di Michele Salazar, e riguarda la storia di due nobildonne piemontesi, deportate in un campo di concentramento e della loro testimonianza, di resistenza e di speranza, attraverso un libro di ricette, che da ordinario libretto

diventa un atto di fiducia nel futuro e di ritorno alla vita e alle esigenze quotidiane, dopo molta sofferenza.

Infine, il volume presentato da Giuseppe Spoto ci offre l'occasione di riflettere sulla necessità di uno studio privo di confini territoriali, esaminando il lavoro in lingua spagnola della professoressa Esther Muñiz Espada sui mutui immobiliari e sulle ultime novità del processo di armonizzazione delle regole europee.



ORIENTAMENTI





La vicenda delle restituzioni

Guido Alpa

Dalla prima alla seconda persecuzione: 1938-1944/1945; 1944-2018

La persecuzione degli Ebrei in Italia¹ non si conclude con la liberazione dai campi di concentramento, con il ritorno dai luoghi di sopravvivenza, con il rimpatrio dalle terre ospitali in cui i più fortunati avevano potuto trovare scampo: prosegue senza ritegno e nell'indifferenza generale quando si pone il problema delle restituzioni, restituzioni intese in senso lato, cioè la reintegrazione nel posto di lavoro e nelle funzioni nella pubblica Amministrazione, nella Magistratura, nella scuola e nell'Università, la ripresa dell'attività economica negli esercizi commerciali, nelle professioni, nelle imprese, la restituzione delle proprietà, in particolare dell'abitazione, degli arredi, dei beni di pregio, dei depositi bancari, dei prodotti finanziari e assicurativi. In altri termini la persecuzione prosegue nell'ostacolo alla ripresa della vita quotidiana nell'ambiente che si è lasciato sotto la costrizione delle armi, o per la paura delle delazioni, della cattura, dell'incarcerazione, dell'internamento. Ed anche quando la restituzione avviene si tratta pur sempre di beni dimidiati, svalutati, e di natura patrimoniale, magari ottenuti *iussu iudicis*, mai del grave danno morale sofferto per un lungo tempo.

Si registrano casi di eccezione: in più occasioni il Consiglio Nazionale Forense ha – in occasione del Giorno della Memoria – ricordato gli avvocati ebrei cancellati dagli albi a seguito delle leggi razziali², e vi sono state celebrazioni

¹ Oggetto di una letteratura storica e giuridica assai ampia: per i primi riferimenti v. S. GENTILE, *La legalità del male. L'offensiva mussoliniana contro gli ebrei nella prospettiva storico-giuridica (1938-1945)*, Giappichelli, Torino 2013; G. ACERBI, *Le leggi antiebraiche e razziali italiane e il ceto dei giuristi*, 2° ed., Giuffrè, Milano 2014; U.G. ZINGALES, *La giurisprudenza sulle leggi razziali*, in *Federalismi.it*, 20.6.2014; G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano*, Rosenberg & Sellier, Torino 1998; M. SARFATTI, *Gli ebrei nell'Italia fascista*, Einaudi, Torino 2007.

² V.G. ALPA, 1938. *I giuristi italiani, il codice civile e le leggi razziali*, in *Rass. forense*, 1/2014, pp. 159 ss.; il 27 gennaio 2009 fu presentato al Consiglio Nazionale Forense il volume di David Cerri *Le leggi razziali e gli avvocati italiani-Uno sguardo in provincia*, Plus, Pisa 2009, che, come si precisava nel comunicato stampa a cura di Claudia Morelli, «fa luce sull'atteggiamento distratto degli avvocati rispetto alle leggi della vergogna e sul sacrificio compiuto dai legali italiani di religione ebraica. Nel libro si trova traccia dei ricorsi degli avvocati di religione ebraica contro le delibere di cancellazione dagli albi forensi, in applicazione delle leggi razziali. E ancora della storia del rabbino capo della Comunità di Pisa, Giacomo Augusto Hasdà, avvocato iscritto e cancellato dall'albo per incompatibilità con la sua carica religiosa e poi catturato dalla Gestapo e deportato ad Auschwitz. Così come

anche da parte dei corpi magistratuali per i magistrati allontanati dal servizio; sono stati pubblicati libri che raccontano le disavventure degli avvocati perseguitati, ma anche il loro coraggio nella lotta contro il fascismo e il nazismo³; sono state esposte mostre circolanti che raccontavano la storia degli “Avvocati senza diritto”, degli avvocati che avevano continuato a svolgere la loro professione negli studi di colleghi solidali, degli avvocati che avevano fondato la DELASEM e sostenuto, aiutato, soccorso gli ebrei italiani e stranieri in fuga. Ma il diritto – e con esso i suoi interpreti – è stato spietato in tutte le fasi delle due persecuzioni: nella previsione delle leggi e degli atti amministrativi ablativi e demolitori, la cui collezione stupisce per la molteplicità, la meticolosità e la “impassibilità” nel dettare divieti, vincoli, sanzioni, e nella fase del ritorno⁴.

Questo fenomeno giuridico si può leggere in tutte le sue formanti: innanzitutto la formante dottrinale, che prepara e accompagna la persecuzione dal punto di vista culturale, la formante legislativa e amministrativa, la formante giurisprudenziale. Per quanto riguarda la prima fase della persecuzione basta ricordare le due riviste, *La difesa della razza* e *Il diritto razzista*, la raccolta legislativa pubblicata dagli Autori – e sono molti – che si sono occupati della storia degli Ebrei in Italia e delle diverse dolorose vicende che li hanno oppressi, oppure nei siti web dei Musei e delle associazioni o delle fondazioni che raccolgono documenti, testimonianze, immagini dell’epoca e dei suoi protagonisti: *La rassegna mensile di Israel* (vol. LIV, n.1-2, 1988, p. 49 ss.) enumera ben 28 provvedimenti normativi del Regno d’Italia, fino al 1942 – ma la dottrina ne ha contati 89⁵, a cui occorre aggiungere i provvedimenti della Repubblica Sociale Italiana, e i provvedimenti delle Autorità tedesche nelle zone annesse al Terzo Reich e nelle zone occupate dopo l’armistizio dell’8 settembre 1943. La storia della giurisprudenza riflette il ruolo della magistratura sotto il Fascismo⁶.

Anche sulla seconda persecuzione, la storia del ritorno e delle restituzioni, la letteratura è vasta, questa volta partecipativa e solidale, la legislazione assai più circoscritta, la giurisprudenza invece molto ampia, perché le restituzioni hanno dato adito ad un contenzioso altissimo, nella maggioranza dei casi risol-

dell’imbarazzo delle mancate epurazioni degli avvocati che in epoca fascista avevano a vario titolo collaborato con il regime, da parte dei ricostituiti Ordini forensi nel dopoguerra. Partendo dalla realtà locale pisana, tra l’altro luogo presso il quale furono firmati da Vittorio Emanuele III, in villeggiatura a San Rossore, i quattro decreti leggi che segnarono l’inizio della persecuzione ebraica in Italia prova a squarciare il velo sulla dolorosa frattura vissuta dal mondo forense negli anni del regime fascista, tra le istituzioni forensi e le comunità ebraiche italiane, tra gli avvocati italiani e gli avvocati italiani di religione ebraica».

³ M. OTTOLENGHI - A. RE, *L'alveare della resistenza. La cospirazione clandestina delle toghe piemontesi. 1929-1945*, Giuffrè, Milano 2015.

⁴ G. ALPA, *Status e capacità*, Laterza, Bari-Roma 2003.

⁵ G. ACERBI, *Le leggi antiebraiche e razziali italiane ed il ceto dei giuristi*, 2^a ed., Giuffrè, Milano 2014, pp. 168 ss.

⁶ A. MENICONI, *Storia della magistratura italiana*, il Mulino, Bologna 2012.

tosì in danno ai perseguitati. Ed è per questo che, prendendo atto dei modesti risultati raggiunti, del dolore che si è accumulato al dolore e dell'umiliazione che si accompagna all'indifferenza o addirittura alla mancanza di solidarietà, ho voluto parlare di una *seconda persecuzione*. In altri termini, siamo in presenza del diritto, come legittimazione del male, nella prima fase, e del diritto come legittimazione dell'umiliazione, nella seconda fase.

I documenti ufficiali sulle restituzioni. La Commissione governativa presieduta dall'on. Tina Anselmi

Due sono i più importanti documenti ufficiali sulle restituzioni, entrambi composti ad opera delle Istituzioni: la Relazione conclusiva (Rapporto generale) della Commissione istituita nel 1998 per iniziativa del Presidente del Consiglio Giuliano Amato e presieduta dall'on. Tina Anselmi (deputato dalla V alla X legislatura), e il volume su *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia. Testimonianze*, curato dal Senato nel 2018.

Entrambi i documenti hanno una storia.

La Commissione Anselmi fu istituita d'intesa con l'Unione delle Comunità Israelitiche Italiane con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° dicembre 1998 con il compito di «ricostruire le vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni di cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati». Ne facevano parte esperti di diverse discipline e con variegate esperienze: la dott.ssa Paola Crucci, sovrintendente dell'Archivio Centrale dello Stato; il dottor Antonio Ferrace, prefetto a riposo; l'avv. Enrico Granata, direttore centrale dell'Associazione bancaria italiana; il dott. Piero Cinti, capo di gabinetto del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Agricoltura; l'avv. Luigi Desiderio, direttore dell'ufficio consulenza giuridica e cura delle pratiche legali dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e d'interesse collettivo; il prof. Luigi Lotti, presidente dell'Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea; il cons. Domenico Marchetta, capo ufficio legislativo del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica; l'avv. Francesco Nanni, direttore dell'area normativa dell'assicurazione nazionale delle Imprese Assicurazioni; il dott. Michele Sarfatti, coordinatore della Fondazione Centro di documentazione ebraica contemporanea di Milano; l'avv. Dario Tedeschi, consigliere dell'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane; il prof. Mario Toscano, ricercatore per la disciplina di Storia contemporanea dell'Università La Sapienza di Roma; il dott. Mario Viganò, incaricato unico per le ricerche della Commissione Indipendente d'Esperti Svizzera – Seconda guerra mondiale.

La Commissione ha svolto le sue ricerche dal 1998 al 2001, pubblicando un rapporto intermedio; dopo la presentazione del rapporto si sono svolti lavori parlamentari, per portare a compimento la ricerca iniziata e soprattutto per dare attuazione ai suggerimenti che la Commissione aveva rivolto alle Istituzio-

ni, avendo rilevato le gravi carenze nelle restituzioni e l'obiettiva situazione di disagio in cui continuavano a versare gli ebrei italiani che avevano subito lutti e malversazioni senza averne ricevuto alcun risarcimento. Per le sue ricerche la Commissione ha consultato Prefetture e Questure, Commissari del Governo per le province autonome di Trento e Bolzano, Presidente della Giunta per la Regione autonoma della Valle d'Aosta; Archivi di Stato e Archivio Centrale dello Stato; Archivi storici delle Province autonome di Trento e Bolzano; Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica; Ministero delle Finanze; Ministeri dell'Interno e degli Affari Esteri; Commissione interministeriale per il recupero delle opere d'arte; Comando dei carabinieri per la tutela del patrimonio artistico; Arma dei Carabinieri, Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione italiana; Istituto della Resistenza, in Cuneo e provincia; Monopoli di Stato; Società Italiana degli autori ed editori; Fondazione Mondadori; Istituto Nazionale delle Assicurazioni; Poste Italiane S.p.A.; Procura Militare; Avvocatura Generale dello Stato.

Ovviamente la prima parte della relazione ricostruisce, oltre alla normativa, le diverse attività di persecuzione, corrispondenti a quella che ho definito la prima fase della persecuzione (1938-1945), raccogliendo gli oltre 8.000 decreti di confisca, relativi alla spoliazione dei beni mobili e immobili appartenenti agli ebrei, e poi tutte le vicende che avevano lasciato una traccia storica di limitazione o privazione della proprietà privata; si è dedicata all'analisi dell'attività dell'EGELI, l'ente deputato alla amministrazione dei beni confiscati, ed ha analizzato i provvedimenti di restituzione con i loro effetti parziali. La convinzione della Commissione, esplicitata nella introduzione del rapporto, è che nonostante i documenti raccolti e le istituzioni consultate, molti aspetti delle spoliazioni e delle restituzioni siano ancora da chiarire; il rapporto dunque è necessariamente incompleto, ma ha messo in evidenza il grande debito che il Paese ha nei confronti degli ebrei colpiti dalle spoliazioni – senza calcolare l'enorme danno provocato dal Regno d'Italia e dalla Repubblica Sociale Italiana per la persecuzione dei cittadini italiani (e pure di quelli stranieri residenti o rifugiatisi in Italia) nel corso del periodo considerato, che inizia ancor prima delle leggi razziali, con il consolidamento pseudoscientifico, politico e sociale della nozione di "razza" (anche ebrea) e con la "legittimazione del male".

Il rapporto dedica alcuni capitoli alle restituzioni, che, sostanzialmente, si possono condensare in tre punti: l'operato dell'EGELI, la sorte dei depositi, dei titoli e degli effetti bancari e la sorte dei rapporti assicurativi che avevano coinvolto singoli ebrei o famiglie ebrae. Si ricorda negli archivi che l'EGELI era stato istituito nell'ambito dei provvedimenti razziali del 1938 per curare la gestione e la liquidazione dei beni ebraici confiscati in applicazione del r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 126. Successivamente la legge 16 giugno 1939, n. 942, aveva affidato al nuovo organismo gli immobili divenuti di proprietà statale dopo che era andato deserto il secondo esperimento d'asta, effettuato a seguito di procedura esecutiva esattoriale. Lo scoppio della guerra aveva aggiunto come

ulteriori competenze la gestione dei beni dei cittadini di nazionalità nemica sottoposti a provvedimenti di sequestro in applicazione dell'art. 20 della legge 19 dicembre 1940, n. 1994.

L'opera legislativa di restituzione è stata avviata dal Regno d'Italia del Sud, nel 1944, con due decreti, l'uno sulla reintegrazione dei diritti civili e politici (del 20 gennaio 1944, n. 25) e l'altro sulla reintegrazione dei diritti patrimoniali (dello stesso giorno, n. 26); per evitare rappresaglie nei confronti degli ebrei ancora sopravvissuti nelle province occupate dai nazifascisti, il secondo decreto non viene pubblicato dal Governo Badoglio, ma compare sulla *Gazzetta Ufficiale* nel mese di dicembre 1944. Solo dopo la liberazione di Roma, il 4 giugno 1944, sotto l'occupazione delle forze alleate, viene emessa un'ordinanza dal commissario Charles Poletti, per alleviare la situazione di indigenza in cui versava la comunità israelitica romana. Finalmente, via via nei territori liberati, cominciano ad applicarsi appositi decreti, e poi decreti nazionali che si susseguono fino al 1947, con esiti tuttavia insoddisfacenti.

Essenziale per realizzare i propositi di restituzione avrebbe dovuto essere la nuova attività dell'EGELI, che si svolse dal 1944 fino al 1967. Alla fine del 1945 erano ancora nel possesso dei beneficiari dei beni confiscati – acquirenti all'asta, proprietari a cui i beni erano stati rivenduti o semplici possessori – molte imprese, prevalentemente titolari di immobili, attrezzature, macchine, e arredi vari; molti beni erano stati alienati dallo stesso Ente; altri, pur offerti in retrocessione, erano stati rifiutati. Nella precisa ricostruzione della vicenda sono enumerati tutti i beni confiscati e la sorte di gran parte di essi, comprese le vicende giudiziarie di cui erano stati oggetto, posto che i beni restituiti non erano integri, alcuni erano stati saccheggianti o modificati o ricomposti, o erano del tutto improduttivi. Molti beni erano stati ripartiti tra enti gestori, che li avevano acquisiti singolarmente o in gruppo, e altri, come s'è detto, alienati, sicché dovevano essere recuperati dagli attuali proprietari o possessori. Molte delle sentenze di condanna di retrocessione, ad esito di giudizi intentati dagli ebrei originari titolari, non furono eseguite.

Ancor più complicata la restituzione dei beni che l'EGELI aveva in amministrazione provenienti dalle confische effettuate sotto la Repubblica Sociale Italiana, data la scarsità di documentazione e la scomparsa degli originari titolari, colpiti, anche personalmente, dalla drastica normazione che la RSI aveva introdotto nelle province sotto la sua giurisdizione, in collaborazione con i nazisti.

Il Ministero del Tesoro dal maggio 1945 aveva versato all'EGELI la somma di 25 milioni di lire per poter provvedere ai saldi bancari, tramite gli Istituti di deposito, per la restituzione dei valori provenienti dalla confisca dei beni sottratti ai cittadini ebrei.

Anche questa attività apparve subito disorganica e carente, sia per la disordinata documentazione sia per la difficile reperibilità degli originari titolari o delle prove che gli eredi dovevano esibire. In più, con perfidia tipica della ottusità burocratica ma anche per vergognosa miopia politica, era stato emanato

un decreto luogotenenziale (del 5 maggio 1946, n. 393) che faceva carico agli originari titolari di rimborsare le spese di amministrazione dei beni sopportate dall'EGELI.

Il rapporto Anselmi dedica ampio spazio al contenzioso aperto dagli originari titolari con l'EGELI e al ruolo dello Stato, che aveva solo in parte rimborsato gli Istituti per le somme sopportate per l'amministrazione e le banche per le somme a loro volta versate agli ebrei che avevano subito la confisca e la vendita successiva dei loro beni a terzi. Le circolari dell'EGELI stabilivano che gli originari proprietari avrebbero dovuto rimborsare non solo le spese di gestione, ma anche le somme pagate per estinzione di debiti e per escussione di crediti, le spese di conservazione, per riparazioni e migliorie, per interessi e per spese generali (*op. cit.*, p. 275)⁷. Con precisazione normativa che potremmo dire (eufemisticamente) sarcastica per non dire offensiva si chiariva che i proprietari erano esonerati dalle spese di trasporto per riportare nelle sedi originarie i beni mobili trafugati e trasferiti in Alta Italia per ordine del Ministero delle Finanze del Nord(!).

Il rapporto enumera la copiosissima documentazione amministrativa dell'EGELI e le pratiche istituite per il recupero delle somme da parte degli originari proprietari. Particolare attenzione viene data alla amministrazione dei beni alienati nella provincia di Bolzano e affidati ad un ente speciale (ARAR). Tra questi beni si rinvenivano libretti di deposito, titoli, buoni del Tesoro, azioni, cambiali, assegni, che l'EGELI avrebbe dovuto restituire, ma che in parte distrusse, in parte trattenne⁸.

Il problema più complesso riguarda i beni degli ebrei deportati deceduti senza lasciare eredi. L'Unione delle Comunità Israelitiche aveva richiesto maggiore trasparenza all'EGELI, anche per agevolare sia gli eredi sia l'acquisizione alle Comunità dei beni privi di titolare, ma queste iniziative ebbero scarso successo: l'opacità della gestione dell'EGELI, la ritrosia degli Istituti bancari, l'inefficienza degli uffici ministeriali allungavano i tempi di restituzione, anche al fine di far compiere i tempi della prescrizione per poter incamerare i beni confiscati. Dopo inutili insistenze dell'Unione delle Comunità Israelitiche, e molte polemiche sfociate anche in Parlamento, l'EGELI fu soppresso con l. 4 dicembre 1956 n. 1404, e nel 1957 fu posto in liquidazione. L'intera questione divenne di competenza del Ministero del Tesoro, che sovrintendeva alla liquidazione dell'Ente.

La restituzione, sotto i diversi commissari liquidatori, procedette con maggior celerità, ma nel 1958 i risultati della gestione appaiono sconfortanti: molti

⁷ Dipartimento per il coordinamento amministrativo. Commissione per la ricostruzione delle vicende che hanno caratterizzato in Italia le attività di acquisizione dei beni dei cittadini ebrei da parte di organismi pubblici e privati. Rapporto generale, Roma, aprile 2011, reperibile sul sito web del Governo italiano, p. 275.

⁸ *Op. cit.*, p. 281.

beni sono incamerati perché privi di proprietari originari, altri trattenuti definitivamente dai possessori per decorso della prescrizione decennale, altri ancora oggetto di contestazione⁹. Molti effetti furono bruciati o comunque distrutti. L'EGELI finalmente fu liquidato con decreto del 29 dicembre 1997.

Nel Rapporto Anselmi particolare attenzione è data a due settori nei quali le attività patrimoniali delle famiglie ebraiche si erano concentrate: le banche e le assicurazioni.

I conti bancari furono in parte regolati, come si è detto, dall'EGELI tramite gli Istituti bancari, e questi, per converso, restituirono agli eredi che avevano potuto documentare i loro diritti successivi i depositi e gli altri investimenti effettuati dai loro congiunti scomparsi a causa della Shoah.

Il fenomeno è assai esteso e coinvolge in particolare gli istituti di credito svizzeri presso i quali gli ebrei italiani in pericolo, già negli anni precedenti le leggi razziali, avevano iniziato ad esportare i loro risparmi per salvaguardare quella parte del patrimonio liquido che poteva essere sottratto ad eventuali congelamenti o confische, provvedimenti che poi effettivamente furono introdotti dalle leggi razziali e dalle spoliazioni. Il tema è spinoso, ed ancora attuale, come riportavano gli organi di stampa di qualche anno fa. Risulta infatti che nelle banche svizzere si registrano migliaia di conti di cittadini elvetici e di stranieri non movimentati da oltre settanta anni. Verso la fine degli anni '90 le banche elvetiche, grazie all'intervento e alla negoziazione seguita al Congresso Ebraico Mondiale, furono costrette a risarcire gli eredi delle vittime della Shoah con oltre 1 miliardo e 200 milioni di dollari¹⁰. Si sa che sotto tortura gli ebrei rinchiusi nei campi di sterminio furono costretti a rivelare gli estremi dei conti bancari nei quali avevano effettuati i loro depositi, in modo da consentire ai nazisti di poter effettuare le loro rapine con la connivenza delle banche.

Nel Rapporto Anselmi il problema è esplicitato in tutte le sue articolazioni: la difficoltà di reperire la documentazione, la capillare distribuzione delle banche su tutto il territorio nazionale (nell'annuario della Confederazione fascista del settore sono censite per gli anni 1939-1940 ben 2704 banche comprensive delle casse rurali), la prassi di effettuare depositi in libretti postali, il ricorso ai libretti al portatore, lo smarrimento delle chiavi delle cassette di sicurezza, la successione nella proprietà delle banche sono tutti fattori che hanno ostacolato il compimento di una puntuale, precisa, completa ricognizione del fenomeno, e quindi la restituzione ai titolari o ai loro eredi dei valori depositati.

Di qui due problemi giuridici di notevole rilevanza: l'identificazione del titolare e dei suoi eredi legittimi, la prescrizione dei crediti dei clienti. Il primo è stato risolto in modo formale, ricorrendo alla presentazione del certificato di

⁹ *Op. cit.*, p. 292.

¹⁰ *Nelle banche svizzere conti dormienti da oltre 60 anni: l'ombra della Shoah*, in *La Repubblica*, 4 maggio 2015.

morte, quando è stato possibile farlo; ma i nomi dei deportati deceduti risultano soltanto dai meticolosi registri dei campi di concentramento custoditi negli archivi tedeschi. Il secondo è più complesso, perché si sono radicati diversi orientamenti, propenso l'uno a far decorrere la prescrizione dal primo versamento, che converte il deposito regolare in deposito irregolare e quindi in un diritto di credito al *tantundem* da parte del depositante, e il secondo nel considerare la mancata movimentazione non come espressione di inerzia, cioè di mancato esercizio del diritto che conduce alla prescrizione, ma semplicemente come libera decisione del cliente di far custodire le somme versate da parte dell' istituto di credito, senza perdere il diritto.

Il problema della riservatezza, aperto dalla l. n. 675 del 1996 sulla tutela della privacy, che avrebbe potuto costituire un ulteriore ostacolo alla restituzione agli eredi, è stato risolto in senso positivo dal Garante della privacy dell'epoca, Stefano Rodotà, considerate le eccezionali circostanze del caso, con due lettere del 10 settembre e del 23 settembre 1999, e poi con un provvedimento del 22 maggio 2000 con cui si è precisato che «gli eredi possono esercitare il diritto di accesso ai dati che spettava al genitore, ma non hanno il diritto di accedere, in base alla legge sulla privacy, ai dati relativi a terzi. Si possono, quindi, acquisire informazioni su conti correnti, depositi e operazioni bancarie che riguardavano il defunto ma, appunto, rispettando la riservatezza di altri soggetti che hanno avuto rapporti con l'istituto di credito, a meno che queste informazioni servano agli eredi per far valere in sede giudiziaria eventuali contestazioni nei confronti della banca. In quest'ultimo caso, infatti, resta ferma la possibilità di far valere i propri diritti rispetto al rapporto bancario e, in tale prospettiva, la comunicazione dei dati può essere ottenuta anche per rendere possibile l'esercizio di un diritto di difesa, che viene favorito dalla legge sulla privacy».

La Commissione Anselmi tramite l'ABI aveva preso contatto con le banche italiane, per accertare se negli archivi storici da esse organizzati fossero presenti documenti o notizie riferiti ai depositi inattivi. I risultati ottenuti accorpando i dati con quelli derivanti dall'Archivio storico del Ministero delle Finanze hanno consentito di identificare diverse posizioni presso molteplici istituti bancari, ma la Relazione non riferisce i risultati delle istanze: né se gli eventuali eredi siano stati informati né se gli eredi richiedenti siano stati soddisfatti nelle loro legittime aspettative.

Risultati assai deludenti sono pervenuti invece dalle compagnie di assicurazione. In parte, per il fatto che all'epoca storica considerata, le compagnie esercitavano il ramo danni, ma in modo assai marginale il ramo vita, in parte per l'assenza di archivi storici, attesa la legittima distruzione della documentazione decorsi i dieci anni dalla accensione della polizza¹¹.

¹¹ *Op. cit.*, p. 342.

Segue. Il volume dedicato dal Senato all'abrogazione delle leggi razziali per iniziativa del sen. Giovanni Spadolini

Nel corso del 2018 è stato pubblicato a cura del Senato della Repubblica il volume *L'abrogazione delle leggi razziali in Italia*, in cui sono contenute la ristampa di una precedente pubblicazione sul tema e gli atti di presentazione dell'opera. Il primo volume è stato redatto da Mario Toscano, che ne ha curato l'introduzione, e da Silvio Benvenuto, che ha raccolto gli orientamenti giurisprudenziali e i riferimenti bibliografici; in più il volume colleziona tutti i provvedimenti legislativi relativi alle restituzioni, intese in senso lato, riguardanti i settori del lavoro, dei diritti civili e politici, la ricostruzione delle carriere, le pensioni di guerra, i vitalizi agli ex deportati, e i provvedimenti concernenti i diritti patrimoniali¹².

Mario Toscano spiega innanzitutto la ragione della pubblicazione del primo decreto per la reintegrazione nei diritti civili e politici degli ebrei, del 20 gennaio 1944, n. 25 e la decisione, presa dagli Alleati per motivi di tutela degli ebrei sopravvissuti nei territori della Repubblica Sociale Italiana, di non pubblicare immediatamente il decreto gemello n. 26 sui diritti patrimoniali. D'altra parte, anche se fosse stato pubblicato, il decreto non avrebbe avuto alcun effetto in quei territori, attesa la perdita di sovranità del Regno d'Italia del Sud nelle regioni occupate dai repubblicani e dai nazisti. Ma a parte la legislazione soppressiva dei provvedimenti razziali, che fu emanata a partire dal 1944, il problema segnalato da Toscano riguarda la sua attuazione. Per gran parte essa rimase infatti inattuata, data la difficoltà di ripristinare la situazione di fatto che era stata alterata dopo la cattura o la fuga degli ebrei. In altri termini, i provvedimenti amministrativi non ottenevano alcun effetto e la reintegrazione patrimoniale finiva per produrre un vasto e lungo contenzioso.

Furono coinvolti anche illustri giuristi, componenti di una Commissione per l'abrogazione delle leggi razziali (ACS, PCM, 1944-1947, b.3.2.2. f. 12573, sf) composta da Edoardo Volterra, Arturo Carlo Jemolo, l'avvocato Volli di Trieste, F. Comandini e S. Ottolenghi, Commissario straordinario della Comunità israelitica di Roma.

Rimaneva aperta la questione della restituzione dei beni agli ebrei scomparsi o ai loro eredi. In caso di irreperibilità di entrambe le categorie interessate l'Unione delle Comunità Israelitiche chiese ed ottenne che i beni fossero devoluti ad essa medesima, per la utilizzazione a scopi sociali a favore degli scampati¹³. Il problema fu risolto definitivamente con d. 11 maggio 1947 n. 364.

Tuttavia, nonostante l'approvazione della Costituzione e quindi la riaffermazione del principio di eguaglianza – peraltro, per quanto riguardava gli ebrei, già ripristinato dallo Statuto albertino del 1848, ma poi stravolto dalle

¹² V. le pp. 99-270.

¹³ V. ACS PCM anni e fascicoli citati.

leggi razziali – la vicenda delle restituzioni segnava il passo. L'attività legislativa migliorava la situazione: in particolare con l. 10 marzo 1955 n. 96 si estendevano ai perseguitati razziali le provvidenze stabilite in favore dei perseguitati politici, e successivamente furono introdotti numerosi provvedimenti normativi riguardanti specifici settori inerenti le attività lavorative e patrimoniali in genere.

Le modifiche al codice civile, la legislazione speciale e i negozi giuridici conclusi in stato di pericolo o in stato di bisogno

Il codice civile era entrato in vigore nel 1942, ma per il Libro primo si era anticipata la vigenza al 1 settembre 1939. Sulla redazione del Libro primo, sul suo allineamento alla legislazione razziale, e in generale, sulla concezione e sulla articolazione normativa di tutto il codice si è raccolta una letteratura vastissima¹⁴. La legislazione in materia è però piuttosto contenuta, essendo stati sufficienti alcuni decreti luogotenenziali a cancellare le tracce più evidenti delle idee e dei provvedimenti del regime fascista. Già con il d.leg.lgt. 14 settembre 1944 n. 287 si era soppresso il valore giuridico della Carta del Lavoro, che era stata anteposta – a mo' di programma politico e di documento giuridico orientativo per l'interprete – al codice civile con il r.d. 16 marzo 1942, n. 262, e si erano soppressi gli articoli delle disposizioni sulla legge in generale (art. 31) e del codice che facevano riferimento alle Corporazioni, alla concezione fascista dei rapporti economico-patrimoniali (art. 147, 1175, 2060, 2071) o alle stesse leggi razziali sotto forma di limitazione della capacità giuridica (art. 1 c. 3), o con esplicite menzioni della razza (artt. 91, 155, c. 2, 292, 342, 348 u.c., 404 u.c., 2196 n. 1, 2295 n. 1, 2328 n. 1, 2475 n. 1, 2518 n. 1). L'art. 1 c. 3 era stato nuovamente abrogato con d.lgs.lgt. 14 settembre 2044, n. 287 e con d.lgs.lgt. 5 ottobre 1944, n. 252.

Val la pena però di sottolineare un aspetto che spesso rimane in ombra quando si illustra la disciplina delle restituzioni. Si tratta dei negozi conclusi da cittadini italiani o stranieri ebrei in concomitanza con le leggi razziali per sottrarsi alla loro disciplina, conservare anche in via fiduciaria i beni di proprietà, oppure alienare i beni. In tutti questi casi è altamente probabile che le contrattazioni risentissero della grave situazione in cui versavano gli appartenenti alla religione israelitica o i portatori di nomi tipicamente ebrei che non avevano provveduto a chiedere il cambiamento del nome o gli ebrei che per meriti di guerra o per meriti politici avevano ottenuto la discriminazione. Era dunque probabile che il corrispettivo ottenuto fosse inferiore rispetto a quello di mercato.

¹⁴ V. ALPA, *Status e capacità*, cit., cap. II; S. GENTILE, *op.cit.*, p. 322 e ivi note; N. RONDINONE, *Storia inedita della codificazione civile*, Giuffrè, Milano 2003, pp. 156 ss.; R. TETI, *Documenti di archivio sul Libro I del codice civile*, in *Riv. dir. civ.*, I/1998, p. 355.

Al fine di prevenire lo svolgimento di attività professionale sotto lo schermo societario fu emanata la legge del 1939 n. 1815, che vietava la costituzione di società aventi ad oggetto lo svolgimento di attività professionali. La legge è stata abrogata solo recentemente, ma con l. n. 247 del 2012 si sono riammesse le società costituite con i modelli commerciali per gli avvocati, provvedimento poi esteso a tutti i professionisti.

Con d.lgs.lgt. del 5 ottobre 1944, n. 249 furono privati di efficacia giuridica tutti i provvedimenti adottati dalla RSI concernenti confische, sequestri e le sentenze del Tribunale speciale per la difesa dello Stato, le sentenze penali, le concessioni e revoche di cittadinanza, le sospensioni e le radiazioni da albi professionali, il conferimento di decorazioni; oltre a ciò e ai provvedimenti relativi alle carriere amministrative, erano privati di efficacia tutti gli atti amministrativi emanati sulla base dei provvedimenti del governo repubblicano.

Ciò che rileva dal punto di vista civilistico sono però i negozi conclusi dopo l'emanazione delle leggi razziali. I contratti conclusi dagli ebrei per recuperare il valore dei beni oggetto di prevista confisca, oppure per recuperare i mezzi per la fuga o per nascondere l'identità del titolare erano certamente conclusi in stato di pericolo, se effettuati sotto minaccia, oppure, se conclusi in stato di bisogno, nel caso di lesione *ultra dimidium*.

Prima che fosse prevista nel codice civile la disciplina della rescissione del contratto, agli artt. 1447 ss., la dottrina aveva solo accennato a questi temi (salvo la lesione *ultra dimidium*, che è stata studiata per secoli in quanto discende dalla *laesio enormis* del diritto romano)¹⁵, ma dal 1942 la disciplina della rescissione è stata razionalizzata; tuttavia l'azione di rescissione può essere proposta solo entro l'anno dalla conclusione del contratto. La lesione peraltro è stata disciplinata tenendo conto del fenomeno dell'usura, come precisa la Relazione al Re, n. 656; lo stato di pericolo, che può riguardare la parte o un terzo, non ha per riferimento un pericolo esterno e diffuso (come sarebbe stato possibile, e come nei casi dei comportamenti degli ebrei oggetto di persecuzione da ormai un lungo lasso di tempo anteriore al codice civile) ma un pericolo concreto ed immediato di cui è consapevole la parte che invoca la rescissione.

Il d.lgs.lgt. del 20 gennaio 1944 n. 26 sulla reintegrazione dei diritti patrimoniali dispose che «per tutti i contratti di alienazione di beni immobili, sia a titolo gratuito che oneroso, pei quali vi sia la prova incontestabile che il cittadino

¹⁵ Con l'interpolazione di alcuni testi, particolarmente di due rescritti diocleziani (*Cod.*, IV, 44, *de rescind. vend.*, 2 e 8), l'imperatore Giustiniano stabilì il nuovo principio che, quando un oggetto fosse stato comperato per meno della metà del suo giusto valore, il venditore avesse la facoltà di ottenere lo scioglimento del contratto di compravendita, a meno che il compratore non fosse disposto a corrispondere la differenza tra il prezzo effettivamente pagato e il giusto prezzo (*id quod deest iusto pretio*): v. E. ALBERTARIO, *Iustum pretium e iusta aestimatio*, in *Bull. ist. dir. rom.*, 31/1921, pp. 1 ss; S. SOLAZZI, *L'origine della rescissione per lesione enorme*, cit., pp. 51 ss.

colpito dalle leggi razziali s'indusse all'alienazione per sottrarsi all'applicazione delle leggi stesse con la riduzione della propria disponibilità degli immobili lo stesso avrà diritto di esercitare, nel termine di conclusione di un anno dalla pace, la relativa azione di *annullamento*. La prova di cui sopra può risultare da scritture private anche non registrate [...]. Il termine suindicato è stabilito in deroga all'art. 1442 codice civile».

La questione fu posta dunque *sub specie* di annullamento, e quindi per i vizi della volontà, con riguardo alla violenza, ed in ogni caso, il termine per l'esercizio dell'azione non fu di cinque anni, come di regola, ma di *un anno* dalla conclusione della pace. Non tutti gli ebrei che erano fuggiti o scampati alla morte e alla reclusione in campo di concentramento erano tornati, e così per i loro eredi. Di qui la proroga del termine – questa volta riferito non all'annullamento ma alla rescissione – fino al 15 aprile 1948. La ristrettezza dei termini non ha certo giovato alle restituzioni!

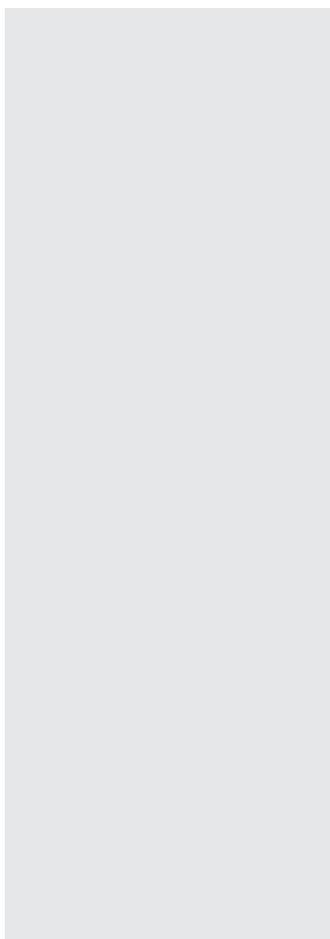
Per i beni confiscati sequestrati o comunque tolti ai perseguitati nelle regioni della RSI fu consentita l'azione di rivendicazione entro dieci anni dalla data di entrata in vigore del d.lgs.lgt. 5 maggio 1946, n. 393, termine poi esteso alla data del 5 dicembre 1947 dal d.lgs. CPS del 17 luglio 1947, n. 762, salva ulteriore proroga, per non più di sei mesi, con provvedimento del Ministero del Tesoro per “comprovata necessità”.

I commenti in materia non fanno riferimento a questi problemi, che pure furono discussi, come risulta dalla Relazione Anselmi, dal 1945 in poi dinanzi alle Corti.

Segno che la memoria dei giuristi, al pari della consapevolezza del male che può fare il diritto, è assai labile¹⁶. La vicenda delle restituzioni costituisce dunque un ulteriore ignobile, vergognoso capitolo della storia del nostro Paese.

¹⁶ V.A. SOMMA, *I giuristi e l'Asse culturale Roma-Berlino. Economia e politica nel diritto fascista e nazionalsocialista*, Klostermann, Milano 2005; G. ALPA, *Storia del diritto civile italiano*, il Mulino, Bologna 2018, cap. V.

FORMAZIONE FORENSE





La corrispondenza riservata tra colleghi ed il rapporto con il cliente: tra deontologia e contratto professionale

Annalisa Atti

L'art. 48 del Codice deontologico forense e il rapporto con il cliente

Un cittadino espone allo sportello competente, istituito presso un Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, una propria vicenda, ponendo infine un quesito: il suo legale ha fatto bene a riferirgli i contenuti fondamentali di una proposta transattiva, giunta dalla controparte, rifiutandosi però di inoltrargli la e-mail (riservata personale) che la conteneva?

Alla risposta che ciò è quanto prevede il codice deontologico (l'ex art. 28, ora art. 48, del Codice deontologico), il cittadino obietta che non se ne comprende il motivo, dato che quella lettera lo riguarda direttamente, e dunque nei suoi specifici confronti non vi è ragione di osservare un obbligo di riservatezza "contro se stesso", visto per di più che si tratta di un (a suo parere) "suo" documento.

La risposta che cita l'art. 48 del Codice deontologico è stata certamente corretta (il dettato è troppo chiaro per consentirne una diversa), ma non si può fare a meno di interrogarsi su quale sia la reale *ratio* del divieto suddetto, quando si concreti nel divieto di consegna della corrispondenza tra Colleghi al cliente, ossia quando il divieto deontologico incida sul rapporto tra l'avvocato e il suo cliente.

La ragione del disposto dell'art. 48 (già 28) del Codice, in particolare del comma 1, è palese: «L'art. 48 ncd (già art. 28 codice previgente) vieta di produrre o riferire in giudizio la corrispondenza espressamente qualificata come riservata quale che ne sia il contenuto, nonché quella contenente proposte transattive scambiate con i colleghi a prescindere dalla suddetta clausola di riservatezza. Tale norma deontologica è dettata a salvaguardia del corretto svolgimento dell'attività professionale e, salve le eccezioni previste espressamente, prevale persino sul dovere di difesa» (Consiglio Nazionale Forense – pres. f.f. Logrieco, rel. Iacona –, sentenza del 20 ottobre 2016, n. 315); «la norma mira a tutelare la riservatezza del mittente e la credibilità del destinatario, nel senso che il primo, quando scrive ad un collega di un proposito transattivo, non deve essere condizionato dal timore che il contenuto del documento possa essere valutato in giudizio contro le ragioni del suo cliente; mentre, il secondo, deve essere portatore di un indispensabile bagaglio di credibilità e lealtà che rappresenta la base del patrimonio di ogni avvocato. La norma, peraltro, non è posta ad esclusiva tutela del legale emittente, ma anche all'attuazione della sostan-

ziale difesa dei clienti che, attraverso la leale coltivazione di ipotesi transattive, possono realizzare una rapida e serena composizione della controversia» (Consiglio Nazionale Forense – pres. Mascherin, rel. Pasqualin – 17 febbraio 2016, n. 15).

Il divieto è talmente pregnante che «riguarda anche la corrispondenza propria, giacché l'art. 28 cit. non distingue tra mittente e destinatario e, inoltre, la ratio della norma (cioè assicurare la libertà di corrispondenza tra colleghi e lo scambio di scritti tra loro senza riserve mentali o timori che essi possano essere oggetto di produzione o divulgazione in giudizio) sarebbe radicalmente vanificata qualora il mittente della lettera “riservata” potesse fare cadere motu proprio e unilateralmente tale caratteristica e disporne a piacimento, anche producendola o riferendola in giudizio, costringendo il destinatario a temere che tale evento possa sempre verificarsi: il rischio che tale ipotesi si possa concretizzare, infatti, indurrebbe il destinatario ad introdurre riserve e cautele nella risposta (evitando sempre, ad esempio, ammissioni o consapevolezze di torti) così limitando comunque la sua sfera di libertà e snaturando, quindi, la finalità del divieto» (Consiglio Nazionale Forense – Pres. Alpa, Rel. Baffa – 2 marzo 2012, n. 38).

E riguarda persino ciò che corrispondenza, propriamente, non è (art. 38, comma 2, codice deontologico forense): «Viene meno al dovere di lealtà e probità il professionista che registra conversazioni telefoniche avute con un collega all'insaputa di quest'ultimo, consegnando successivamente le bobine delle registrazioni stesse al proprio cliente perché se ne serva come prova contro il collega in questione; qualunque registrazione magnetica, effettuata all'insaputa dell'interlocutore, infatti, rappresenta una condotta deontologicamente scorretta e riprovevole, soprattutto se riguarda un collega, tenuto conto che il dovere di riservatezza e di segreto tutela sia la corrispondenza scambiata con il collega che il contenuto dei colloqui verbali (anche telefonici)» (Consiglio Nazionale Forense – pres. f.f. Landriscina, rel. Scassellati Sforzolini – 28 febbraio 1992, n. 39).

Infine, si noti che «il Codice Deontologico vieta non solo di produrre la corrispondenza riservata ma anche di riferirne in giudizio il contenuto, sussistendo riservatezza sia nell'ipotesi in cui la missiva contenga proposte transattive, sia in quella in cui venga espressamente definita come riservata dal mittente (quale che ne sia il contenuto)» (Consiglio Nazionale Forense – pres. Alpa, rel. Picchioni – 23 luglio 2013, n. 135).

Dunque, tra Colleghi la previsione del divieto salvaguarda sia la professionalità, credibilità e lealtà dei difensori, sia (indirettamente) la stessa difesa ottimale del cliente, che deve poter essere perseguita cercando soluzioni stragiudiziali senza timore che ciò che viene ammesso, concesso, rinunciato, poi pregiudichi la tenuta della difesa nell'eventuale prosieguo giudiziale. Ma ciò riguarda, appunto, il rapporto di colleganza, e la probità e lealtà della professione.

Ma “contro” il cliente? Quale può essere la ragione di imporre riservatezza anche nei suoi confronti? Riservatezza, si badi, solo del documento “fisico”; il contenuto della corrispondenza, anche riservata, *deve* essere riferito al cliente (art. 27), per adempiere agli obblighi informativi imposti al difensore circa lo svolgimento del mandato defensionale.

Vi è da dire che il cliente non sarebbe soggetto ad alcun obbligo derivante dal codice deontologico, né ad alcun dovere di riservatezza epistolare in generale (ad esempio, non è invocabile in via analogica il disposto dell’art. 93 l. autore, per difetto della confidenzialità e dell’attinenza alla vita privata), e dunque non gli si potrebbe chiedere di non divulgare, di non produrre in giudizio la corrispondenza, di non usarla per porla a base di richieste e doglianze, e così via. Pertanto, si può affermare che riferire al cliente il contenuto di una missiva, ma non consegnargliene copia, risponde senz’altro all’esigenza di evitare che – come purtroppo è capitato – possa rientrare nel giudizio un documento che, nell’intenzione di chi scrive, oltre che in osservanza delle regole deontologiche, avrebbe dovuto rimanerne fuori. Esigenza talmente tutelata che, anche in caso di cessazione del rapporto professionale, la corrispondenza riservata non può essere consegnata all’ex cliente, ma solo al nuovo difensore, che sarà anch’egli vincolato al medesimo dovere di riservatezza (lo afferma l’art. 33, comma 1, Codice deontologico; e così anche Consiglio Nazionale Forense – pres. Alpa, rel. Mariani Marini – 10 aprile 2013, n. 58).

Gli interessi in gioco

Sopra si è letto che «La riservatezza della corrispondenza è dettata a salvaguardia del corretto svolgimento dell’attività professionale e, salve le eccezioni previste espressamente, prevale persino sul dovere di difesa».

In un caso limite, il Consiglio dell’Ordine di Trento si chiedeva se fosse possibile per un avvocato consegnare copia della corrispondenza tra colleghi al cliente, eventualmente epurata di specifici riferimenti, per permettergli di agire a tutela della propria reputazione, in tesi offesa dal contenuto di quelle missive; opina il CNF che «non può ritenersi che l’avvocato sia autorizzato a consegnare la corrispondenza riservata al proprio cliente: il canone complementare III dell’art. 28 c.d.f. prevede espressamente tale divieto di consegna estendendolo anche a carico dell’eventuale nuovo difensore. Né può indurre a diverse conclusioni l’accorgimento di coprire con *omissis* le parti ritenute irrilevanti, perché il divieto opera per le missive riservate sotto il profilo documentale e nella loro interezza, ma non frazionatamente nel corpo delle stesse. Va rilevato ulteriormente, per sottolineare l’inammissibilità di diversa soluzione, che opinare diversamente comporterebbe l’attribuzione all’avvocato del potere di provocare, impedire, favorire e/o orientare con diversa incisività le eventuali iniziative disciplinari-giudiziali nei confronti di colleghi facendo apparire (o meno) tutte (o alcune) le frasi “incriminate”. Il superamento del divieto di cui al

canone III dell'art. 28 c.d.f. neppure potrebbe essere giustificabile con l'intento di ampliare la tutela al proprio assistito perché il fedele e corretto espletamento del mandato difensivo non può assumere maggior pregio ed efficacia grazie alla violazione del vincolo di riservatezza della corrispondenza tra colleghi. Tale principio fondamentale, che non può essere modulato sulla base della maggiore o minore illiceità delle locuzioni contenute nelle lettere, è, come si è osservato, previsto nel preminente interesse "giudiziale" del cliente che, in un'ottica di bilanciamento tra le contrapposte esigenze, deve ritenersi prevalente sull'interesse "privato" della parte ad esercitare eventuali azioni a tutela della propria immagine compromessa nell'ambito di una corrispondenza riservata» (Consiglio Nazionale Forense – rel. Picchioni – parere del 14 gennaio 2011, n. 15).

Prevedere il vincolo di riservatezza (*recte*: del divieto di consegna della corrispondenza) anche nei confronti del proprio cliente fissa un punto di bilanciamento tra interessi contrapposti, secondo l'ordinamento vigente; l'interesse alla correttezza dei rapporti tra colleghi, e (indirettamente) alla miglior (più efficace, più pronta) difesa del cliente, ossia l'interesse superiore e generale della giustizia (che ricomprende entrambi questi interessi ed anche altri), da un lato; che prevale sull'interesse personalissimo del cliente ad "avere" e "toccare" (novello San Tommaso) ogni cosa tocchi la sua sfera personale. Questo è un principio consolidato, tralatizio; tuttavia, oggi, la protezione e l'attenzione speciale dedicata ai diritti del consumatore-utente-cliente, e in parallelo gli stringenti e crescenti doveri di trasparenza, informazione, assoluta chiarezza, messa a disposizione (pensiamo, *mutatis mutandis*, all'obbligo di preventivo, al consenso informato, e così via), rischiano di far mutare, a breve, il quadro di riferimento.

Certo, non erano questi i dubbi e i temi sottesi alla richiesta del cittadino presentatosi allo sportello; il nocciolo della sua richiesta stava nella non detta mancanza di fiducia nel proprio avvocato (la diffusa diceria che gli avvocati si accordano sempre tra loro, a danno dei rispettivi clienti), e forse anche in un dubbio concetto di *proprietà* dell'opera intellettuale del professionista (gli atti di una causa, la corrispondenza, frutto dell'opera dell'avvocato, sono "del" cliente? non nel senso di poterne avere copia, ma sotto il profilo della proprietà materiale ed intellettuale della *res*, della *roba* verghiana. Diverso, a mio parere, sarebbe il caso in cui il documento concernesse – come nel caso di referti medici, di cartelle cliniche, di dati raccolti – direttamente la persona interessata; qui invece la *res* interessa la persona, ma non la concerne).

Il possibile conflitto tra precetto deontologico e adempimento professionale

Partendo da questa fattispecie ed allargando l'analisi, il dubbio che ci si può porre è cosa può accadere nell'ipotesi in cui l'osservanza del precetto deontologico potrebbe causare un danno al cliente, e dunque potrebbe comportare una responsabilità professionale dell'avvocato (per inadempimento al mandato defensionale).

Casi concreti, posti all'attenzione dei giudici, pare non ve ne siano (ancora). Visti tuttavia i recenti orientamenti giurisprudenziali in materia di responsabilità professionale in genere, certamente si potrebbero presentare: dunque, non è peregrino chiedersi se il rispetto della deontologia possa esimere da responsabilità professionale l'avvocato, che in tal modo non difenda al meglio il proprio cliente, e/o non gli faccia raggiungere il risultato sperato.

Il caso contrario, cioè se possa configurarsi una responsabilità professionale del difensore in seguito alla violazione di un precetto deontologico, pare associato laddove riguardi precetti che sono specificazioni del dovere generale di correttezza, buona fede e diligenza (artt. 1175 e 1176 c.c.) nella prestazione intellettuale (così testualmente E. DEL PRATO, *Regole deontologiche delle professioni e principio di sussidiarietà: l'esperienza italiana*, in *Riv. Dir. civ.*, 4/2014, p. 10764; ma anche M. FRANZONI, *Violazione del codice deontologico e responsabilità civile*, in *Danno e resp.*, 2/2013, p. 121; per ulteriori spunti cfr. G. CERDONIO CHIAROMONTE, *Norme deontologiche e responsabilità contrattuale dell'avvocato nel recente dibattito*, in *Nuova Giur. Civ.*, 11/2012, p. 20695). Pur se sotto un profilo concettualmente diverso, lo afferma anche la Corte di Cassazione (Cass., sez. un., 20 dicembre 2007, n. 26810, in *Giust. civ.*, I/2008, p. 2167) che «le norme del codice disciplinare forense costituiscono fonti normative integrative del precetto legislativo» (su cui vedansi le osservazioni di F. GALGANO, *Deontologia e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Contratto e imp.*, 2/2011, p. 287); mi pare che questo principio si possa applicare anche laddove si tratti di riempire di significato una clausola generale.

Ma tornando alla domanda se l'osservanza del precetto, dannosa per il cliente, possa escludere l'inadempimento, la riposta si fa più difficile. Cosa può succedere nel caso, ad esempio, in cui il divieto di fornire copia di corrispondenza riservata privi il cliente della possibilità di dimostrare il concreto perseguimento di intese transattive, non andate a buon fine per irragionevole rifiuto altrui? O nel caso in cui la corrispondenza riservata contenga ammissioni di colpe, di mancati pagamenti, non provabili agevolmente altrimenti (pensiamo ad una prescrizione presuntiva)? L'avvocato che non consegni la missiva, che non usi in giudizio il contenuto della stessa, rischia o no di essere contrattualmente inadempiente nei confronti del cliente, qualora ne sortisca una pronuncia che condanni il cliente, o che ne respinga la domanda per mancanza di prova?

Vi è che alcuni doveri deontologici dell'avvocato non sono posti a tutela del cliente, ma di altri interessi e valori, mentre altri ancora (come questo di cui si discute) sono posti direttamente a tutela di altri interessi e solo indirettamente (anche) del cliente. Non è tema nuovo; si tratta della c.d. doppia fedeltà dell'avvocato, al cliente e all'ordinamento (il fine superiore della giustizia). Il Codice di comportamento degli avvocati europei ci dice che «I divieti (deontologici, *N.d.R.*) spesso contrastano con gli interessi immediati del cliente, e la gestione di questo apparente conflitto tra gli interessi del cliente e quelli della giustizia

costituisce uno dei problemi che per formazione l'avvocato è preparato a risolvere» (CBCE, principio [i]). Ma lo siamo davvero?

Vi sono probabilmente casi in cui la scelta tra rispettare il precetto deontologico e tutelare il cliente è (relativamente) semplice; ad esempio, quando si tratti di infrangere i doveri di informazione e preventivazione (art. 27 Codice deontologico) per rendere *ad horas* una urgente prestazione professionale (in materia penale gli esempi potrebbero essere molti); altri, in cui la scelta è molto meno semplice, ad esempio quando venga in gioco il dovere di verità (art. 50 Codice deontologico). Il caso di cui si parla rientra, a mio parere, tra questi ultimi.

Breve *focus* sulla natura delle norme deontologiche ed il loro rapporto con la normativa vigente

Per valutare le possibili conseguenze in materia di responsabilità professionale, mi pare occorra riprendere gli spunti emersi nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla natura e cogenza delle norme deontologiche, rispetto a quelle di emanazione statale.

Nel recente passato (superati remoti orientamenti secondo cui le prescrizioni deontologiche erano ritenute solamente regole morali o etiche, prive di rilievo e valenza giuridica), la giurisprudenza ha in un primo momento qualificato queste prescrizioni come regole di natura negoziale (una sorta di autodisciplina di categoria), interpretabili non secondo i canoni della interpretazione delle leggi (art. 12 preleggi), ma secondo quelli dell'interpretazione dei contratti (art. 1362 ss. c.c.) (Cass., 6 giugno 2002, n. 8225 parla di «autoregolamentazione vincolante nell'ambito dell'ordinamento di categoria»; similmente lo afferma anche Cass., 16 novembre 2006, n. 24392, in *Mass. Giust. civ.*, 2006).

Un diverso, successivo, orientamento ritiene invece che dette norme «costituiscono fonti normative integrative del precetto legislativo» (Cass., sez. un., 20 dicembre 2007, n. 26810, in *Giust. civ.*, I/2008, p. 2167, ed altre successive), attribuendo loro rilevanza esterna, superando dunque anche l'opinione che esse siano sì norme giuridiche, ma solo nell'ambito del rapporto interno tra iscritto e suo ordine professionale; ciò, in ogni modo, sempre che non siano in qualche modo richiamate in norme primarie, dalle quali in tal caso traggono la loro efficacia di fonte primaria. Nel caso di menzione esplicita della prescrizione deontologica ad opera di una normativa primaria, sarebbe allora la gerarchia delle fonti a dettare come le due fonti si contemperino; si pensi alla normativa c.d. Bersani, ed alla prescrizione di nullità delle pattuizioni sul compenso professionale difformi da quelle prescritte art. 2, comma 3°, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito in l. 4 agosto 2006, n. 248.

A dire il vero Galgano (*op. cit.*) ritiene che una simile impostazione sia frutto «di una visione superata del diritto, che fa dello Stato il detentore esclusivo della giuridicità, la quale da altro non può derivare se non dall'efficacia coercitiva che la legge dello Stato attribuisce alle pattuizioni private non contrastanti con

norme imperative, oppure dalla speciale potestà di dettare norme e di giudicare, di una autorità a ciò abilitata con legge dello Stato», e, richiamandosi alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici di Santi Romano, rimarca il fatto che «le regole deontologiche che (*le corporazioni professionali*) si danno per un corretto esercizio della professione, non possono essere abrogate o modificate con legge dello Stato: queste, come ha correttamente avvertito il Consiglio nazionale forense [...], valgono “agli effetti civili”, possono essere fatte valere davanti al Giudice dello Stato; le altre valgono “agli effetti deontologici”, sono applicate dagli organi professionali di giustizia (*pur se*) ne possono derivare, questo sì, reciproci condizionamenti».

La distinzione tra effetti deontologici della prescrizione comportamentale, ed effetti civilistici della disciplina – ad esempio – negoziale, non ci aiuta però a comprendere come possano coesistere, e come si possano conciliare, due previsioni, l’una civilistica e l’altra deontologica, nel caso siano in conflitto tra loro; né a comprendere in che modo possa contemperarsi il rispetto di una regola deontologica che – concretamente – possa danneggiare l’assistito, ed il rispetto della disciplina civilistica, che potrebbe invece portare ad un risultato ben diverso dall’“assoluzione” del professionista in sede giudiziaria.

Una possibile via di uscita sarebbe quella di ritenere che le regole deontologiche possano essere sussunte nella disciplina contrattuale del singolo rapporto professionale, così da rendere il precetto deontologico parte integrante della disciplina negoziale del rapporto professionale.

Vi è stato chi ha proposto una simile strada, assimilando le regole deontologiche ora ad usi negoziali, ora a usi normativi, entrambe, ma in senso diverso, fonti integrative del contenuto del contratto (per un’analisi approfondita delle due categorie, si veda E. QUADRI, *Gli usi nella disciplina del contratto: spunti per una ricostruzione unitaria*, in *Contr. e imp.*, 2009, pp. 1065 ss., nonché lo stesso E. DEL PRATO, *Fonti legali e usi*, in *Riv. Dir. civ.*, 4/2002, p. 20515); ora a fonti interpretative del contratto, quali criteri di concretamento e valutazione del comportamento diligente (ma “in blocco”, e non solo laddove disciplinano nello specifico l’attività professionale vera e propria).

Sulla terza ipotesi (parametri di comportamento diligente) è stato osservato che «Non convince in primo luogo l’idea che in questo modo sarebbe lo stesso debitore, cioè per l’esattezza l’organo di autogoverno della categoria degli avvocati, a formulare le regole in base alle quali verrà valutata la diligenza e correttezza dell’avvocato-debitore. In effetti la provenienza unilaterale dei criteri che determinano il comportamento dovuto dal professionista appare inidonea a fondarne la rilevanza sul piano del rapporto contrattuale: a tale scopo ci vorrebbe anche un’accettazione, sia pure tacita, da parte del creditore» (G. CERDONIO CHIAROMONTE, *op. cit.*). Inoltre, il conflitto tra la necessità di rispettare la norma deontologica, e la necessità di perseguire l’interesse dell’assistito nell’esecuzione della prestazione, che può presentarsi nei casi in cui la norma deontologica tutela un interesse diverso da quello dell’assistito, non sembra si

possa risolvere integrando il concetto di buona fede, correttezza e diligenza con il precetto deontologico. Il dovere di diligenza qualifica il comportamento che il professionista debitore deve tenere per soddisfare l'interesse del cliente creditore, ed è volto a tutelare e realizzare quello specifico interesse; non pare strutturato in modo da poter soddisfare anche interessi terzi, magari contrastanti con quello del creditore (ed è naturalmente questione del tutto diversa ed estranea alle figure degli obblighi di protezione, o del contratto con effetti protettivi a favore di terzo). Analogo discorso si può fare relativamente al dovere di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto, che grava sulle parti del contratto ed è a favore di entrambe, e non sembra potersi estendere a ricomprendere doveri di correttezza estranei al rapporto, fino al punto di rendere doveroso un comportamento rispettoso di questi ma sfavorevole al cliente. Spesso la Suprema Corte ha affermato che il dovere di buona fede e correttezza impone alle parti di adempiere ad obblighi anche non espressamente previsti dal contratto, ma dove ciò sia necessario per preservare gli interessi della controparte (ad esempio, la nota Cass., 18 settembre 2009, n. 20106). Non sembra quindi che gli interessi terzi (com'è quello della amministrazione della giustizia) possano assumere rilevanza nel rapporto contrattuale, se in danno all'interesse del creditore, mediante le clausole di diligenza e correttezza.

Sulla seconda ipotesi (usi normativi, o fonti autonome "integrative del precetto legislativo") è stato rilevato che «tali norme assumono valore nell'ordinamento statale in conseguenza del rinvio che quest'ultimo fa ad esse per la individuazione della responsabilità disciplinare del professionista, in ragione della relativa potestà conferita all'ordine forense. Rinvio che non innalza comunque a fonti statali le fonti dell'ordinamento particolare, ma ne riconosce l'efficacia all'interno dell'ordinamento generale, efficacia circoscritta entro l'ambito in cui il rinvio stesso opera» (G. CERDONIO CHIAROMONTE, *op. cit.*); dunque la norma deontologica non sarebbe in grado, sul piano normativo, di derogare alle norme del codice civile, modificando la disciplina giuridica dei rapporti privatistici. Come sopra si è visto, anche Galgano (*op. cit.*), partendo dalla identica considerazione di giuridicità delle norme deontologiche, pur se giunge alla medesima conclusione ("indifferenza" tra di loro di norme civilistiche e norme deontologiche), lo fa attraverso tutt'altro e difforme ragionamento (dignità di legge del precetto deontologico originaria, e non riflessa da norma statale che ne faccia menzione).

Sulla prima soluzione (usi negoziali), infine, è stato notato che «La prospettiva di conferire rilevanza alle disposizioni meramente deontologiche mediante una clausola d'uso che ad esse rinvia, pone l'interrogativo circa la soluzione di eventuali conflitti delle regole deontologiche con norme primarie o secondarie di rango superiore derogabili. Se, infatti, la clausola d'uso – diversamente dall'uso normativo – prevale sulle norme derogabili, si dovrebbe sostenere, nel contrasto, la prevalenza della norma deontologica» (E. DEL PRATO, *Regole deontologiche...*, cit.), riferendosi evidentemente a Cass., 6 marzo 2007, n. 5135 («Gli

usi negoziali, che operano integrando o interpretando la volontà dei contraenti quando essa sia incompletamente o ambigualmente espressa e consistono in pratiche seguite da una determinata cerchia di contraenti individuati su base territoriale o per l'appartenenza ad una individuata categoria di operatori economici, obbligano le parti anche se da esse ignorati (in quanto l'applicazione degli stessi è esclusa soltanto ove risulti con certezza che i contraenti non abbiano voluto riferirsi ad essi) e prevalgono sulle stesse norme di legge aventi carattere dispositivo»; non concorda su questo inserimento automatico a prescindere dalla volontà, anche implicita, delle parti App. Genova, 12 gennaio 2008).

Questa impostazione permetterebbe di risolvere il dubbio intorno al quale si sta ragionando, *ex art. 1340 c.c.* per il quale le clausole d'uso si intendono inserite nel contratto se non risulta che non sono state volute dalle parti; in sostanza, quali *pratiche seguite da una determinata cerchia di contraenti individuati per l'appartenenza ad una individuata categoria di operatori economici*, esse costituiscono, per chi si avvale di un professionista di quella categoria, una regola di comportamento sul rispetto della quale fare affidamento, «proprio perché da quando vi è un ordinamento professionale le parti contraenti considerano implicito l'adeguamento dell'attività del professionista alla disciplina che segna i limiti del suo comportamento rispetto al gruppo a cui appartiene», perché «l'attività (*del professionista*), in linea di massima, è regolata per l'intera categoria non solo dalle norme del codice ma anche da quelle proprie dell'ordine professionale» (così G. CERDONIO CHIAROMONTE, *op. cit.*); norme che, correlativamente, anche si accettano implicitamente.

“Professionista” e “consumatore”: codici deontologici e codici di condotta

Allarghiamo ancora l'orizzonte, prendendo spunto da questa ultima notazione.

La direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori definisce (all'art. 2, lett. f) il codice di condotta come «un accordo o una normativa che non è imposta dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro e che definisce il comportamento dei professionisti che si impegnano a rispettare tale codice in relazione a una o più pratiche commerciali, o ad uno o più settori imprenditoriali specifici». Questa definizione è ripresa nell'art. 18, lett. f), del nostro Codice del consumo, e, secondo i più, fa riferimento al complesso di direttive e criteri di comportamento che il professionista stabilisce di utilizzare e onorare per assicurare alti standard di qualità e maggiori garanzie per i consumatori; ma farebbe riferimento anche a quella più complessiva nozione di diligenza professionale di cui alla successiva lett. h) del medesimo articolo.

Secondo l'art. 21 del Codice del consumo, «È considerata ingannevole una pratica commerciale che, nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, induce o è idonea ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non

avrebbe altrimenti preso, e comporti [...] b) il mancato rispetto da parte del professionista degli impegni contenuti nei codici di condotta che il medesimo si è impegnato a rispettare, ove si tratti di un impegno fermo e verificabile, e il professionista indichi in una pratica commerciale che è vincolato dal codice».

Autodisciplina, codice di condotta, codice deontologico, non sono fenomeni così diversi tra loro (lo ritiene anche E. DEL PRATO, *Regole deontologiche...*, cit.). Anzi; gli interessi in gioco e gli effetti, più o meno diretti, derivanti da codici di condotta, di autodisciplina, deontologici, sono accomunati dalla loro capacità di incidere su una pluralità di soggetti, anche terzi, andando *al di là* del rapporto contrattuale interessato dal codice, e dal fatto che il loro rispetto e la loro vincolatività sono assistiti da procedure, a struttura e/o natura giudiziale, che ne permettono l'*enforcement* attraverso meccanismi di controllo e sanzione agli inadempienti.

In ottica consumeristica, dunque, il codice deontologico/codice di condotta sarebbe un uso negoziale che tratteggia il comportamento del professionista e su cui, in quanto atteso, si basa l'affidamento del cliente/consumatore. Pare quindi manifestarsi una certa consonanza con quanto sopra esposto, circa la natura delle norme deontologiche (intese nella loro globalità come *corpus* di usi negoziali), e la loro capacità di integrare per ciò la disciplina contrattuale del rapporto professionale, anche se provenienti, per definizione, solo da una delle parti.

Tuttavia, rispetto a questo ultimo punto, l'ottica consumeristica sembra rovesciata. Qui, l'unilateralità della predisposizione delle norme deontologiche è riguardata più nel senso di cui all'art. 1370 c.c., ovvero nel valere esse in caso di dubbio *contro* il predisponente, invece che nel senso di cui all'art. 1374 c.c., ossia nell'essere vincolanti per le parti indipendentemente dall'essere state conosciute dalle stesse. Se infatti è considerata ingannevole una pratica commerciale che contravvenga alle disposizioni del codice di condotta, sull'affidamento dell'osservanza del quale il consumatore ha fondato la propria decisione contrattuale, il rispetto del codice deontologico viene visto come uno degli elementi su cui si fonda il consenso del cliente consumatore, e non come elemento introdotto nel regolamento contrattuale senza che egli ne avesse una piena conoscenza (con il dubbio dunque di una effettiva e piena volontà).

Il che può costituire un ulteriore elemento a favore della decisa adesione alla teoria secondo cui «l'attività (*del professionista*), in linea di massima, è regolata per l'intera categoria non solo dalle norme del codice ma anche da quelle proprie dell'ordine professionale» (così G. CERDONIO CHIAROMONTE, *op. cit.*), che dunque saranno entrambe vincolanti per le parti, nel rapporto contrattuale professionale, con necessaria prevalenza di quelle deontologiche laddove esse contrastino con norme dispositive, tra le quali sembrano rientrare quelle che tratteggiano la correttezza dell'adempimento professionale.

Brevi note sugli obblighi informativi degli intermediari in materia di investimenti aventi ad oggetto strumenti finanziari complessi

Matteo Di Pumpo

Definizione di strumenti finanziari complessi, in particolare i *futures* e le opzioni

La normativa relativa agli investimenti finanziari, in Italia, è prevalentemente di tipo regolamentare. Il primo Regolamento Intermediari venne emanato in attuazione del d.lgs. 58/1998 (Testo Unico in materia di strumenti finanziari – T.U.F.) dalla Consob con delibera del 1/07/1998 n. 11522. Questo Regolamento, a partire dal 1 novembre 2007 veniva abrogato dal nuovo Regolamento Intermediari 16190/2007 che è quello attualmente in vigore.

In materia di investimenti su strumenti finanziari il nuovo Regolamento Intermediari distingue tra strumenti non complessi e strumenti complessi.

In particolare, in base all'art. 43, «Gli intermediari possono prestare i servizi di esecuzione di ordini per conto dei clienti o di ricezione e trasmissione ordini, senza che sia necessario ottenere le informazioni o procedere alla valutazione di cui al Capo II, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) i suddetti servizi sono connessi ad azioni ammesse alla negoziazione in un mercato regolamentato, o in un mercato equivalente di un paese terzo, a strumenti del mercato monetario, obbligazioni o altri titoli di debito (escluse le obbligazioni o i titoli di debito che incorporano uno strumento derivato), OICR armonizzati ed altri strumenti finanziari non complessi».

Il successivo art. 44 (“strumenti finanziari non complessi”) del Regolamento Consob 16190/2007 prescrive che uno strumento finanziario che non sia menzionato nel precedente art. 43, comma 1, lettera a)¹, sia da considerare “non complesso”, se soddisfa determinati criteri, tra cui «a) non rientra nelle definizioni di cui all'art. 1, comma 1-*bis*, lettere c) e d) del Testo Unico, nonché nelle definizioni di cui all'articolo 1, comma 2, lettere d), e), g) h), i) e j) del Testo Unico».

Più precisamente, in base all'art. 1, comma 2, lettera d) del d.lgs. 58/1998 (T.U.F.), rientrano i «contratti di opzione, contratti finanziari a termine stan-

¹ Azioni ammesse alla negoziazione in un mercato regolamentato, o in un mercato equivalente di un terzo paese, strumenti del mercato monetario, obbligazioni o altri titoli di debito (escluse le obbligazioni o i titoli di debito che incorporano uno strumento derivato), OICR armonizzati.

dardizzati (*futures*) [...] connessi a valori mobiliari, valute, tassi di interesse o rendimenti o ad altri strumenti derivati, indici finanziari o misure finanziarie che possono essere regolati con consegna fisica del sottostante o attraverso il pagamento di differenziali in contanti».

In altre parole, ai sensi del Regolamento Consob 16190/2007 le operazioni di acquisto e di vendita di opzioni e *futures* comportano un elevato livello di rischio, e pertanto non possono rientrare nella categoria degli strumenti finanziari “non complessi” ma devono necessariamente essere considerati strumenti finanziari “complessi”.

In particolare, i *futures* sono strumenti finanziari collegati ad un’attività sottostante, il cui valore ne influenza il prezzo, e che prevedono il regolamento differito della posizione lunga o corta.

Ciò significa che, all’atto dell’acquisto o della vendita, l’investitore non è tenuto a corrispondere l’intero valore del contratto, ma solo una percentuale di esso; per la precisione, gli scambi in *futures* avvengono conformemente al cosiddetto “sistema dei margini”.

Prima di poter eseguire una qualsiasi operazione in *futures*, il cliente investitore deve versare su un conto dedicato il cosiddetto “margine di garanzia”, ovvero una somma iniziale, calcolata in percentuale sull’intero valore del contratto *futures*, che ha l’obiettivo di garantire la copertura di eventuali perdite registrate nel corso della giornata. Tale somma verrà ridefinita alla fine di ogni giornata di scambi, in ragione delle variazioni di valore del contratto e della sua volatilità. Se, quindi, a fine giornata il prezzo di chiusura del *futures* è maggiore del prezzo di apertura, al *buyer* del relativo *futures* viene accreditato il cosiddetto margine di variazione, pari alla variazione del valore contrattuale del *futures*; contrariamente colui che si trova in posizione corta sullo stesso *futures* vedrà addebitarsi un margine di variazione per lo stesso importo.

Dunque, il cliente realizza guadagni o perdite, di norma con cadenza giornaliera, in relazione alle variazioni del prezzo *futures*.

Acquistare un *futures* corrisponde ad effettuare una previsione al rialzo circa il prezzo futuro del sottostante, così come venderlo significa vedere al ribasso le aspettative sullo stesso sottostante, esattamente come per un titolo azionario.

Dal momento che il rapporto fra valore del *futures* ed ammontare del margine di garanzia è elevato, una variazione percentuale, seppur modesta, del valore del *futures* (FIB) provoca una variazione percentuale amplificata di n volte nei fondi depositati come margine di garanzia.

Per questo motivo, si dice che il contratto *futures* è un contratto a leva.

Operare a leva crea quindi un rischio potenzialmente elevatissimo sulle perdite.

Con riferimento, invece, alle opzioni, si tratta di strumenti finanziari complessi per i seguenti motivi:

- così come i *futures*, vi è la possibilità di generare passività che vanno oltre il costo di acquisizione dello strumento;
- non è facile comprendere le sue caratteristiche: il premio di un'opzione, è legato al valore del sottostante ed alla sua volatilità da una complessa relazione che non può essere facilmente assimilata da un investitore non dotato di un sufficiente grado di conoscenza degli strumenti finanziari e dei loro meccanismi;
- acquistare un'opzione significa acquisire il diritto di acquistare o vendere, entro o ad una certa data, un determinato sottostante ad un prezzo (*strike price*) prefissato; la convenienza ad esercitare o meno tale diritto è dunque legata al valore che assumerà il sottostante al momento dell'esercizio dell'opzione.

Come per i *futures*, dunque, anche le opzioni permettono di operare a leva, in quanto offrono la possibilità di ottenere guadagni/perdite maggiori di quanto investito alla data di negoziazione del contratto.

Tale rischiosità è resa ancora più pronunciata nel caso delle posizioni corte su opzioni: nel caso si venda un'opzione *call*, l'investitore in posizione corta è esposto a perdite potenzialmente infinite, a fronte dell'incasso di un premio, che rappresenta solo una frazione del valore del Contratto negoziato.

Gli obblighi informativi dell'intermediario finanziario in materia di diligenza, correttezza e trasparenza

Gli strumenti finanziari che, come i *futures* e le opzioni, presentano un rapporto di leva maggiore di 1, sono stati classificati dalla Consob nell'Elenco *Prodotti Finanziari a Complessità Molto Elevata* allegato alla Comunicazione del 22 dicembre 2014.

Detto Elenco include, oltre agli strumenti finanziari a leva maggiore di 1, anche gli strumenti finanziari Derivati di cui all'art. 1, comma 2, lettera d), del T.U.F. vale a dire «contratti di opzione, contratti finanziari a termine standardizzati (“future”)...*omissis*». Ne consegue che gli strumenti *futures* e le opzioni devono essere considerati degli strumenti finanziari “a complessità molto elevata” in quanto (i) strumenti finanziari a leva e (ii) strumenti Derivati di cui all'art. 1, comma 2, d) del T.U.F.

In detta comunicazione, l'Autorità di vigilanza, riprendendo alcune raccomandazioni dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA), ha inteso porre l'attenzione su alcune misure cui l'intermediario deve conformarsi in fase di selezione dei prodotti finanziari complessi da destinare al pubblico dei clienti: «l'intermediario è sempre tenuto ad effettuare una adeguata due diligence su tutti i prodotti complessi che intende inserire nella gamma d'offerta. Quando a seguito di tale verifica l'intermediario accerti che in concreto il prodotto – sia esso incluso o meno nell'elenco allegato alla presente Comunicazione – non possa mai soddisfare al meglio gli interessi dei propri

clienti o che, rispetto ad esso, manchino le informazioni sufficienti a valutarne le principali caratteristiche ed i rischi, eviterà di prestare consigli su quel prodotto o di venderlo».

La Comunicazione dunque, chiarisce e conferma le informazioni obbligatorie sui rischi da evidenziare ai clienti prima del compimento di qualsiasi operazione di negoziazione di un qualunque strumento finanziario complesso, sia esso inserito o meno nello speciale elenco dei *Prodotti Finanziari a Complessità Molto Elevata*. Nel caso in cui poi, fra le tipologie di prodotti offerti dall'intermediario siano presenti prodotti *a complessità molto elevata* di cui all'Elenco, la raccomandazione è di «prestare un'attenzione rafforzata, nel rispetto comunque di tutti i presidi indicati dall'ESMA per i prodotti complessi e/o strutturati».

La normativa primaria

Attesa l'indiscussa complessità degli strumenti finanziari oggetto della presente vertenza, gli Intermediari prima di far sottoscrivere un contratto di investimenti in strumenti finanziari complessi sono tenuti al rispetto degli obblighi di diligenza e correttezza disciplinati innanzitutto dal codice civile agli artt. 1176 e 1175 c.c. e dalla normativa speciale all'art. 21 del T.U.F. dovendo fornire al cliente investitore informazioni sulla natura, la struttura, la provenienza, la tecnica di valutazione del prezzo, ed infine il rischio insito nelle operazioni in *futures* e in opzioni, garantendo quindi il diritto dell'investitore ad una scelta consapevole, tanto più se classificato come "Cliente al dettaglio"² o "consumatore".

L'intento del legislatore è quello non solo di tutelare l'investitore, ma soprattutto di creare un canone di condotta volto a garantire l'integrità dei mercati.

L'art. 21 del T.U.F. detta una serie di criteri generali che hanno trovato attuazione dettagliata prima nel Regolamento Consob n. 11522/1998 (oggi abrogato) e, oggi, nel Regolamento Consob n. 16190/2007.

L'art. 21 del T.U.F. stabilisce che nella prestazione dei servizi e delle attività d'investimento i soggetti abilitati devono: «a) Nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento e accessori i soggetti abilitati devono: a) comportarsi con diligenza, correttezza e trasparenza, per servire al meglio l'interesse dei clienti e per l'integrità dei mercati; b) acquisire le informazioni necessarie dai clienti ed operare in modo che essi siano sempre adeguatamente informati;» ed ha natura inderogabile.

Secondo la giurisprudenza: «Le norme che disciplinano la materia della intermediazione finanziaria (d.l.vo 24 febbraio 1998, n. 58 – T.U.F. e Deliberazio-

² Ai sensi dell'art. 26 del Reg. Consob 16190/2007 i clienti si distinguono in «clienti professionali» e «clienti al dettaglio» per i quali sono previsti maggiori obblighi informativi per gli intermediari finanziari.

ne CONSOB 1 luglio 1998, n. 11522 – Adozione del Regolamento di Attuazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58) ed, in particolare, gli artt. 21 e 23 del d.leg. n. 58/98 e gli artt. da 26 a 30 del citato Reg. Consob hanno carattere imperativo, essendo poste a tutela del risparmio, bene di sicuro rilievo costituzionale, e costituiscono il contenuto specifico dei comportamenti esigibili e degli obblighi inderogabili da parte di chi offre servizi di investimento, operatori professionali “abilitati” a cui si richiede alta competenza specifica e una superiore (rispetto a quella comune del “buon padre di famiglia”) diligenza, correttezza e trasparenza nei rapporti contrattuali» (Tribunale Catania, 25 novembre 2005).

La normativa secondaria

In materia finanziaria, acquista particolare rilevanza la normativa regolamentare ed in particolare il cosiddetto Regolamento Intermediari (Regolamento Consob 16190/2007).

Con riferimento ai doveri informativi dell’intermediario finanziario, il suddetto Regolamento dispone, agli artt. 27 ss., che gli intermediari devono fornire al cliente o potenziale cliente informazioni «corrette, chiare e non fuorvianti» (art. 27 co. 1) in una forma comprensibile, informazioni appropriate affinché essi possano ragionevolmente comprendere la natura del servizio di investimento e del tipo specifico di strumenti finanziari interessati e i rischi ad essi connessi e, di conseguenza, possano prendere decisioni in materia di investimenti in modo consapevole.

Le informazioni, che l’intermediario deve fornire al cliente o potenziale cliente, devono anche contenere un’indicazione corretta ed evidente di costi ed oneri connessi nonché di eventuali rischi rilevanti e devono essere presentate in modo che siano con ogni probabilità comprensibili per l’investitore medio affinché questi possa assumere una decisione sull’investimento in maniera quanto più possibile ponderata e consapevole.

L’intermediario, pertanto, è obbligato a rendere chiaramente percepibile al cliente ogni specifico rischio connesso alle varie tipologie di strumenti finanziari con i quali ha operato, al fine di «porre sempre il cliente in condizione di valutare appieno la natura, le implicazioni, i rischi delle singole operazioni di investimento e di disinvestimento, nonché di ogni altro fatto necessario a disporre con consapevolezza dette operazioni» (Cass. S.U., 19 dicembre 2007, n. 2675), considerato che «la conoscenza deve essere una conoscenza effettiva e l’intermediario o il promotore devono verificare che il cliente abbia compreso le caratteristiche essenziali dell’operazione proposta non solo con riguardo ai relativi costi e rischi patrimoniali ma anche con riferimento alla sua adeguatezza» (Tribunale Firenze, 6 luglio 2007).

Le informazioni da rendere alla clientela, specialmente in materia di strumenti finanziari complessi, devono essere complete e specifiche, affinché

l'investitore possa comprendere le «effettive e concrete caratteristiche e la rischiosità del singolo investimento», come ribadito da numerose pronunce giurisprudenziali (tra le tante, Cass. Civ., sez. I, n. 3914, Tribunale Udine n. 376 del 5 marzo 2010, Tribunale Mantova n. 397 del 31 marzo 2009 e Tribunale Treviso n. 909/2013). Ed ancora «qualsiasi propensione al rischio dell'investitore non esime invero l'intermediario dal fornire un'informazione precisa sulle caratteristiche delle singole operazioni compiute, avendo ogni investitore diritto ad una informazione puntuale e specifica e riferita a quel singolo tipo di investimento del quale si propone la sottoscrizione» (Tribunale Treviso n. 909/2013).

Secondo un recente intervento della Suprema Corte «pure fermo nella giurisprudenza di questa Corte è, d'altra parte, che le informazioni da trasmettere al cliente debbono essere concrete e specifiche, come propriamente ritagliate sul singolo prodotto di investimento; e che le stesse vanno date comunque, in via indipendente dalle peculiari caratteristiche di esperienza dell'investitore e di peso dell'investimento rispetto al patrimonio complessivamente investito» (Cass. Civ., sez. I, del 16 febbraio 2018, n. 3914).

In base a questa ultima pronuncia, dunque, esiste un nesso causale che lega l'assenza (o anche la sola carenza) di informazioni rilasciate dall'intermediario al cliente investitore, all'eventuale danno subito dallo stesso cliente, derivante dagli investimenti posti in essere dalla banca: «In realtà, la mancata prestazione dell'informazione, che risulta dovuta dall'intermediario ingenera una presunzione di riconducibilità ad essa dell'operazione. Ad indicarlo sta, propriamente, l'insieme normativo costituito dagli artt. 21 e 23 T.U.F., come pure arricchito dalla disciplina dettata dal Regolamento Intermediari predisposto dalla Consob.

La prescrizione (legale e poi regolamentare) di peculiari e pregnanti doveri informativi a carico degli intermediari e nell'interesse dei clienti risparmiatori, [...] attinge a propria ragione di essere la funzione di orientare i clienti medesimi verso scelte di investimento che siano consapevoli e ragionevoli, non già casuali o comunque di segno irresponsabile. Il comportamento dell'intermediario che trascura di onorare scrupolosamente i propri compiti di informazione del cliente, dunque, si manifesta, in sé stesso, come fattore di «disorientamento» del risparmiatore; di uno scorretto orientamento di questi verso le scelte di investimento. Ancora prima, sotto il profilo logico: nel disegno normativo del T.U.F. e del Regolamento Intermediari, il comportamento in concreto tenuto dall'intermediario in punto di informazione del prodotto viene di per sé assunto come uno dei momenti costitutivi – sul piano strutturale – delle singole decisioni di investimento che vengono assunte dal risparmiatore».

La prescrizione di rigorosi doveri informativi in carico all'intermediario è finalizzata all'orientamento dei clienti verso scelte di investimento che siano consapevoli e pienamente informate.

Sugli obblighi di cui al T.U.F. e al Regolamento Intermediari in tema di adeguatezza dell'investimento

L'ESMA raccomanda agli intermediari di effettuare una raccolta delle informazioni necessarie ai fini della valutazione di adeguatezza, calibrata rispetto al particolare tipo di prodotto venduto alla clientela; ciò sta a significare che «nel fornire accesso a strumenti finanziari complessi e rischiosi, ad esempio, le imprese di investimento dovrebbero valutare attentamente la necessità di raccogliere informazioni più approfondite sul cliente rispetto alle informazioni che raccoglierebbero in caso di strumenti meno complessi o rischiosi. In tal modo, le imprese possono valutare la capacità del cliente di comprendere e sostenere finanziariamente i rischi connessi a tali strumenti» (Orientamento di supporto n. 33).

Circa l'affidabilità delle risposte fornite dalla clientela, l'ESMA raccomanda poi di «non fare indebitamente affidamento sulle autovalutazioni dei clienti in relazione alle loro conoscenze, esperienze e situazione finanziaria» (Orientamento generale 5); in particolare, «L'autovalutazione dovrebbe essere contro-bilanciata da criteri oggettivi, ad esempio: a) invece di chiedere a un cliente se ritiene di avere sufficiente esperienza per investire in alcuni strumenti, l'impresa potrebbe chiedergli quali tipo di strumenti conosce» (Orientamento di supporto n. 43).

Nel caso di strumenti finanziari *futures* e opzioni, ai sensi dell'art. 39 del Regolamento Consob 16190 e in base a quanto raccomandato dall'ESMA negli *Orientamenti su alcuni aspetti dei requisiti di adeguatezza della direttiva MiFID* – considerata la natura complessa degli strumenti oggetto della presente operatività – l'intermediario finanziario, prima di vendere questo tipo di strumenti finanziari al potenziale cliente, deve ottenere informazioni sui «tipi di servizi, operazioni e strumenti finanziari con i quali il cliente ha dimestichezza», tenendo bene a mente che lo scopo delle domande poste, consiste nell'accertamento da parte dell'intermediario che la clientela sia in grado di comprendere natura e rischi degli investimenti proposti (ESMA, *Orientamenti su alcuni aspetti dei requisiti di adeguatezza della direttiva MiFID*, 25 giugno 2012): «in caso di servizi di consulenza in materia di investimenti, le imprese dovrebbero raccogliere informazioni sufficienti al fine di valutare la capacità del cliente di comprendere i rischi e la natura di ogni strumento finanziario che l'impresa intende raccomandare al cliente».

In particolare, l'art. 39, del Regolamento Consob 16190/2007 dispone che, al fine di raccomandare i servizi di investimento e gli strumenti finanziari adatti al cliente o potenziale cliente, nella prestazione dei servizi di consulenza in materia di investimenti o di gestione di portafoglio, gli intermediari ottengono dal cliente o potenziale cliente le informazioni necessarie in merito alla conoscenza ed esperienza nel settore di investimento rilevante per il tipo di strumento o di servizio, alla situazione finanziaria e agli obiettivi di investimento.

Il successivo art. 40 del Regolamento Consob 16190/2007 impone all'intermediario, sulla base delle informazioni ricevute dal cliente, e tenuto conto della natura e delle caratteristiche del servizio fornito, di valutare che la specifica operazione consigliata o realizzata nel quadro della prestazione del servizio di gestione di portafogli corrisponda agli obiettivi di investimento del cliente, che sia finanziariamente in grado di sopportare qualsiasi rischio connesso all'investimento compatibilmente con i suoi obiettivi di investimento e che gli strumenti finanziari oggetto dell'investimento siano tali per cui il cliente possieda la necessaria esperienza e conoscenza per comprendere i rischi inerenti all'operazione o alla gestione del suo portafoglio.

Infine, occorre segnalare che, per giurisprudenza ormai maggioritaria: «Non soddisfano gli obblighi informativi il semplice rifiuto del cliente di fornire informazioni, documentato attraverso la semplice “spunta” dell'apposita voce apposta sul contratto quadro precompilato, né la preventiva deduzione secondo cui l'elevato rendimento del titolo sarebbe già di per sé indicativo dell'elevata rischiosità dell'investimento» (Appello Bari, 25 gennaio 2018).

La Suprema Corte di Cassazione ha stabilito che: «In tema di servizi di investimento, la banca intermediaria, prima di effettuare operazioni, ha l'obbligo di fornire all'investitore un'informazione adeguata in concreto, tale cioè da soddisfare le specifiche esigenze del singolo rapporto, in relazione alle caratteristiche personali e alla situazione finanziaria del cliente, e, a fronte di un'operazione non adeguata, può darvi corso soltanto a seguito di un ordine impartito per iscritto dall'investitore in cui sia fatto esplicito riferimento alle avvertenze ricevute. All'operatività di detta regola – applicabile anche quando il servizio fornito dall'intermediario consista nell'esecuzione di ordini – non è di ostacolo il fatto che il cliente abbia in precedenza acquistato un altro titolo a rischio» (Corte di Cassazione, sez. I civ., 25 giugno 2008, n. 17340).

Secondo questa pronuncia, infatti, ai sensi del Testo Unico della Finanza approvato con il d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, art. 21, nella prestazione dei servizi e delle attività di investimento i soggetti abilitati devono «acquisire le informazioni necessarie dai clienti e operare in modo che essi siano sempre adeguatamente informati» (co. 1, lett. b).

La Cassazione ha statuito, altresì, che l'ambito oggettivo delle disposizioni concernenti le informazioni e le operazioni non adeguate è destinato a trovare applicazione anche là dove il servizio prestato dall'intermediario consista nell'esecuzione degli ordini dell'investitore³.

³ Il Supremo Collegio ritiene che «la regola in base alla quale in presenza di un'operazione non adeguata l'intermediario deve astenersi dal dare esecuzione all'operazione se prima non abbia avvertito l'investitore e ottenuto dal medesimo l'espressa autorizzazione ad agire ugualmente sulla base di un ordine contenente l'esplicito riferimento alle informazioni ricevute, trova applicazione con riferimento a tutti i servizi di investimento prestati nei confronti di qualsiasi investitore che non sia un operatore qualificato sia con riguardo ai servizi di inve-

Conclusioni

Dall'analisi sopra svolta, in materia di servizi di investimento mobiliare complesso, emerge che l'intermediario finanziario è tenuto a fornire al cliente una dettagliata informazione preventiva circa i titoli mobiliari e, segnatamente, con particolare riferimento alla natura di essi ed ai caratteri propri dell'emittente, ricorrendo un inadempimento sanzionabile ogni qualvolta detti obblighi informativi non siano integrati e restando irrilevante, a tal fine, ogni valutazione di adeguatezza dell'investimento⁴.

La normativa regolamentare, nell'assoggettare la prestazione dei servizi di investimento ad una disciplina diversa e più intensa rispetto a quella discendente dall'applicazione delle regole di correttezza previste dal c.c., impone all'operatore il dovere sia di farsi parte attiva nella richiesta all'investitore di notizie circa la sua esperienza e la sua situazione finanziaria, gli obiettivi di investimento e la propensione al rischio, sia di informare adeguatamente il cliente, al fine di porre il risparmiatore nella condizione di effettuare consapevoli e ragionate scelte di investimento o disinvestimento.

Il duplice riferimento alle informazioni adeguate e necessarie e la direzione dell'obbligo nei confronti del cliente inducono a ritenere che le informazioni debbano essere modellate alla luce della particolarità del rapporto con l'investitore, in modo da soddisfare le specifiche esigenze proprie di quel singolo rapporto.

L'obbligo di informazione e l'obbligo di segnalare la non adeguatezza dell'operazione e di indicare «le ragioni per cui non è opportuno procedere alla sua esecuzione» (art. 29 Regolamento Consob 11522/98) confluiscono nell'unitario obbligo di diligenza, di correttezza e di trasparenza dell'intermediario finanziario sancito dall'art. 21 del d.lgs. n. 58/1998.

In caso di violazione da parte dell'intermediario finanziario di tutta la normativa citata, pur trattandosi di norme imperative, secondo la giurisprudenza, tale violazione comporta non già una nullità del contratto di investimento,

stimento nei quali sia ravvisabile una discrezionalità dell'intermediario, come ad esempio nel caso di contratti di gestione di portafogli di investimento, sia là dove l'operazione avvenga su istruzione del cliente, come, appunto, quando venga prestato il servizio di negoziazione o di ricezione e di trasmissione di ordini». In conformità con questa interpretazione della Corte di Cassazione si pone anche la Corte d'Appello di Milano, secondo la quale, infatti, «Le norme del T.U.F. e dei regolamenti Consob aggiungono alla disciplina codicistica ed a carico dell'intermediario un dovere di correttezza e di informazione che non si esaurisce nella fase prodromica alle trattative ma che si estende per l'intera durata del rapporto, al fine di consentire all'investitore l'adozione di decisioni meditate e consapevoli» e per tale ragione, secondo la citata sentenza, «L'obbligo dell'intermediario di fornire informazioni in relazione alla specifica rischiosità dell'operazione, indipendentemente dalla pregressa operatività ed esperienza dell'investitore, sussiste in relazione a tutti i servizi di investimento, ivi compreso quello di semplice ricezione e trasmissione ordini» (Corte d'Appello di Milano, 15 aprile 2009, n. 1094).

⁴ Cfr. Cassazione Civile, sez. I, 18 giugno 2018.

ma un inadempimento della banca intermediaria con conseguente condanna della stessa al risarcimento dei danni in misura corrispondente al capitale investito⁵.

⁵ «L'omissione di puntuale informativa al cliente in ordine all'inadeguatezza dell'operazione costituisce grave inadempimento contrattuale e comporta la risoluzione del contratto ed il conseguente risarcimento del danno» (Appello Brescia, 11 gennaio 2018).

Mediazione obbligatoria e patrocinio a spese dello Stato. Il diritto dell'avvocato al compenso in caso di accordo in mediazione ovvero chi è tenuto a pagare l'avvocato della parte ammessa al patrocinio gratuito?

Silvio Zicconi

Il quesito se l'avvocato abbia o meno diritto al compenso e, in caso di risposta affermativa, chi debba farsene carico, non è problema di poco conto, considerate le ripercussioni che la risposta potrebbe avere sulla mediazione e sull'efficacia delle scelte a tal riguardo operate dal legislatore sino ad oggi.

La giurisprudenza spesso contrastante ed il silenzio del legislatore fanno dubitare che la questione possa ritenersi di imminente soluzione.

Come è noto, il T.U. spese di giustizia (d.P.R. n. 115/2002) prevede che «l'ammissione al patrocinio è valida per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure, derivate ed accidentali, comunque connesse» (art. 75 1° comma).

In dette ipotesi, l'avvocato previa liquidazione del proprio compenso da parte del giudice (art. 82¹) si vedrà remunerato dall'Erario, non potendo percepire dal proprio assistito alcun compenso, pena la sospensione disciplinare dall'esercizio della professione da un minimo di 6 mesi ad un massimo di un anno: questo ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 85 T.U. spese di giustizia², art. 3 l. n. 247/2012³ e art. 29 del Codice deontologico forense⁴.

¹ Art. 82: «L'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, osservando la tariffa professionale [...], tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della parte offesa».

² Art. 85: «Il difensore, l'ausiliario del magistrato ed il consulente tecnico di parte non possono chiedere e percepire dal proprio assistito compensi o rimborsi a qualunque titolo, diversi da quelli previsti dalla presente parte del T.U. Ogni patto contrario è nullo. La violazione del divieto costituisce grave illecito disciplinare professionale».

³ Art. 3/3 della legge n. 247/2012: «L'avvocato esercita la professione uniformandosi ai principi contenuti nel codice deontologico emanato dal CNF».

⁴ Il Codice deontologico forense (approvato dal CNF il 31 gennaio 2014), all'art. 29 stabilisce che «L'avvocato nominato difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, non deve chiedere né percepire dalla parte assistita né da terzi, a qualunque titolo, compensi o rimborsi diversi da quelli previsti dalla legge», pena «l'applicazione della sanzio-

Nel frattempo è intervenuto il d.lgs. n. 28/2010 che ha introdotto la mediazione obbligatoria in una molteplicità di casi e l'assistenza legale in mediazione, prevedendo altresì la possibilità per i non abbienti di ricorrervi senza pagare alcunché all'Organismo di Mediazione⁵. Nulla invece viene previsto in merito al compenso dell'avvocato che abbia assistito la parte nel procedimento di mediazione.

In ragione della previsione di cui all'art. 85 del T.U. spese di giustizia, di quella all'art. 29 del Codice deontologico forense (il cui valore di norma primaria è ora pacifico in virtù del richiamo di cui alla legge di riforma dell'ordinamento forense⁶) e dell'assenza di deroghe da parte del d.lgs. n. 28/2010, si dovrebbe quindi concludere che in caso di ammissione della parte al patrocinio a spese dello Stato, l'avvocato che l'abbia assistita in un procedimento di mediazione, non potrebbe ricevere dal cliente o comunque dalla parte assistita alcun compenso, dovendo in dette ipotesi rivolgersi all'autorità giudiziaria per la liquidazione ed all'Erario per il pagamento.

In difetto incorrerebbe in un grave illecito disciplinare, sanzionato, come detto, con la sospensione dall'esercizio della professione.

Tuttavia ancora oggi (e forse, ancor più oggi, visto il provvedimento del Tribunale di Roma del gennaio u.s.⁷) la giurisprudenza di merito risulta radicalmente divisa.

Da un lato è possibile annoverare la posizione dei Tribunali di Roma e Tempio Pausania⁸, che, facendo espresso richiamo alle sentenze n. 24723/2011 e n. 9529/2013 della Cassazione, hanno ritenuto doversi escludere la possibilità di porre a carico dello Stato i compensi per l'attività stragiudiziale espletata dall'avvocato, «nel caso in cui alla stessa non sia seguita alcuna attività giudiziale».

Secondo il Tribunale di Roma non sarebbe determinante la circostanza che il legislatore abbia previsto l'obbligatorietà della procedura di mediazione in determinate materie e l'assistenza legale in dette medesime fattispecie.

Al contrario, secondo detta giurisprudenza, la previsione di cui all'art. 17 d.lgs. n. 28/2010, secondo cui non sarebbe dovuta alcuna indennità all'Organi-

ne disciplinare della sospensione dall'esercizio dell'attività professionale da 6 mesi a 1 anno» (cfr. commi 8 e 9).

⁵ L'art. 8 comma 1 del d.lgs. n. 28/2010 prevede che «Al primo incontro e agli incontri successivi, fino al termine della procedura, le parti devono partecipare con l'assistenza dell'avvocato». L'art. 17 comma 5-bis dispone che «Quando la mediazione è condizione di procedibilità della domanda ai sensi dell'art. 5/1Bis, ovvero è disposta dal giudice ai sensi dell'art. 5/2 del presente decreto, all'organismo non è dovuta alcuna indennità dalla parte che si trova nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ai sensi dell'art. 76 del T.U. spese di giustizia». Il successivo comma 5-ter, poi, aggiunge che «Nel caso di mancato accordo all'esito del primo incontro, nessun compenso è dovuto per l'organismo di mediazione».

⁶ V. art. 3 l. n. 247/2012.

⁷ Tribunale Roma ord. 11 gennaio 2018.

⁸ Tribunale Tempio Pausania ord. 19 luglio 2016.

simo di Mediazione dalla parte che si trovi nelle condizioni per essere ammessa al patrocinio a spese dello Stato, così come il silenzio della legge in merito al soggetto cui detti oneri debbano essere posti a carico ed in merito alle spese legali per l'assistenza della parte in mediazione, indurrebbe a ritenere che il legislatore non abbia voluto estendere la disciplina sul patrocinio a spese dello Stato in via generale anche alla procedura di mediazione.

In particolare, secondo detto orientamento, osterebbe a detta estensione il tenore letterale dell'art. 75 del d.P.R. n. 115/2002 che fa espresso riferimento ad ogni grado e fase del processo o ad eventuali procedure che nel processo si innestino, così escludendo le procedure stragiudiziali che non si innestino nel giudizio: come, appunto, nel caso di una mediazione *ante iudicium* definita con accordo.

Sempre secondo detta giurisprudenza, altro impedimento all'estensione si dovrebbe trarre dalla previsione di cui al d.l. n. 69/2013 (convertito con modificazioni nella l. n. 98/2013), che, nel reintrodurre in alcune materie l'obbligatorietà della mediazione e l'assistenza legale obbligatoria, ha espressamente statuito che da tali novità non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 85).

Alla medesima conclusione dovrebbe poi pervenirsi considerando quanto previsto dal d.lgs. n. 116/2015 che, invece, nell'ambito delle controversie transfrontaliere ha espressamente previsto che il patrocinio a spese dello Stato sia esteso anche ai procedimenti stragiudiziali previsti come obbligatori dalla legge, così confermando la necessità di un intervento legislativo per l'ampliamento dell'ambito di applicazione della disciplina sul patrocinio a spese dello Stato, come detto non espressamente prevista dal legislatore del 2010 e del 2013 per la mediazione obbligatoria.

Da ultimo, detta giurisprudenza reputa di individuare nei principi sanciti dall'art. 97 della Costituzione (in base al quale le pubbliche amministrazioni devono assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico), la ragione della mancata estensione all'Erario dell'obbligo del pagamento delle spese legali per l'assistenza in mediazione della parte indigente.

Già nel 2016 il Tribunale di Tempio Pausania⁹ era pervenuto ad analoghe conclusioni che reputava doversi trarre dalle citate pronunce della Cassazione.

Lo stesso, aveva reputato poi insormontabile, il difetto di una norma specifica sul punto, pur nella consapevolezza che ciò avrebbe determinato il rischio concreto di vedere fortemente disincentivato il ricorso alla procedura di mediazione.

Pertanto secondo detto orientamento, ove la parte sia ammessa al patrocinio a spese dello Stato, in caso di mediazione positiva, non solo l'Organismo di Mediazione non avrebbe diritto ad alcun indennizzo, ma neanche l'avvocato

⁹ Tribunale Tempio Pausania ord. 19 luglio 2016.

della parte ammessa al beneficio potrebbe chiedere il pagamento del proprio compenso all'Erario; questo anche in caso di mediazione obbligatoria e nonostante l'assistenza legale sia imposta dalla legge.

Da ciò ne conseguirebbe che, in dette ipotesi, l'avvocato dovrebbe rivolgersi alla parte per il pagamento del proprio compenso (con il rischio di incorrere in un illecito disciplinare) o dovrebbe rinunciare ad essere remunerato (ove non sia disposto ad affrontare i fastidi di un eventuale procedimento disciplinare a suo carico).

Detta ultima conclusione, tuttavia, non appare ipotizzabile in assenza di una specifica previsione di legge che deroghi alla norma generale.

La legge professionale forense¹⁰, infatti, pur consentendo, nell'accordo tra le parti, lo svolgimento dell'attività professionale a titolo gratuito, tuttavia non prevede ipotesi in cui la gratuità debba intendersi obbligatoria. Dal tenore della norma, anzi, è ben facile apprendere come detta attività sia di regola onerosa¹¹.

Pertanto si dovrebbe ritenere che ove non possa trovare applicazione la normativa speciale in materia di patrocinio a spese dello Stato (T.U. spese di giustizia), debba riprendere pieno vigore la norma generale, che prevede il diritto dell'avvocato al compenso da parte del proprio cliente, in difetto di patto contrario.

Detta conclusione, tuttavia, appare contrastare con la *ratio* della normativa in materia di gratuito patrocinio, non potendo comprendersi la ragione per cui il non abbiente, beneficiario del patrocinio a spese dello Stato, debba farsi carico del compenso dell'avvocato per l'assistenza in una procedura (come quella di mediazione) che il legislatore gli ha imposto di esperire preventivamente, ove intenda vedere riconosciuto un proprio diritto.

Ciò che poi la citata giurisprudenza non sembra avere tenuto in debito conto è la previsione di cui all'art. 29 del Codice deontologico forense, così come quella di cui all'art. 85 del T.U. spese di giustizia, che, come detto, espongono l'avvocato al rischio di un procedimento disciplinare ove richieda e ottenga remunerazione per il proprio lavoro da una parte ammessa al gratuito patrocinio.

Sono diverse, ancora, le critiche che la dottrina ha mosso a detto orientamento¹², evidenziando incongruenze con la normativa comunitaria di cui alle

¹⁰ L. n. 247/2012.

¹¹ Vedi art. 13 ove la legge prevede l'applicazione dei parametri indicati da d.m. su proposta del CNF ex art. 1 comma 3, «in ogni caso di mancata determinazione consensuale, in caso di liquidazione giudiziale dei compensi e nei casi in cui la prestazione professionale è resa nell'interesse di terzi o per prestazioni officiose previste dalla legge».

¹² Per un'ampia analisi: A. BERTOLDINI - L. MORELLO, *La Cassazione nega l'ammissione al patrocinio a carico dello Stato per le prestazioni stragiudiziali: dubbi di legittimità sul piano costituzionale, amministrativo e comunitario*, paragrafi 7-8, in *Foro Amm. CDS*, 1/2012, p. 35, nota alla sentenza n. 24723/2011 in: Giuffrè 2018, Dottrina, www.iusexplorer.it/giurisprudenza/massima.

direttive 2008/52/CE e 2003/8/CE e costituzionale di cui agli artt. 3 e 24 Cost., così come le conseguenze pregiudizievoli ed i rischi in termini di mancate partecipazioni alla procedura di mediazione e fallimento della stessa, determinanti i ben maggiori oneri processuali, indubitabilmente – questi – a carico dello Stato.

Passando quindi ad esaminare alcuni dei profili ostativi evidenziati dalla menzionata giurisprudenza di merito, ed in particolare le pronunce della Cassazione ivi richiamate, deve osservarsi:

- la Cassazione individua la *ratio* dell'art. 75 del d.P.R. n. 115/2002 che ammette il patrocinio gratuito «per ogni grado e per ogni fase del processo e per tutte le eventuali procedure, derivate ed accidentali comunque connesse», nell'esigenza di dare attuazione al dettato dell'art. 24 Cost.

Il diritto alla difesa non può quindi subire condizionamenti né essere ostacolato e limitato dalle condizioni economiche disagiate del titolare del diritto. Secondo la S.C., «l'onere posto a carico dello Stato e quindi della collettività intanto è giustificato in quanto sia preordinato a soddisfare l'esigenza di assicurare il ricorso alla tutela giurisdizionale nel caso in cui la pretesa del cittadino non abbiente non risulti manifestamente infondata, perché altrimenti si verrebbe a negare il riconoscimento di diritti per l'impossibilità del singolo di accedere alla giurisdizione a causa delle proprie condizioni economiche»¹³.

Con la pronuncia del 2011, poi, la Corte, precisa che possono considerarsi «giudiziali anche quelle attività stragiudiziali che, essendo strettamente dipendenti dal mandato alla difesa, vanno considerate strumentali o complementari alle prestazioni giudiziali, cioè di quelle attività che siano svolte in esecuzione di un mandato alle liti conferito per la rappresentanza e la difesa in giudizio (e sulla base di tale presupposto – ricorda la S.C. – è stato riconosciuto dovuto il compenso per l'assistenza e l'attività svolta dal difensore per la transazione della controversia instaurata dal medesimo)».

Secondo detta pronuncia, pertanto, l'attività svolta dall'avvocato nel procedimento di mediazione intrapreso a seguito del radicamento del giudizio o, se preventivo, concluso con verbale negativo (cui ha fatto seguito il giudizio) rientrerebbe certamente nel raggio d'azione del T.U. n. 115/2002.

Con la successiva pronuncia del 2013 la S.C. pur riaffermando il principio secondo cui «l'attività professionale di natura stragiudiziale non è ammessa di regola, al patrocinio a spese dello Stato ai sensi dell'art. 85 del d.P.R. n. 115/2002, in quanto esplicantesi al di fuori del processo, sicché il relativo compenso si pone a carico del cliente»¹⁴, ha tuttavia aggiunto che «Nondimeno, allorché detta attività venga espletata in vista di una successiva azione giudiziale».

¹³ Cass. n. 24723/2011.

¹⁴ Con detto passaggio la Cassazione sgombra ogni dubbio in merito al diritto dell'avvocato al proprio compenso da parte del cliente, in tutti i casi in cui non vi provveda lo Stato ex d.P.R. n. 115/2002.

ria, essa è ricompresa nell'azione stessa ai fini della liquidazione a carico dello Stato ed il professionista non può chiederne il compenso al cliente ammesso al patrocinio gratuito, incorrendo altrimenti in responsabilità disciplinare¹⁵.

Le SS.UU. della Corte, quindi, pronunciandosi proprio in un caso di impugnazione di un provvedimento disciplinare adottato dal CNF (confermativo della pronuncia del COA territoriale) nei confronti di un avvocato che aveva richiesto al cliente il pagamento del compenso per attività stragiudiziale propedeutica alla successiva azione giudiziaria per la quale il cliente era stato ammesso al patrocinio gratuito, hanno evidenziato come la distinzione tra attività giudiziale e stragiudiziale non possa prescindere dalla valutazione se l'attività stragiudiziale sia funzionale e propedeutica o meno a quella giudiziale.

Detti profili, ben colti dalla S.C. non paiono essere stati altrettanto valutati dalla citata giurisprudenza di merito. Il richiamo che nella sentenza del 2011 la S.C. fa all'art. 24 della Costituzione, a giustificazione della non applicazione del patrocinio gratuito all'attività stragiudiziale, si reputa possa (e debba) essere differentemente inteso alla luce della previsione di legge, che ha reso la procedura di mediazione obbligatoria per alcune controversie. Non può infatti trascurarsi come il non abbiente, ammesso al patrocinio gratuito per il giudizio in cui voglia far valere il proprio diritto, sia costretto ad intraprendere preventivamente la procedura di mediazione (a pena di improcedibilità), avvalendosi obbligatoriamente dell'assistenza di un avvocato. È ben facile immaginare come lo stesso, posto di fronte alla prospettiva di dover pagare il compenso dell'avvocato per l'assistenza in mediazione rinunciarebbe a partecipare alla stessa (così rendendo improcedibile l'eventuale successivo giudizio o, non aderendo, esponendosi alle sanzioni previste dal legislatore e ribadite da una giurisprudenza di merito sempre più rigorosa¹⁶). Il tutto in spregio del dettato dell'art. 24 Costituzione.

In merito poi alla posizione del suo difensore, non può non considerarsi come lo stesso, se volesse seguire le interpretazioni della citata giurisprudenza di merito, si troverebbe esposto al rischio di vedere censurato il proprio comportamento dagli organi disciplinari e da ultimo dalla Cassazione stessa, che non potrebbe che seguire l'orientamento già espresso dalle SS.UU.¹⁷.

¹⁵ Cass. n. 9529/2013.

¹⁶ Trib. Firenze, 17 marzo 2014 e 18 marzo 2014; Trib. Roma, 30 giugno 2014; Trib. Bologna, 05 giugno 2014; Trib. Rimini, 16 luglio 2014; Trib. Palermo, 16 luglio 2014; Trib. Firenze, 26 novembre 2014; Trib. Palermo sent. 14 febbraio 2017; Trib. Napoli ord. 06 aprile 2017; Trib. Reggio Emilia sent. 06 aprile 2017; Trib. Verona sent. 10 marzo 2017; Trib. Pordenone; G.d.P. Napoli ord. 27 febbraio 2017; Trib. Padova sent. 27 aprile 2017 e Trib. Roma sent. 30 novembre 17 n. 22475/2017 che parlano di comportamento sleale sanzionabile ex artt. 88 e 92 c.p.c.; App. Milano sent. 10 maggio 2017; Trib. Patti ord. 25 maggio 2017 e da ultimo Trib. Vasto ord. 29 gennaio 2018.

¹⁷ Cass. n. 9529/2013.

Non sembra corretta neanche la valutazione fatta dalla citata giurisprudenza di merito, che di fronte ai limiti posti dalla normativa, sembra pervenire alla conclusione che il patrocinio a spese dello Stato possa riconoscersi solo ove la mediazione sia in corso di causa in quanto delegata dal giudice o, se preventiva, in quanto negativa, sia seguita dal giudizio¹⁸.

Appare, infatti, del tutto illogico far discendere la *connessione*, tra la fase stragiudiziale (quale la mediazione) e quella giudiziale richiesta dall'art. 85 T.U., dal mero dato temporale del preventivo o successivo esperimento rispetto al giudizio, così come dalla mera valutazione di merito effettuata dal giudice, che, investito della lite, disponga l'esperimento della procedura di mediazione (perché obbligatoria *ex lege* o per reputata opportunità).

La connessione, è noto, richiede l'esistenza di un rapporto funzionale tra le procedure, in ragione delle parti e dell'oggetto di ciascuna di esse.

Ciò che non è connesso sotto il profilo soggettivo/oggettivo, certo non può divenirlo solo a discrezione di qualcuno, sia esso il titolare del diritto o il giudice (come appunto avverrebbe ove si escludesse il beneficio nell'ipotesi in cui la parte esperisca preventivamente la mediazione, per riconoscerlo invece ove raddichi preventivamente il giudizio, lasciando al rilievo del giudice o all'eccezione della controparte l'eventuale esperimento della procedura di mediazione).

Men che meno corretto appare far discendere il beneficio di cui al d.P.R. n. 115/2002 dall'esito positivo o negativo della procedura di mediazione preventivamente esperita. In dette ipotesi, infatti, conclude la citata giurisprudenza di merito, certo non sarebbe ipotizzabile una connessione tra una procedura stragiudiziale (conclusa positivamente) ed una giudiziale (resa inutile dal buon esito stesso della mediazione).

Se è evidente come in detta ipotesi non sarebbe applicabile *sic et simpliciter* la citata norma, appaiono evidenti i rischi altissimi di insuccesso e/o esperimento fittizio della mediazione.

Ancor meno logico sarebbe, poi, risolvere il problema (teorico e giuridico prima che pratico), sostenendo, come fatto da parte della giurisprudenza, che ben potrebbero le parti stabilire in sede di accordo di mediazione che le spese degli avvocati siano a carico della parte non ammessa al patrocinio a spese dello Stato o non rinunciando gli avvocati al vincolo di solidarietà.

Il condizionamento e la limitazione della libertà contrattuale è evidente e non necessita di ulteriori commenti.

La soluzione prospettata, poi non tiene in alcun conto l'ipotesi che le parti ammesse al beneficio siano tutte quelle interessate dalla controversia. In tal caso la soluzione prospettata non sarebbe evidentemente applicabile.

La consapevolezza di quanto sopra, per diversi aspetti evidenziata anche dai citati Tribunali, ha indotto altra parte della giurisprudenza di merito ad

¹⁸ Trib. Tempio Pausania 19 luglio 2016.

una valutazione della normativa in un senso che, forse meno vicino alla lettera della legge, appare però meglio orientato costituzionalmente ed in linea con la normativa comunitaria¹⁹.

Con una pronuncia del gennaio 2015, poi seguita da altri giudici di merito, il Tribunale di Firenze, richiamando preliminarmente la menzionata giurisprudenza della Cassazione, ha ritenuto che sia «paradossale» ed «irragionevole», oltre che «un evidente disincentivo rispetto ad un istituto che invece il legislatore sta cercando di promuovere in vario modo (in tale ottica si colloca la stessa previsione dell'obbligatorietà *ex art. 5 comma 1 bis d.lgs. n. 28/2010*)», ritenere non dovuto dall'erario il compenso all'avvocato in caso di esito positivo della mediazione.

Secondo il Tribunale di Firenze sarebbe altresì «non corretto riversare sui privati (il difensore o la parte abbiente, in virtù del vincolo di solidarietà) un onere che dovrebbe essere sostenuto dallo Stato». Continua infatti la curia fiorentina: «se infatti quest'ultimo [lo Stato] mostra, con una serie di interventi, un chiaro favore verso forme non giurisdizionali di tutela nell'intento di offrire più vie di soluzione dei conflitti, anche la disciplina dell'aiuto ai non abbienti non dovrebbe più essere limitata all'aiuto nella sede giudiziaria».

La giurisprudenza reputa quindi opportuno richiamare il movimento europeo in cui detti interventi si iscrivono, quali l'art. 47 della c.d. Carta di Nizza e la disciplina con cui l'Italia ha recepito la direttiva europea sul *Legal Aid*, volta a migliorare l'accesso alla giustizia nelle controversie frontaliere civili (Direttiva 2002/8/CE)²⁰, che ha esteso il patrocinio dello Stato ai procedimenti stragiudiziali, qualora l'uso di tali mezzi sia previsto come obbligatorio dalla legge ovvero qualora il giudice vi abbia rinviato le parti in causa²¹.

Dette previsioni avvalorerebbero l'interpretazione accolta da detta giurisprudenza di merito che estende l'aiuto legale alla fase pre-processuale, «apparendo irrazionale e non conforme all'art. 3 della Costituzione che il cittadino possa usufruire dell'aiuto statale per la lite transfrontaliera e non per quella domestica».

Ricorda poi, il Tribunale di Firenze, la Circolare n. 25 del 06 dicembre 2013 del CNF, che aveva richiamato la direttiva del *Legal Aid*, per sostenere che l'assistenza dei legali, obbligatoria per la mediazione pre-processuale e demandata dal giudice, debba rientrare nel patrocinio a spese dello Stato.

¹⁹ Trib. Firenze 13 gennaio 2015, Trib. Ascoli Piceno 12 settembre 2016, Trib. Firenze 13 dicembre 2016, Trib. Bologna 13 settembre 2017.

²⁰ D.lgs. 27 maggio 2005 n. 116.

²¹ Il Tribunale di Roma ha invece fondato la propria decisione sulla considerazione che detta apertura normativa, prevista per le sole controversie transfrontaliere, sarebbe preclusa in tutte le altre ipotesi.

Sempre secondo la medesima giurisprudenza si dovrebbero considerare, in tema di c.d. giurisdizione condizionata²², le pronunce della Corte Costituzionale che ha ritenuto ammissibile il condizionamento della giurisdizione «in quanto non comprometta l'esperimento dell'azione giudiziaria, che può essere ragionevolmente limitato, quanto all'immediatezza se vengono imposti oneri finalizzati a salvaguardare interessi generali». Questi, si è ritenuto, verrebbero soddisfatti ove si eviti il sovraccarico dell'apparato giudiziario ed ove si favorisca la composizione preventiva della lite, che assicura alle situazioni sostanziali un soddisfacimento più immediato rispetto a quello conseguibile con il processo²³.

In tal senso si sarebbe orientata anche la Corte di Giustizia Europea, che, con la pronuncia del 18 marzo 2010 (sul tentativo obbligatorio di conciliazione in tema di telecomunicazioni), ha affermato che «i diritti fondamentali non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale [...] e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato ed inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti garantiti»²⁴.

Secondo detta giurisprudenza di merito, quindi, si dovrebbe concludere che la mediazione obbligatoria sia sempre connessa e funzionale alla fase processuale anche ove quest'ultima in concreto non abbia luogo (come, appunto, in caso di accordo in mediazione preventiva).

Il Tribunale di Firenze a tal proposito, pur non condividendo *tout court* le conclusioni cui è pervenuta parte della dottrina, che ha ravvisato nella fase della mediazione una *natura paragiudiziale* rientrante (ove obbligatoria) in un unico *macro-procedimento* finalizzato alla tutela dei diritti disponibili, ha ritenuto «corretto porre in risalto la sua stretta relazione con il processo, quando sia prevista come obbligatoria». Sotto tale profilo sarebbe non trascurabile quanto affermato dalla Consulta secondo cui la mediazione obbligatoria prevista dal d.lgs. n. 28/2010 «rientra nell'esercizio della funzione giudiziaria e nella sfera civile, giacché condiziona l'esercizio del diritto di azione [...]»²⁵.

Per la medesima giurisprudenza di merito, non si dovrebbe infine trascurare la Direttiva 2008/52 ed «il tentativo della dottrina di rileggere la condizione di procedibilità non solo nell'ambito della giurisdizione condizionata, ma anche in una prospettiva di maggiore equilibrio tra giurisdizione e mediazione, in cui la mediazione viene considerata strumento per favorire lo sviluppo della per-

²² Che ricorre quando la legge impone alle parti l'esperimento di una data attività prima di agire in giudizio (vuoi un tentativo obbligatorio di conciliazione, vuoi la mediazione).

²³ C. Cost. n. 276/2000 in tema di tentativo obbligatorio di conciliazione nelle cause di lavoro.

²⁴ Cfr. par. 63 sentenza citata.

²⁵ C. Cost. n. 178/2010.

sonalità del singolo, consentendogli di confrontarsi in un contesto relazionale propiziatorio per una soluzione amichevole»²⁶.

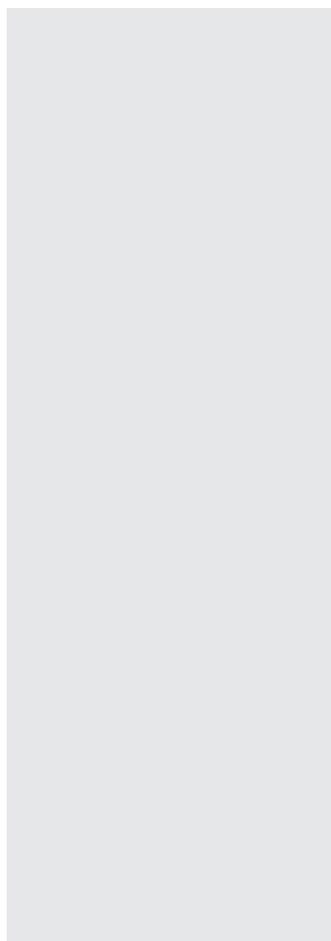
In questa ottica, maggiormente rispettosa del diritto comunitario in cui l'accesso alla giustizia non si ridurrebbe più al "diritto a un tribunale" ma includerebbe l'accesso a procedimenti non giurisdizionali di risoluzione delle controversie complementari rispetto alla giurisdizione, la mediazione troverebbe tutela e riconoscimento anche nell'art. 2 della Costituzione.

Pertanto, in attesa di un intervento legislativo o di un pronunciamento delle Sezioni Unite della Cassazione che ponga la parola fine alla questione, la giurisprudenza al momento maggioritaria reputa che un'interpretazione sistematica teleologica delle norme richiamate porti a ritenere che l'art. 75 T.U. spese di giustizia, possa applicarsi anche alla fase di mediazione obbligatoria pre-processuale, pur non seguita da alcuna fase giudiziale (in quanto conclusa con accordo). Detta conclusione sarebbe l'unica conforme ai parametri di cui agli artt. 2, 3 e 24 Cost. e l'unica che garantisca all'espletamento della mediazione l'effettività richiesta dalla legge e rimarcata dalla costante giurisprudenza di merito²⁷.

²⁶ Trib. Firenze 13 gennaio 2015.

²⁷ Trib. Firenze, 17 marzo 2014 e 18 marzo 2014; Trib. Roma, 30 giugno 2014; Trib. Bologna, 05 giugno 2014; Trib. Rimini, 16 luglio 2014; Trib. Palermo, 16 luglio 2014; Trib. Firenze, 26 novembre 2014. Di recente v. Trib. Palermo 14 febbraio 2017 che rimarca l'indispensabilità della partecipazione personale delle parti, rispetto alle quali gli avvocati non possono svolgere attività di sostituzione/rappresentanza ma di assistenza; Trib. Napoli 06 aprile 2017 che precisa che l'eventuale impedimento o il motivo del rifiuto debbono essere verbalizzati e comunicati al giudice; Trib. Reggio Emilia sent. 06 aprile 2017; Trib. Verona, 10 marzo 2017; Trib. Pordenone che reputa inesistente la procedura di mediazione esperita senza la partecipazione personale delle parti; G.d.P. Napoli 27 febbraio 2017 che reputa necessaria la presenza personale dell'istante anche in caso di mancata adesione del convenuto; trattandosi in difetto di comportamento sleale sanzionabile ex artt. 88 e 92 c.p.c. (Trib. Padova sent. 27 aprile 2017; Trib. Roma sent. 30 novembre 17 n. 22475/2017). Ancora, App. Milano 10 maggio 2017 per la quale compito del mediatore è verificare in concreto se via sia la possibilità di svolgere la mediazione, con riferimento ad eventuali situazioni preliminari che possano ostacolarne l'esperimento e non semplicemente se esista o meno la volontà delle parti; Trib. Patti 25 maggio 2017 che reputa che il mediatore debba adottare ogni opportuno provvedimento finalizzato ad assicurare la presenza personale delle parti e da ultimo Trib. Vasto 29 gennaio 2018 che reputa che ove il mediatore si limiti a constatare l'insussistenza dei presupposti, le parti debbano invitarlo ad attivarsi, con istanza a verbale (in senso critico v. nota di G. DI MARCO - S. CAMPITELLI, in *Il Quotidiano Giuridico*, Wolters Kluwer, 10 aprile 2018 - Altalex, 27 aprile 2018).

DIRITTO EUROPEO E COMPARATO





Il *Compliance package*¹ e la corretta attuazione del diritto europeo: novità e riforme

Micaela Lottini

Premessa

Il 2 maggio 2017, la Commissione ha adottato il c.d. *compliance package*, allo scopo di favorire una migliore e più efficace attuazione del diritto europeo e promuovere l'integrazione del mercato unico.

Si tratta, in particolare, della Proposta di Regolamento, che istituisce uno sportello digitale unico di accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi e che modifica il Regolamento (UE) n. 1024/2012²; nonché, della Proposta di Regolamento, che fissa le condizioni e la procedura con le quali la Commissione può richiedere alle imprese e associazioni di imprese di fornire informazioni in relazione al mercato interno e ai settori correlati³. Ancora, la Commissione ha adottato la Comunicazione, *Piano d'azione sul potenziamento di SOLVIT – Portare i benefici del mercato unico ai cittadini e alle imprese*⁴.

La garanzia del rispetto e della corretta attuazione delle norme europee rappresenta, ormai, da oltre un decennio, una priorità nei documenti adottati dalla Commissione⁵.

Questa nuova strategia per l'integrazione del mercato, fondata non tanto sull'adozione di nuove norme, quanto su un intervento volto a garantire (a vari livelli) l'effettivo raggiungimento dei risultati di quelle esistenti⁶, viene anche presentata in atti più recenti quali, ad esempio, la Comunicazione, *Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione*, del 2017

¹ Si è scelto di utilizzare la traduzione inglese perché il termine *compliance* appare, ad avviso di chi scrive, più "efficace" della relativa traduzione italiana "conformità".

² COM/2017/256 def.

³ COM/2017/257 def.

⁴ COM/2017/255 def.

⁵ Confronta, *inter alia*, Comunicazione della Commissione, *Sul miglioramento del controllo dell'applicazione del diritto comunitario*, del 16 maggio 2003, COM/2002/725 def.; Libro Bianco della Commissione, *Sulla governance europea*, del 25 luglio 2001, COM/2001/428 def.; P. NICOLAIDES, *Enlargement of the EU and effective implementation of community rules: an integration-based approach*, EIPA 1999, Working Paper 99/W/04, in www.eipa.nl/index.asp.

⁶ Nella *joint declaration on the EU's legislative priorities for 2017*, del 13 dicembre 2016, disponibile su: <https://ec.europa.eu>, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno ribadito il loro impegno per la promozione di una corretta attuazione ed applicazione della legislazione esistente.

2017/C 18/02⁷; nonché, la Comunicazione, *Migliorare il mercato unico: maggiori opportunità per i cittadini e per le imprese* (del 28 ottobre 2015)⁸, dove si specifica che: «[...] per sfruttare le opportunità e i vantaggi del mercato unico è indispensabile un'efficace conformità» (*compliance* nella versione inglese).

Il concetto di *compliance*⁹ rappresenta, in realtà, il “risultato” della corretta attuazione del diritto europeo a livello nazionale da parte degli Stati membri, delle autorità pubbliche e dei vari operatori sul mercato; corretta attuazione la quale, a sua volta, ha un significato complesso e multifase, che comprende la trasposizione (ove necessario), la predisposizione degli strumenti amministrativi, l'applicazione pratica e normativa, l'*enforcement* privato e istituzionale, nonché la tutela (giudiziale e non), in vista della piena esplicazione dei relativi effetti¹⁰.

Proprio per questo motivo, la Comunicazione del 2015 specifica che «per ottenere un'efficace conformità (*N.d.A effective compliance*) [...] è necessario seguire un approccio olistico, esteso a tutte le fasi dell'attività politica dalla sua concezione, alla sua attuazione, all'informazione, conformemente alla strategia volta a migliorare la regolamentazione. Ciò implica una migliore integrazione degli aspetti di valutazione e di rispetto delle norme nella concezione delle politiche, migliore assistenza e orientamento degli Stati membri nell'applicazione delle norme del mercato unico e una più coerente ed efficiente politica per far rispettare le norme volta a migliorare l'ottemperanza complessiva alle regole del mercato unico e alle norme del diritto dell'UE in generale¹¹ [...]».

La strategia posta in atto dalla Commissione è, quindi, quella di proporre iniziative ad ampio raggio che si fondano, principalmente, sulla promozione della cooperazione amministrativa multilivello¹².

⁷ GUE C 18/10 del 19 gennaio 2017. Si veda anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Programma di lavoro della Commissione per il 2017, realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende*, del 25 ottobre 2016, COM/2016/710, def.

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM/2015/550 def.

⁹ M. SMITH, *Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process*, in *European Law Review*, 33/2008, p. 777.

¹⁰ D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione Europea: paradise lost? - Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, Giappichelli, Torino 2009, *passim*.

¹¹ D.U. GALETTA, *ibid.*, p. 18.

¹² Su questo argomento, ci sia consentito rinviare a, M. LOTTINI, *From 'administrative cooperation' in the application of European Union law to 'administrative cooperation' in the protection of European right and liberties*, in *European Public Law*, 1/2012, p. 127; sul rapporto tra scambio di informazioni e tutela dei dati cfr., D.U. GALETTA, *Informal information processing in dispute resolution networks: informality versus the protection of individual's rights?*, in *European Public Law*, 1/2014, p. 71. Ancora su questo argomento e sulle problematiche ad esso connesse, cfr., G. DELLA CANANEA, *The European Union's mixed administrative proceedings*, in *Law and Contemporary Problems*, 2004, p. 197; P.P. CRAIG, *Shared Administration*,

Tra queste iniziative va annoverato il pacchetto *compliance*. Questo contiene la proposta di creazione di uno sportello digitale unico (*single digital gateway*), volto a migliorare l'accesso degli operatori del mercato europeo alle informazioni e all'assistenza, attraverso il collegamento degli strumenti esistenti, nonché, volto a garantire la possibilità di ottenere i necessari atti amministrativi attraverso procedimenti on-line.

In secondo luogo, il pacchetto *compliance* prevede la proposta di costituzione di uno strumento che consenta alla Commissione di acquisire direttamente dalle imprese informazioni sul loro comportamento di mercato (ad esempio, la tipologia dei contratti di lavoro, la *policy* relativa ai prezzi ed ai profitti, ecc.), ossia lo strumento di informazione per il mercato unico (*single market information tool*).

Ancora, si prevede un nuovo intervento normativo sulla rete SOLVIT.

Come è evidente, quindi, da una parte, si prospettano importanti novità che riguardano amministrazioni, cittadini ed imprese; dall'altra, vengono effettuati degli interventi su meccanismi già operativi, volti a renderne più semplice ed efficace l'utilizzo, ma anche ad apportare delle modifiche significative. In questo senso, appare rilevante, per esempio, la possibilità prevista nell'ambito della Comunicazione di riforma del sistema SOLVIT, di introdurre una procedura di ricorso (*appeal*) alla Commissione, specifico per le imprese nel settore del mutuo riconoscimento delle merci.

Questo lavoro si propone, nel primo paragrafo, un'analisi appunto della nuova Comunicazione sulla rete SOLVIT, inserita evidentemente nel contesto normativo preesistente. Nel secondo e nel terzo paragrafo, verranno illustrate le proposte avanzate dalla Commissione sullo "sportello digitale unico" e sullo "strumento di informazione per il mercato unico". Nel paragrafo conclusivo, verranno effettuate delle riflessioni sulle nuove norme, tenendo evidentemente in considerazione il fatto che, salvo che per la Comunicazione sul sistema SOLVIT, siamo ancora ad una mera fase di proposta.

Piano d'azione sul potenziamento di SOLVIT

Nell'ambito del *compliance package*, la Commissione adotta una Comunicazione che prevede delle misure di rafforzamento del ruolo di SOLVIT per l'integrazione del mercato unico.

disbursement of Community funds and the regulatory State, in H.C.H. HOFMANN - A.H. TÜRK (diretto da), *Legal challenges in EU administrative law*, Edward Elgar, Cheltenham 2009, p. 34; D.U. GALETTA, *Amministrazione, reti di amministrazioni, verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2009, p. 1689; H.C.H. HOFFMAN, *Composite decision making procedures in EU administrative law*, in H.C.H. HOFMANN - A.H. TÜRK (diretto da), *Legal challenges in EU administrative law*, cit., p. 136.

Come è noto, la Comunicazione del 2001, *Soluzione efficace dei problemi nel mercato interno ("SOLVIT")*¹³, ha previsto l'istituzione di un sistema composto da una rete di Centri di coordinamento nazionali, legati per via telematica, deputati a tentare una soluzione informale (e non vincolante) di controversie riguardanti l'applicazione di una norma del mercato interno, attraverso una procedura delineata da una Raccomandazione (sempre del 2001¹⁴ e, successivamente, emendata nel 2013¹⁵) sui principi di funzionamento di SOLVIT.

In altre parole, la rete SOLVIT (*Internal Market Problem Solving Network*) costituisce uno strumento di risoluzione informale (e non vincolante) delle controversie tra cittadini (o imprese) e pubbliche autorità¹⁶, riguardanti la potenziale violazione del diritto dell'Unione che disciplina il mercato interno (ossia, riguardante le quattro libertà di circolazione e le politiche ad esse strettamente correlate)¹⁷.

Le controversie devono essere transfrontaliere, ossia intercorrenti tra un richiedente in uno Stato membro ed un'autorità pubblica in un altro Stato membro; nonché, (come specificato con la Raccomandazione del 2013) tra un richiedente e una pubblica autorità del proprio Paese, «sorte dopo che lo stesso abbia esercitato i propri diritti di libera circolazione o al momento di esercitarli»¹⁸.

La procedura decisionale prevede un meccanismo di cooperazione multi-livello. Il richiedente si rivolge al Centro di coordinamento del proprio Paese d'origine (centro di coordinamento "di partenza"), che opera una prima ve-

¹³ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Soluzione efficace dei problemi nel mercato interno ("SOLVIT")*, COM/2001/702 def.

¹⁴ Raccomandazione della Commissione, del 7 dicembre 2001, *relativa ai principi per l'utilizzo di «SOLVIT» – la rete per la soluzione dei problemi nel mercato interno*, 2001/893/CE, GUE L 331/79 del 15 dicembre 2001.

¹⁵ Raccomandazione della Commissione, del 7 dicembre 2001, *Sui principi di funzionamento di SOLVIT*, del 17 settembre 2013, C (2013) 5869 def.

¹⁶ «Autorità pubblica: organo della pubblica amministrazione di uno Stato membro a livello nazionale, regionale o locale, o organismo, a prescindere dalla forma giuridica, cui è affidato, mediante provvedimento adottato dallo Stato, il compito di prestare un servizio pubblico sotto il controllo dello Stato e che a tal fine dispone di poteri speciali al di là di quelli derivanti dalle norme ordinarie applicabili ai rapporti fra singoli»; par. 1, lett. b), n. 4.

¹⁷ Nello specifico, le regole che, «pur non intese a disciplinare il mercato interno in quanto tale, hanno un impatto sulla libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali tra gli Stati membri». Par. 1, lett. b), n. 3 della Raccomandazione del 2013.

¹⁸ Ad esempio, per i singoli cittadini, nel momento in cui ritornano al loro Paese d'origine dopo aver vissuto in un altro Stato membro, oppure, per le imprese nel momento in cui si stabiliscono, erogano servizi o vendono prodotti (già commercializzati) in un altro Stato membro.

rifica sull'ammissibilità del caso, trasmette l'istanza al Centro "capofila", ossia il Centro dello Stato membro cui appartiene la pubblica amministrazione alla quale viene contestata la scorretta applicazione della normativa europea.

Quest'ultimo, ove ritenga fondata la richiesta, si attiva con l'amministrazione, affinché vengano presi i provvedimenti necessari. La decisione non è vincolante, né nei confronti dell'amministrazione, né nei confronti del richiedente.

È importante sottolineare come, nella maggior parte dei casi trattati da SOLVIT, il problema nasca dalla decisione di un'autorità pubblica che si sostiene abbia applicato in maniera scorretta il diritto dell'Unione che disciplina il mercato interno¹⁹.

Tuttavia, i Centri SOLVIT hanno ritenuto di poter intervenire anche qualora si ravvisasse un contrasto della normativa nazionale con il diritto europeo.

In questo caso, i Centri SOLVIT, oltre a tentare una soluzione del caso concreto con l'amministrazione competente, si sono poi rivolti alle autorità dei singoli Stati membri per ottenere la modifica della normativa in questione, ottenendo spesso risultati significativi (casi SOLVIT PLUS).

La rete SOLVIT è uno strumento che, nel pieno rispetto dell'autonomia dei singoli Stati membri in materia processuale²⁰, fornisce un evidente contributo alla realizzazione del progetto europeo. Come viene espressamente evidenziato nell'ambito della Raccomandazione del 2013. Infatti, al paragrafo n. 1, lett. a), si chiarisce che: «SOLVIT contribuisce ad un migliore funzionamento del mercato unico, favorendo e promuovendo un maggiore rispetto del diritto dell'Unione».

In primo luogo, infatti, SOLVIT contribuisce a rendere maggiormente effettiva²¹ la tutela del cittadino (operatore economico) nei confronti della pubblica amministrazione.

Il meccanismo è pensato al fine di ovviare alle lentezze che caratterizzano il ricorso al giudice, ed i costi che si accompagnano ad un'azione intentata presso una Corte, soprattutto in una dimensione transfrontaliera. Lo stesso fornisce,

¹⁹ Più nello specifico: «perfect compliance is not demanded: SOLVIT is aimed at solving problems – if a problem can be solved in a particular case, a Member State can still be in non-compliance with EU law», C.E. KOOPS, *Compliance mechanisms compared. An analysis of the EU infringement procedures, SOLVIT, pilot and IMS?*, in J.M. BENEITO - J. MAILLO (diretto da), J. CORTI - P. MILLA (coordinato da), *Fostering growth in Europe: reinforcing the internal market*, University CEU San Pablo Ediciones, Madrid 2014, p. 431.

²⁰ In argomento, D.U. GALETTA, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione Europea: Paradise Lost? - Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata*, cit.

²¹ L'effettività della tutela, secondo Biondi, richiede: «the conferral of rights by Community law to be meaningful in practice», A. BIONDI, *How effective a right should the EU 'effective judicial remedy' be?*, Institute of European public law lecture, University of Hull, Law School, 5 marzo 2008.

quindi, una tutela a cittadini ed imprese che appunto per questi motivi difficilmente potrebbero avere accesso ad un meccanismo formale.

Secondariamente, in chiave sistematica, SOLVIT contribuisce alla creazione di un unico mercato europeo, garantendo la corretta operatività delle relative regole costitutive e concorrendo ad uniformare la prassi amministrativa dei singoli Stati membri²².

Allo stesso tempo, contribuisce al concreto adattamento della normativa nazionale di regolazione delle attività economiche al diritto europeo. Questo avviene in due modi.

In primo luogo, attraverso l'azione della Commissione europea, la quale ha il compito di svolgere una funzione di controllo sull'intero sistema. Nell'ambito di quest'attività di controllo, ove la stessa ravvisi un contrasto tra la disciplina nazionale ed il diritto europeo, può aprire una procedura d'infrazione. Il controllo della Commissione e l'apertura della procedura d'infrazione possono avvenire anche su iniziativa di parte, ossia del richiedente insoddisfatto della decisione (non decisione) di SOLVIT.

In secondo luogo, direttamente attraverso i casi SOLVIT PLUS.

Non stupisce, quindi, che la Commissione inserisca un intervento sulla rete SOLVIT nell'ambito del pacchetto *compliance*, adottando un documento nell'ambito del quale riafferma la fiducia nel meccanismo²³ e si propone di adottare, insieme agli Stati membri, ulteriori misure di rafforzamento del ruolo strategico di SOLVIT, partendo dalle valutazioni espresse nell'ambito del Commission staff working document, *Assessment of the performance of SOLVIT* (2017)²⁴ che accompagna la Comunicazione stessa.

In particolare, la Commissione si impegna ad utilizzare tutte le opportunità di finanziamento dell'UE disponibili per offrire agli Stati membri un sostegno mirato ad accrescere la loro capacità amministrativa ed a rendere più efficace il funzionamento dei Centri SOLVIT.

In effetti, una delle principali debolezze del sistema è evidentemente rappresentato dal fatto che i Centri nazionali si compongono di pochissimi funzionari e gli Stati membri non sembrano propensi ad aumentare le risorse ad esso dedicate.

²² In questo senso anche, A. CORREIA DE BRITO, *Modern enforcement in the single market*, in J.M. BENEITO - J. MAILLO (diretto da), J. CORTI - P. MILLA (coordinato da), *Fostering growth in Europe: reinforcing the internal market*, cit., p. 393.

²³ In effetti, la Commissione, partendo dall'ultima valutazione allegata alla Comunicazione in oggetto, il Commission staff working document, *Assessment of the performance of SOLVIT*, del 2017, SWD (2017) 210 final, sottolinea come, le questioni sottoposte a SOLVIT abbiano avuto un incremento continuo dal 2002 ad oggi. Inoltre, nonostante la natura non vincolante della decisione, la percentuale di casi risolti (ossia, nei quali le amministrazioni si sono effettivamente conformate) è intorno al 77% di quelli presentati.

²⁴ Cit.

Anche per questo motivo, e quindi per facilitare il lavoro dei Centri SOLVIT, la Commissione si impegna, inoltre, a promuovere una più efficace collaborazione con i propri servizi, al fine di migliorare la gestione dei casi, soprattutto quando giuridicamente controversi e complessi.

Per affrontare, poi, aree di particolare interesse come il riconoscimento reciproco di prodotti non armonizzati, la Commissione si impegna a valutare la possibilità di introdurre una (non ben specificata) procedura di ricorso (da proporre presso la stessa Commissione) che le imprese dovrebbero avere a disposizione nel caso in cui fallisse l'approccio informale di SOLVIT.

Al fine di aumentare l'efficacia del meccanismo dalla parte degli utenti, viene affermata la necessità di renderlo maggiormente "reperibile", anche attraverso l'inserimento nello "sportello digitale unico" (che appunto dovrebbe essere istituito sulla base della succitata Proposta n. 256/2012).

Ancora, per accrescere il ruolo di SOLVIT nel contesto dell'integrazione del mercato europeo, si afferma la necessità di migliorarne la cooperazione²⁵ con le altre reti UE, (la "enterprise europe network", i centri europei dei consumatori, EURES, Fin-net, i punti di contatto per i prodotti, i centri di informazione Europe Direct e la rete europea dei difensori civici), attraverso collegamenti tra le applicazioni tecniche che consentono il trasferimento diretto dei reclami seminari o la organizzazione di sessioni di formazione congiunte.

Non si dimentichi poi a questo proposito che la cooperazione dei Centri SOLVIT con il Mediatore europeo e con i membri della rete europea dei difensori civici è molto attiva.

A mero titolo d'esempio, si ricorda come nel caso 644/2012/MF, pubblicato sulla Relazione annuale del Mediatore (2012)²⁶, una cittadina francese, aveva sporto denuncia presso lo stesso Mediatore contro le autorità pubbliche tedesche per il livello della propria pensione. La denunciante riteneva di non ricevere una pensione commisurata al numero di anni in cui aveva lavorato e che il calcolo dell'importo compiuto dalle autorità pubbliche tedesche non fosse corretto. Il Mediatore ha trasferito il caso a SOLVIT Francia, che lo ha, in seguito, informato dell'intenzione di avviare un'indagine e di contattare le autorità tedesche competenti al fine di risolvere la questione²⁷.

²⁵ In questo senso, vedasi anche la Direttiva 2014/54/UE, del 16 aprile 2014, *relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori*, che all'art. 4, n. 4 dispone che gli Stati membri devono assicurare che gli organismi preposti alla promozione della parità di trattamento ed al sostegno dei lavoratori dell'Unione e dei loro familiari collaborino con SOLVIT.

²⁶ <https://www.ombudsman.europa.eu>.

²⁷ In un altro caso (1944/2012/HK), una cittadina spagnola ricorreva contro una decisione dell'employment and support allowance office, presso il Department of work and pensions (DWP) del Regno Unito. La denunciante si era trasferita dalla Spagna al Regno Unito e aveva lavorato part-time due anni, prima che le fosse diagnosticata una grave malattia. Il DWP aveva deciso che la denunciante non potesse essere considerata come residente abitualmente

Da ultimo, la Comunicazione del 2012 prevede un rafforzamento del ruolo di SOLVIT per superare problemi ricorrenti e strutturali del mercato europeo, attraverso un utilizzo più sistematico di tutte le informazioni e dati raccolte nell'ambito dell'indagine che i Centri svolgono, in relazione alle singole richieste.

A questo fine, si prevede la possibilità di utilizzare (ove necessario e proporzionato), lo "strumento d'informazione del mercato unico" (che dovrebbe essere istituito sulla base della Proposta n. 257/2012) per richiedere informazioni, quali l'analisi dei costi, la politica dei prezzi, gli utili o i contratti di lavoro, direttamente agli operatori di mercato interessati.

Proposta di Regolamento relativa allo strumento di informazione per il mercato unico

Con la proposta di Regolamento n. 257 del 2 maggio 2017, la Commissione propone l'adozione di una normativa che le consenta di acquisire informazioni di mercato riguardanti le imprese, direttamente da queste ultime, nel caso in cui l'accesso tempestivo ai dati in oggetto appaia necessario per garantire il rispetto delle norme del mercato interno e migliorarne il relativo funzionamento.

Ovvero, più precisamente, «[...] qualora sussista una grave difficoltà nell'applicazione del diritto dell'Unione che rischia di compromettere il conseguimento di un importante obiettivo strategico (art. 4) [...] e altri mezzi per ottenere tali informazioni si siano rivelati insufficienti o inadeguati (art. 5)».

In particolare, può trattarsi di dati fattuali di mercato, tra cui la struttura dei costi, la politica dei prezzi, le caratteristiche di prodotti o servizi, la distribuzione geografica dei clienti e fornitori. Può anche trattarsi di analisi fattuali di imprese o associazioni di imprese sul funzionamento del mercato interno, ad esempio in relazione agli ostacoli normativi e all'ingresso sul mercato percepiti o ai costi delle operazioni transfrontaliere²⁸, ecc.

Nel Commission staff working document, *Impact assesment*²⁹, che accompagna la Proposta di Regolamento, la Commissione mette in evidenza come, sia nell'ambito di procedimenti formali di infrazione (ai sensi dell'articolo 258 TFUE), sia nel caso della redazione di proposte legislative volte a disciplinare particolari aspetti del mercato interno, le informazioni su cui la Commissione

nel paese e pertanto non aveva diritto di percepire alcuna indennità di disoccupazione e assistenza. Il caso viene trasferito dal Mediatore al Centro SOLVIT Spagna.

²⁸ Considerando n. 11.

²⁹ Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, «Setting out the conditions and the procedure by which the Commission may request undertakings and associations of undertakings to provide information in relation to the internal market and related areas», of 2 May 2017, SWD (2017) 216 final.

deve basarsi o che deve produrre³⁰ (normalmente fornite dagli Stati membri³¹, nonché dalle singole imprese o dai richiedenti su base volontaria), risultano, in molti casi, intempestive o non sufficienti.

In altre parole, la mancanza di informazione viene a rappresentare essa stessa uno ostacolo all'integrazione del mercato.

Il documento di valutazione ricorda, in particolare, come, nell'ambito dei procedimenti *ex art. 258 TFUE*, la Corte ha chiarito, con giurisprudenza costante, che «incombe alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento e [...] fornire alla Corte tutti gli elementi necessari affinché quest'ultima accerti l'esistenza dell'inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione»³².

Viene, quindi, indicata una nutrita casistica in cui la Corte di giustizia ha rilevato l'insufficienza delle suddette informazioni, in particolare, informazioni che la Commissione avrebbe dovuto e potuto ottenere dalle imprese (se la Commissione avesse avuto i poteri investigativi previsti dalla Proposta).

A titolo d'esempio, nella sentenza *Commissione c. Regno di Spagna*, del 24 marzo 2011³³, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che, imponendo delle restrizioni allo stabilimento di centri commerciali in Catalogna, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi dell'art. 43 CE (ora art. 49 TFUE).

Le censure riguardano la normativa spagnola nella misura in cui la stessa prevede delle limitazioni all'ubicazione e alla dimensione dei grandi esercizi commerciali; nonché, prevede delle particolari condizioni per ottenere l'autorizzazione commerciale richiesta per l'insediamento di tali esercizi e alcuni aspetti della procedura di rilascio della suddetta autorizzazione considerati illegittimi.

Secondo la Commissione, la normativa in oggetto discriminerebbe gli operatori economici esteri, perché favorirebbe l'insediamento di esercizi commerciali di medie dimensioni, piuttosto che quello di grandi esercizi commerciali; infatti, gli operatori economici intenzionati ad aprire esercizi commerciali di

³⁰ Non avendo autonomi poteri investigativi nell'area del mercato interno (come, invece, nel settore della tutela della concorrenza - Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, *concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato*; Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, *relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese*; Regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, *recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*).

³¹ In attuazione del loro dovere di leale cooperazione *ex art. 4, n. 3 TEU*, «[...] gli Stati membri hanno l'obbligo di cooperare lealmente ad ogni indagine svolta dalla Commissione *ex art. 226 CE* (ora art. 258 TFUE) e di fornirle tutte le informazioni che essa loro richieda all'uopo». Sentenza *Commissione c. Irlanda*, 26 aprile 2005, C-494/01, par. 198.

³² Sentenza *Commissione c. Spagna*, del 24 marzo 2011, C-400/08, par. 58.

³³ C-400/08.

medie dimensioni sarebbero in maggioranza cittadini spagnoli, mentre coloro che vorrebbero impiantare grandi esercizi commerciali sarebbero più frequentemente originari di altri Stati membri.

La Corte ritiene che la Commissione debba dimostrare la sussistenza di una differenza di trattamento fra i diversi esercizi commerciali, e che tale differenza costituisca uno svantaggio per le grandi strutture. Inoltre, la Corte richiede che la Commissione dimostri che la menzionata differenza di trattamento favorisce gli operatori spagnoli, perché detti operatori privilegiano le strutture di piccole e medie dimensioni, mentre gli operatori di altri Stati membri preferiscono i grandi esercizi commerciali.

Al fine di dimostrare questi elementi, la Commissione produce una serie di dati numerici. Secondo la Corte, tali dati, quantunque presentino una certa coerenza con l'affermazione secondo cui gli operatori spagnoli hanno una preferenza per gli esercizi commerciali di medie dimensioni e gli operatori originari di altri Stati membri per i grandi esercizi commerciali, non sono però completi. Le informazioni fornite non consentono, infatti, di dimostrare con certezza, né il numero di esercizi interessati, né la ripartizione in base al controllo spagnolo o non spagnolo di una parte significativa delle strutture che rientrano nella categoria dei grandi esercizi. Inoltre, la Corte lamenta di non essere stata informata della ripartizione in base all'azionariato degli operatori economici interessati per le varie categorie di strutture.

La Corte conclude, quindi, che la Commissione non ha prodotto elementi concludenti, idonei a dimostrare che i dati numerici presentati a sostegno della propria tesi confermano l'effettiva realtà della stessa. Secondo i giudici, la Commissione non ha presentato altri elementi che possano dimostrare come la normativa controversa produca effetti indirettamente discriminatori per gli operatori originari di altri Stati membri, rispetto agli operatori spagnoli.

Ancora. Nella sentenza *Commissione c. Portogallo*, del 17 giugno 2010³⁴, la Corte adita per far dichiarare che la Repubblica portoghese, assoggettando gli interessi versati a istituti finanziari esteri (ossia non stabiliti sul proprio territorio) ad un'imposta più elevata di quella applicata agli interessi versati ad istituti finanziari portoghesi, limita la libera prestazione dei servizi di credito ipotecario (e di altre forme di credito) da parte degli istituti finanziari stabiliti in altri Stati membri, respinge il ricorso della Commissione.

Quest'ultima, per sostenere la propria tesi ricorre ad un calcolo numerico. Secondo la Corte, la Commissione non fornisce nessun elemento concludente che possa dimostrare la veridicità delle cifre da essa presentate e quindi provare che le stesse rispecchino la realtà economica e non costituiscano invece soltanto una semplice ipotesi di scuola; a questo fine, avrebbe dovuto fornire,

³⁴ C-105/08.

in particolare, dati statistici o dati riguardanti il livello degli interessi applicati ai crediti bancari e le condizioni di rifinanziamento. Evidentemente, queste formazioni ritenute necessarie dalla Corte possono provenire solo dagli istituti finanziari stessi.

Tutto ciò premesso, la Commissione propone l'introduzione di un nuovo strumento di indagine (strumento di informazione per il mercato unico), attraverso il quale la stessa possa richiedere informazioni ad imprese ed associazioni di imprese, per avere un accesso tempestivo ai dati necessari allo svolgimento della relativa funzione di vigilanza sull'applicazione del diritto UE (*ex art. 17, n. 1 TUE*)³⁵, ed in attuazione del combinato disposto degli articoli 337 TFUE (che conferisce alla Commissione, per l'esecuzione dei compiti affidatili, il potere di raccogliere tutte le informazioni, nei limiti e alle condizioni fissate dal Consiglio) e 114 TFUE³⁶ (che prevede l'adozione delle misure necessarie per il corretto funzionamento del mercato interno)³⁷.

Il nuovo strumento dovrebbe contribuire a garantire una migliore applicazione del diritto dell'Unione, per favorire l'integrazione del mercato interno e assicurarne il corretto funzionamento, inoltre, dovrebbe applicarsi anche ai settori economici per i quali il TFUE ha previsto politiche comuni: agricoltura e pesca, trasporti, ambiente ed energia.

Ad ogni modo, nella Proposta, viene chiarito che il potere di richiedere informazioni dirette debba essere utilizzato solo in ultima istanza, qualora nessun altro mezzo alternativo sia in grado di produrre risultati³⁸, e solo nei confronti di imprese in grado di fornire informazioni pertinenti estremamente mirate (sono sempre escluse, quindi, le microimprese).

La richiesta può avvenire previa adozione di una decisione o mediante semplice domanda, nelle quali la Commissione dichiara la propria intenzione di effettuare la richiesta, e le ragioni alla base della stessa ed i criteri utilizzati.

³⁵ «La Commissione promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine. Vigila sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati. Vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea. [...]»

³⁶ Per un'attenta analisi dell'art. 114 TFUE, cfr., T.M. MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno*, Cacucci, Bari 2018.

³⁷ Gli articoli 114 e 337 TFUE sono stati utilizzati congiuntamente come base giuridica in un precedente atto legislativo dell'UE che ha conferito alla Commissione il potere di raccogliere informazioni nel settore del mercato interno: Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, *che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione*, GUE L 241 del 17 settembre 2015.

³⁸ Perché non sono presenti in una fonte accessibile al pubblico; non sono state fornite da uno Stato membro su richiesta della Commissione; oppure non sono state fornite da una persona fisica o giuridica.

La decisione preliminare è indirizzata allo Stato membro nel cui territorio è situata la sede sociale dell'impresa o associazione di imprese³⁹.

Il destinatario della richiesta può indicare quali informazioni ritiene debbano essere protette da segreto professionale e riservate⁴⁰, ma ha il dovere di rispondere alla Commissione la quale in caso contrario ha il potere di infliggere delle sanzioni.

Una volta ottenute le risposte, la Commissione è tenuta a trasmetterle allo Stato membro interessato dalla richiesta, se pertinenti ai fini di un procedimento formale di infrazione, ai sensi dell'articolo 258 del TFUE nei confronti dello stesso Stato membro.

La Proposta chiarisce che il nuovo Regolamento non mira a creare nuovi poteri di esecuzione per la Commissione, come in particolare il potere di perseguire le violazioni del diritto dell'Unione nel settore del mercato interno nei confronti di singoli operatori del mercato. Lo scopo è, invece, quello di dotare la Commissione di un ulteriore potere di accertamento dei fatti, nei casi in cui risulti assolutamente necessario per l'esecuzione dei compiti affidati alla stessa attribuiti dal Trattato, per garantire l'applicazione del diritto dell'Unione, ovvero favorire l'integrazione del mercato interno e assicurarne il buon funzionamento.

Lo “sportello digitale unico”

Con la Proposta di Regolamento n. 256 del 2017⁴¹, la Commissione prevede l'istituzione di uno “sportello digitale unico” che consenta un facile accesso alle informazioni, ai servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi, nonché alle procedure applicabili ai cittadini e alle imprese che esercitano o che intendano esercitare i loro diritti derivanti dal diritto dell'Unione nel settore del mercato interno.

La Commissione sottolinea, innanzitutto, come, per coloro (cittadini ed imprese) che intendono sfruttare i vantaggi del mercato unico ed esercitare i propri diritti garantiti dal diritto europeo, sia indispensabile reperire velocemente e facilmente informazioni (esatte e comprensibili) sulle norme applicabili, sulle procedure per lo svolgimento di un'attività economica, ovvero per la registrazione della residenza, il riconoscimento delle qualifiche, l'immatricolazione di un veicolo, ecc.

Secondariamente, cittadini ed imprese devono essere messi in condizione di poter espletare le necessarie procedure amministrative in maniera semplice, poco costosa e non discriminatoria.

³⁹ Quando ha avviato un procedimento formale di infrazione, ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, la Commissione fornisce allo Stato membro interessato dal procedimento una copia di tutte le semplici domande o decisioni emesse nel contesto di tale procedimento, indipendentemente dall'ubicazione della sede sociale dell'impresa o associazione di imprese. (Art. 6, n. 4).

⁴⁰ Sulla fondatezza di queste asserzioni la Commissione ha potere di verifica.

⁴¹ Cit.

Da ultimo, in caso di controversie con le amministrazioni nazionali competenti, deve essere garantita una tutela effettiva, anche attraverso il facile accesso a strumenti alternativi rispetto alle Corti⁴².

È evidente, infatti, che cittadini ed imprese sono chiamati a rispettare le norme nazionali del Paese in cui si recano, risiedono o svolgono attività economiche transfrontaliere. È pertanto essenziale che essi siano informati sulle norme applicabili, che possano reperire i servizi di assistenza appropriati, e che non debbano affrontare ostacoli inutili, quando entrano in contatto con le amministrazioni nazionali (come, per esempio, ostacoli linguistici, ovvero quelli derivanti dall'uso di moduli con campi che accettano solo i dati in formato nazionale, nonché derivanti dall'accettazione dei soli mezzi di identificazione nazionali e dall'accettazione di pagamenti di diritti o rimborsi solo mediante sistemi di pagamento nazionali, o dalla richiesta di documenti tradotti, ecc.).

Per questo motivo, la Commissione propone l'istituzione (in collaborazione con le autorità competenti)⁴³ di uno "sportello digitale unico", composto da un'interfaccia utenti comune (accessibile in tutte le lingue ufficiali dell'Unione), integrata in un portale unico gestito dalla Commissione e contenente link ai pertinenti siti internet nazionali e dell'Unione inclusi in un repertorio elettronico creato e aggiornato dalla Commissione.

Nella Proposta viene chiarito (art. 32) che la Commissione può decidere di utilizzare come repertorio elettronico dei link, il sistema di Informazione del Mercato Interno (IMI)⁴⁴.

⁴² Gli strumenti alternativi alle Corti sono, infatti, capaci di ovviare alle lentezze che caratterizzano il ricorso al giudice, nonché di consentire una drastica riduzione delle spese legali che a tale ricorso si accompagnano. Peraltro, lentezza, difficoltà e costi che tendono ad aumentare nei casi in oggetto, caratterizzati dalla natura transfrontaliera. Su questo punto, Poiáres Maduro, ex Avvocato generale della Corte di giustizia (che propone, in realtà, l'intensificazione del ruolo dei Mediatori anche a livello nazionale) sostiene che: «[...] Ombudsmen have two clear institutional advantages over Courts as far as the application of EU law is concerned: firstly, in an area such as free movement, judicial redress is not effective, because of the expense and the length of time involved. Ombudsmen are therefore particularly well placed to address citizens' concerns in this area [...]» M. POIARES MADURO, *European Ombudsman Annual Report 2005*, 11 p. 9, disponibile su, <http://www.ombudsman.europa.eu/>. Sul punto, cfr., ancora, L. MUSSELLI, *Administrative cooperation between member States: the SOLVIT network*, in L. AMMANNATI (a cura di), *NETWORKS. In search of a model for European and global regulation*, Giappichelli, Torino 2012, p. 85.

⁴³ Ossia: «[...] ogni organo o autorità di uno Stato membro, a livello nazionale, regionale o locale, che ha competenze specifiche relative alle informazioni, alle procedure e ai servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi di cui al presente regolamento». (Art. 3, n. 3).

⁴⁴ Per tutte le informazioni, cfr., http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_it.htm. Per una analisi del sistema, ci sia consentito rinviare a, M. LOTTINI, *An instrument of intensified informal mutual assistance: the internal market information system (IMI) and the protection of personal data*, in *European Public Law*, 1/2014, p. 104.

Ogni Stato membro è chiamato a nominare un coordinatore nazionale che agisce da contatto per tutte le questioni concernenti lo sportello. L'insieme dei coordinatori nazionali ed il rappresentante della Commissione (che lo presiede) costituiscono il "gruppo di coordinamento dello sportello"⁴⁵.

Attraverso lo sportello, la Commissione e gli Stati membri garantiscono facile accesso alle informazioni relative ai diritti, agli obblighi e alle norme di cui alla legislazione nazionale e dell'Unione, che si applicano agli utenti che esercitano o intendono esercitare i loro diritti nel mercato interno, con riguardo a tutte le questioni specificate all'allegato n. I della Proposta (tra le altre: lavoro, pensionamento, residenza e assistenza sanitaria in un altro Stato membro, riconoscimento reciproco dei prodotti, ecc.); garantiscono, inoltre, l'accesso alle informazioni sulle procedure stabilite a livello nazionale o dell'Unione per esercitare detti diritti, ovvero l'accesso alle informazioni sui servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi cui possono rivolgersi cittadini e imprese; infine, mettono a disposizione i link a tali procedure e servizi.

Secondariamente, sempre attraverso lo "sportello", gli Stati membri devono garantire che tutte le procedure indicate all'allegato II (richiesta di un certificato di nascita, domanda di una borsa di studio di un ente pubblico, registrazione per le prestazioni di sicurezza sociale, ecc.)⁴⁶ siano interamente accessibili on-line, anche per gli utenti di altri Stati membri (in modo non discriminatorio).

Già con la Direttiva 2006/123/CE (Direttiva servizi)⁴⁷, si era previsto che gli Stati membri dovessero garantire che tutte le procedure e formalità relative all'accesso e all'esercizio di un'attività di servizi potessero essere espletate on-line, mediante i pertinenti punti di contatto unici o presso le pertinenti autorità competenti (articolo 8); si specificava, inoltre, che i prestatori dovessero essere messi in condizione di espletare le procedure e le formalità necessarie, mediante i punti di contatto denominati sportelli unici (articolo 6).

Dal dicembre del 2009, ogni Paese dell'UE dispone di uno sportello unico, ossia un portale di *e-government* che permette ai prestatori di servizi di ricevere tutte le informazioni necessarie e di espletare le pratiche amministrative on-line. Tutti gli sportelli unici nazionali fanno parte della rete europea EUGO di coordinatori nazionali⁴⁸.

⁴⁵ Il Gruppo di coordinamento adotta il proprio regolamento interno e la Commissione ne assicura il segretariato.

⁴⁶ Ed ancora: richiesta di riconoscimento del diploma, richiesta o rinnovo di una carta d'identità, procedure relative all'avvio di un'impresa o alla richiesta di pensionamento, registrazione di un veicolo a motore.

⁴⁷ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, *relativa ai servizi nel mercato interno*, GUE L 376/36 del 27 dicembre 2006.

⁴⁸ <http://www.impresainungiorno.gov.it/>.

In Italia, le procedure amministrative sono gestite in modalità telematica dallo “Sportello Unico per le Attività produttive” (SUAP) del Comune in cui si intende avviare l’attività.

La Direttiva 2013/55/UE sulle qualifiche professionali⁴⁹ (articolo 57-*bis*) introduce lo stesso obbligo in relazione al completamento delle prescrizioni, delle procedure e delle formalità relative alle materie disciplinate dalla stessa Direttiva, attraverso i punti di contatto (sportelli unici) istituiti in attuazione della Direttiva servizi⁵⁰.

La Proposta in oggetto rafforza ed estende l’obbligo di procedure on-line già imposto agli Stati membri da tali Direttive, specificando che gli stessi devono rendere possibile il pieno accesso a tali procedure anche ai cittadini e alle imprese provenienti da altri Stati membri, e stabilendo in questo senso una serie di condizioni per garantire tale accessibilità transfrontaliera.

Infatti, all’art. 11, n. 1, si prevede che gli utenti debbano poter consultare e ricevere istruzioni per completare la procedura almeno in una lingua ufficiale dell’Unione oltre alla lingua o alle lingue nazionali; non debbano essere condizionati da campi che accettano solo dati in formati nazionali; debbano potersi identificare, firmare e autenticare i documenti utilizzando mezzi di identificazione e di autenticazione elettronici, debbano poter fornire la prova del rispetto dei requisiti applicabili in formato elettronico e pagare i diritti on-line, mediante i servizi di pagamento transfrontalieri.

Viene, poi, specificato (art. 11, n. 2) come, nei casi in cui le autorità competenti accettino dagli utenti nazionali copie digitali di prove di identità non elettroniche (carte d’identità o passaporti), le stesse debbano accettare tali copie digitali anche per gli utenti provenienti da altri Stati membri.

Ancora (art. 11, n. 3) si prevede che le autorità competenti cooperino mediante il sistema di Informazione del Mercato Interno (IMI), soprattutto ove necessario verificare l’autenticità delle prove presentate in formato elettronico, per arrivare poi in un momento successivo all’istituzione, da parte della Commissione in cooperazione con gli Stati membri, di un “sistema tecnico” (*ex art. 12*) che consenta lo scambio diretto di prove tra le autorità competenti dei diversi Stati membri.

L’art. 10 si sofferma, poi, su un ulteriore requisito che deve essere soddisfatto dalle procedure on-line. Infatti: «le autorità competenti devono assicurare il rispetto dei termini applicabili nel corso della procedura; [...] in caso di manca-

⁴⁹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, 2013/55/UE, del 20 novembre 2013, recante modifica della Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del Regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («Regolamento IMI»), GUE L 354/132 del 28 dicembre 2013.

⁵⁰ Inoltre, all’art. 57-*ter*, si prevede un «centro di assistenza per il riconoscimento delle qualifiche professionali», che in Italia è istituito presso il Dipartimento Politiche Europee.

to rispetto dei termini applicabili, gli utenti devono essere informati in anticipo della motivazione e di un nuovo termine».

La disposizione non brilla per chiarezza. Ad ogni modo, si ricorda come, nella Direttiva servizi, in caso di mancata risposta entro un determinato termine, veniva generalizzato il meccanismo del silenzio assenso, prescrivendosi che l'autorizzazione dovesse considerarsi rilasciata (art. 13, n. 4).

La Proposta non prevede (per evidenti ragioni) un uso generalizzato del silenzio assenso, ma una sorta di possibilità di "proroga motivata", in linea con l'art. 13, n. 3 della Direttiva servizi, secondo cui: «qualora giustificato dalla complessità della questione il termine può essere prorogato una volta dall'autorità competente per un periodo limitato. La proroga e la sua durata deve essere debitamente motivata e notificata al richiedente prima della scadenza del periodo iniziale».

Da ultimo, la Proposta impone agli Stati membri e alla Commissione di garantire agli utenti facile accesso on-line ai servizi di assistenza o di risoluzione dei problemi elencati nell'allegato III⁵¹, ovvero, offerti dalle autorità competenti, dalla Commissione o da organismi, servizi e agenzie dell'Unione diversi da quelli, purché tali servizi soddisfino i requisiti di qualità richiesti; in questo senso, il coordinatore nazionale può proporre alla Commissione di inserire nello sportello link a servizi di assistenza o di risoluzione dei problemi offerti da operatori privati o semi-privati, purché i servizi offerti da tali soggetti soddisfino le condizioni che vengono indicate.

Notazioni conclusive

Nell'ambito del *compliance package*, la Commissione affronta due diversi momenti (ma tre diverse situazioni) relative all'attuazione del diritto europeo.

Il momento in cui cittadini ed imprese cercano di avvalersi delle possibilità offerte dal mercato interno, in questo caso, propone un'ottica di semplificazione, attraverso l'uso di strumenti telematici e di cooperazione amministrativa.

Secondariamente, l'ipotesi in cui si sia riscontrato un "problema" nell'ambito dello stesso mercato, in particolare un problema "strutturale", sul quale la Commissione è chiamata ad intervenire attraverso la procedura di infrazione, e prevede, in questo caso, la possibilità di accedere (nei limiti e alle condizioni evidenziati) alle informazioni di mercato delle imprese.

In terzo luogo, la Commissione è intervenuta (nuovamente) sul sistema SOLVIT, che appunto ha la funzione di tentare la risoluzione di controversie tra cittadini ed imprese da una parte, e pubbliche autorità dall'altra, fornendo così la risposta a "problemi", questa volta "pratici" (seppure in alcuni casi

⁵¹ Punti di contatto per i prodotti, punti di contatto per i prodotti da costruzione, centri di assistenza nazionali per le qualifiche professionali, punti di contatto in materia di assistenza sanitaria, EURES, risoluzione delle controversie on-line (SOLVIT).

SOLVIT si occupa anche di problemi strutturali) che si riscontrano nell'ambito del mercato interno.

Sicché, può sostenersi come il *compliance package* rappresenti una ulteriore iniziativa della Commissione volta a favorire l'integrazione del mercato, andando ad incidere soprattutto su questioni applicative che ne rappresentano un ostacolo.

Come tale è sicuramente da apprezzare. Ad ogni modo, le normative in oggetto presentano alcune fonti di dubbio.

Con riguardo alla Comunicazione su SOLVIT, la Commissione chiarisce ed intensifica il proprio ruolo nell'ambito del meccanismo, arrivando a prevedere una sorta di "secondo giudizio", alla quale la stessa sarebbe chiamata, ove l'intervento di SOLVIT non dovesse andare a buon fine (nel settore del mutuo riconoscimento delle merci).

In realtà, il punto non è molto chiaro; non è specificato, infatti, se l'intervento della Commissione possa avvenire nel caso in cui i Centri SOLVIT abbiano deciso di non procedere (per esempio, ove ritengano che la questione non rientri nel loro mandato, oppure ritengano che la richiesta non sia fondata), ovvero, possa avvenire nel caso sia la pubblica amministrazione a non conformarsi alla decisione di SOLVIT in favore del richiedente. Inoltre, non è chiaro quali siano gli *step* successivi che la Commissione dovrebbe o potrebbe intraprendere nel caso in cui ritenesse l'istanza fondata.

Con riguardo allo strumento di informazione per il mercato unico, la Proposta non sembra considerare la necessità di garantire il diritto delle imprese a non auto-accusarsi⁵²; pur infatti, specificando che le informazioni acquisite non possono essere utilizzate per altri fini, in particolare per l'applicazione delle regole di concorrenza del Trattato (considerando n. 14), non interviene però su un possibile utilizzo successivo delle stesse informazioni, per esempio da parte degli Stati membri.

Con riguardo, invece, allo sportello digitale unico e alla digitalizzazione di svariate procedure amministrative, l'intento di semplificazione è evidente, ma sicuramente permangono dei dubbi sulle concrete possibilità di applicazione pratica delle norme proposte.

Inoltre, permangono dei dubbi sull'utilizzo del sistema IMI. Infatti, lo stesso dovrebbe essere usato per verificare l'autenticità delle prove presentate dall'utente, nel quadro di una procedura on-line, ma non è chiaro se lo stesso verrà utilizzato anche come "sistema tecnico" (*ex art. 12*) per lo scambio elettronico di prove tra autorità competenti di diversi Stati membri.

IMI, poi, potrebbe essere usato come repertorio elettronico dei link. A questo proposito, si conferma, quindi, quanto già sostenuto in altra sede⁵³, ossia il

⁵² Cfr., la sentenza della Corte di giustizia, *Orkem*, 18 ottobre 1989, C-374/87.

⁵³ Sulla questione, ci sia consentito rinviare a, M. LOTTINI, *An instrument of intensified informal mutual assistance: the internal market information system (IMI) and the protection of personal data*, in *European Public Law*, 1/2014, p. 104, cit.

graduale passaggio di IMI, da strumento atto a facilitare uno scambio di informazioni, appunto a repertorio nel quale sono conservati in via permanente dei dati (come già accaduto, per esempio, con l'utilizzo di IMI per la *European professional card*⁵⁴ e la creazione nello stesso IMI di un file relativo all'operatore economico, con dati ed informazioni destinate ad essere conservate).

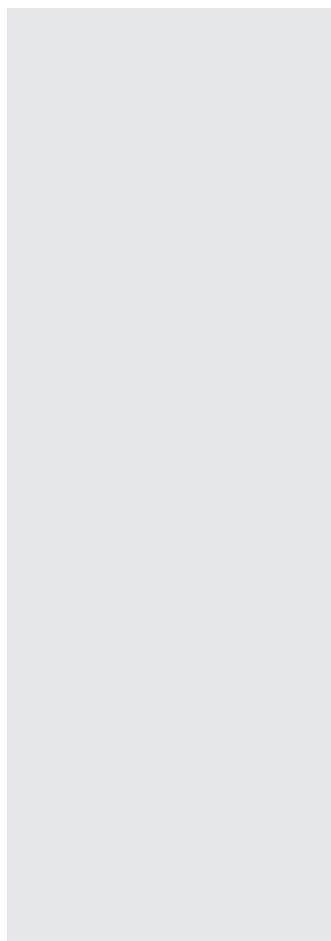
Peraltro, deve notarsi come in relazione allo sviluppo del sistema IMI, la Proposta modifica alcuni articoli del relativo Regolamento istitutivo, n. 1024/2012⁵⁵, in particolare estendendo la partecipazione ad IMI (oltre che alle autorità competenti degli Stati membri e alla Commissione) anche agli organismi, ai servizi o alle agenzie dell'Unione.

Ad ogni modo, nonostante i dubbi espressi, è evidente come il *compliance package* rappresenti un passo in avanti che riafferma l'interesse delle istituzioni europee alla corretta attuazione del diritto europeo o meglio alla garanzia che gli operatori sul mercato ed i cittadini possano effettivamente godere dei diritti garantiti dalla normativa europea, nella convinzione che solo questa garanzia possa consentire una effettiva integrazione del mercato europeo ed il raggiungimento di fatto degli obiettivi previsti dal Trattato.

⁵⁴ Su cui, ci sia ancora consentito rinviare a, M. LOTTINI, *The European Professional Card: a new single market governance tool*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 5/2017, p. 1254.

⁵⁵ Regolamento (UE) n. 1024/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, *relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno e che abroga la decisione 2008/49/CE della Commissione («regolamento IMI»)*, GUE del 14 novembre 2012 L 316/1.

PROFESSIONI, CULTURA E SOCIETÀ





Penelope

Michele Salazar

Che Penelope, figlia di Icaro e moglie di Ulisse, sovrano di Itaca, sia universalmente ritenuta il simbolo della sposa fedele è un dato talmente pacifico da non ammettere discussioni di sorta, nonostante le riserve sulla fedeltà delle mogli espresse con cognizione di causa dal fantasma di Agamennone proprio ad Ulisse quando gli era apparso nella terra dei Cimmeri e gli aveva raccontato, tra le lacrime, le sue tristissime vicende coniugali, non mancando di dargli saggi consigli: «Quindi troppo tu stesso con la tua donna non usar dolcezza, né il tutto a lei svelar, ma parte narra de' tuoi segreti a lei, parte ne taci...»¹.

Lasciata sola con il figlioletto Telemaco dal coniuge, partito per l'assedio di Troia e lì rimasto per dieci anni, e per altrettanti pellegrino per mari e per terre prima del rientro in patria, Penelope dovette fronteggiare per tutto questo lunghissimo tempo l'importunità e la tracotanza di numerosi pretendenti "di gruppo" alla sua mano, i Proci, desiderosi di sposarla e di acquisire così il governo dell'isola.

Narra Omero che di fronte alle pressanti insistenze di costoro Penelope, con saggezza ed astuzia, promise di voler eleggersi un marito quando fosse terminata una tela, ma disfaceva poi la notte quanto aveva fatto il giorno, rinviando *sine die*, con questo stratagemma, il momento della scelta.

Sempre da Omero apprendiamo che con tale astuto *escamotage* la fedele Penelope, «memore ognor dell'uomo, a cui nel pudico suo fior unita s'era», tenne a bada i Proci fino al ritorno di Ulisse, sicché costui, trovandoli riuniti a banchettare nel suo palazzo, come da tempo erano soliti fare, ad uno ad uno li sterminò con le frecce scoccate dall'arco che lui solo era in grado di tendere.

Appare tuttavia poco credibile che la favoletta della tela sia stata bevuta dai pretendenti per così lungo tempo. Altra è dunque la vera ragione del temporeggiamento: l'ottimo cibo e le dolci bevande che l'ospitale padrona di casa, per distrarli dal chiodo fisso delle altere nozze, metteva ogni giorno a disposizione dei focosi ospiti, assisi alla sua mensa a consumare l'abituale tributo della mandria che quotidianamente il pastore Eumeo e il capraio Melanzio arrecavano alla reggia, come emerge dagli immortali versi del poema:

¹ Omero, *Odissea*, XI, 557-559, traduzione di Ippolito Pindemonte.

Riserve sulla fedeltà di Penelope avanza, con acuti argomenti, E. CANTARELLA, *Itaca*, Feltrinelli, Milano 2009, pp. 65 ss.

«...ed essi qui l'intero giorno
 Banchettan lautamente, e il fior del gregge
 Struggendo e dell'armento, e le ricolme
 Della meglio vendemmia urne votando,
 Fanno una strage...»².

Fu il buon desinare, dunque, destinato dalla scaltra regina «l'avidio ventre a riempir de' Proci», ad allungare il tempo dell'approdo alle nozze da costoro agognate. Conveniva invero ai Proci gozzovigliare alla gioconda mensa di Penelope senza fretta in attesa del giorno fatale: «ma ora no, ma ora no» ella era solita rispondere dalle sue stanze nel corso del pranzo o della cena alle ripetute e insistenti profferte che le inviavano gli spasimanti, mentre sulla ricca tavola «empio si tenea prandio solenne» e scorreva il vino vermiglio in tazze d'oro ad innaffiare abbondanti e ben rosolati cosciotti di pecora o di capra a scapito delle greggi dell'errabondo padrone di casa. Il subcosciente onirico di Penelope ne è turbato: sogna venti oche in casa che le beccano il grano uscite dall'acqua e lei che si diverte a vederle finché un'aquila grande piombando dal monte a tutte spezza il collo e le uccide.

Stavano dunque fin troppo bene alla mensa di Penelope i convitati Proci e non si interessavano né punto né poco alla sua tela, occupati com'erano «a inghiottire delle sgozzate bestie le soffritte carni nel palagio di Ulisse, dagli acuti schidioni tratte e poi divise in brani». Annota Eva Cantarella (*Itaca*, cit., p. 73): «...all'ora della cena sono tutti lì nella reggia, a spadroneggiare, a dare ordini alla servitù, a pretendere pasti abbondanti e ricchissimi...».

E sarà proprio il banchetto a far da sfondo alla cruenta scena finale della storia:

«...più ingioconda
 Cena di quella non fu mai, che ai Proci
 Degna mercé della nequizia loro
 Stavan per imbandir Palla ed Ulisse»³.

L'ultimo convito è così descritto da Omero:

«I Proci entrarono nel palagio, e i manti
 Sovra i seggi deposero; le pingue
 Capre e i montoni s'immolaro, corse
 De' verri il sangue, e la buessa, onore
 Dell'armento, cadé. Furo spartite
 Le abbrustolite viscere, e mesciuto
 Nell'urne il rosso vino. Eumeo le tazze

² XVII, 651-654.

³ XX, 478-481.

Filenzio i pani dispensò ne' vaghi
Canestri: ma dell'urne il buon licore
Melanzio nelle ciotole versava»⁴.

Sarà per i Proci davvero l'ultima cena.

Ulisse, infatti, sul limitare della sala, rivolge i suoi sospirosi dardi contro i commensali intenti ad addentare bovine zampe e teneri porcelli e a trangugiare inebrianti e gradevoli bevande: colpisce per primo Antinoo mentre stava per innalzare una coppa di vino colma a due anse, e poi ad uno ad uno tutti gli altri con l'aiuto di Telemaco e dei fidati servi Filenzio ed Eumeo. È una vera strage, e Omero non manca di sottolinearlo:

«...lugùbri
Sorgean lamenti, rimbombar s'udia
Delle teste percosse ogni parete;
E correa sangue il pavimento tutto»⁵.

Sembra allora corretto convenire che – nell'attesa del ritorno di Ulisse – non fu la tela a proteggere Penelope dal corteggiamento di gruppo, ma piuttosto la mensa, la quale fu pure il teatro della vendetta dell'infuriato marito.

Il cibo dunque – e non il telaio – aveva fatto da scudo alla fedeltà dell'assennata sposa, sicché, a dirla col poeta,

«La rimenbranza della sua virtude
Durerà sempre, e amabile ne' canti
Ne suonerà per l'universo il nome»⁶.

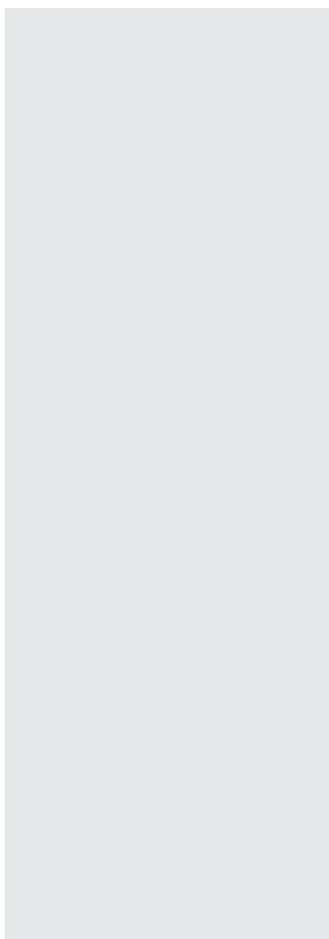
⁴ XX, 309-312.

⁵ XXIV, 39-42.

⁶ XXIV, 255-257.



BIBLIOTECA





Recensione a *Non perdere la speranza. La storia di due sorelle in Lager* di Maria Camilla Pallavicini di Ceva e di Priolo*

Michele Salazar

Le sorelle Maria Camilla e Maria Alessandra Pallavicini di Ceva e di Priolo, giovani nobildonne piemontesi, vengono arrestate nell'aprile del '44 dai tedeschi a Nucetto, vicino a Ceva, nella loro casa di villeggiatura, con l'accusa di essere ebreo e di avere collaborato con la Resistenza e aiutato il fratello partigiano. Deportate in Germania, vengono rinchiuso nel campo di concentramento di Ravensbruck, sottocampo di Rechin, a novanta chilometri da Berlino. Il ponte di Corvi, a Maria Camilla, ventunenne, appare «come un enorme paese di baracche di legno dipinte di verde scuro», con le strade «coperte di carbonina», «ma davanti ai blocchi principali non mancano i fiorellini molto curati». Negli ultimi mesi, dopo le evacuazioni dei lager polacchi, «i forni cominciarono a funzionare notte e giorno». Bisogna sopravvivere, soprattutto alla denutrizione. È in quei mesi trascorsi nel block che Maria Camilla e le compagne provano a dimenticare per un po' la fame che le lacerava.

Il pensiero del lettore va subito all'autorevole testimonianza letteraria di un altro deportato, recluso in un diverso lager, Primo Levi. Proprio sul filo allucinante della fame si snoda, infatti, l'intera sua narrazione, *Se questo è un uomo*, sulla vita e sulla morte nel Lager di Auschwitz. Al pane egli affida il ruolo di straziante denuncia della degradazione dell'umanità: «mangia il tuo pane e, se puoi, quello del tuo vicino» è la spietata regola imperante nel campo di sterminio, a totale sovvertimento dell'invocazione evangelica, carica di amore e speranza, «dacci oggi il nostro pane quotidiano». E così, in questa atmosfera di feroce persecuzione e di disumano abbruttimento, in cui fame e cibo sono i poli dell'esistenza, i prigionieri addentano il pane con religioso atteggiamento tenendo sotto il mento le gamelle per non disperdere le briciole che malauguratamente dovessero cadere dalle loro bocche affamate, comportandosi come Lazzaro il mendico che raccattava le briciole cadute dalla tavola del ricco eputone, di biblica memoria.

* MARIA CAMILLA PALLAVICINI DI CEVA E DI PRIOLO, *Non perdere la speranza. La vita di due sorelle in Lager*, E. MORA (a cura di), Ediz. Dell'Orso, Alessandria 2010.

Reagendo con grande forza di spirito alla degradazione e alle sofferenze, l'Autrice assegna alla fame, alla paura, al dolore, all'esilio una qualità positiva in modo assai originale e per certi versi assurdo. Lo fa parlando di «meravigliose pietanze» e discutendone l'esecuzione fino anche «a litigare per le divergenze di come avrebbero dovuto essere preparate».

Alla sera, al rientro in baracca accuciate nei letti a castello, s'incominciava a parlare di minestre e pietanze; di tante minestre da sentirne il profumo e di tante pietanze da sentirne il sapore e parlando si scrivevano ricette sui ritagli bianchi dei giornali.

Sensazioni, ricordi, desideri delle prigioniere sembrano evocare le pagine di intensa drammaticità nelle quali Leonardo Sciascia indugia sul lardo squagliato bollente che nel carcere di Palermo (siamo nel 1782) sta per essere colato sui piedi di un condannato a morte, piagati e sanguinanti per le torture in precedenza subite. Scrive Sciascia (*Il Consiglio d'Egitto*, Adelphi, 1989): «Nella tannura il lardo ormai liquido gorgogliava. Quel greve odore di cucina nella camera di tortura un po' lo distraeva dal feroce dolore. C'era qualcosa di grottesco, di ridicolo, in quegli uomini, sbirri e giudici, che si muovevano intorno al lardo che squagliava: così come in cucina le donne all'ultima scanna del porco, preparano la sugna. Per un momento divagò dal ricordo di quando, ragazzo, si aggirava in cucina, nei giorni in cui si preparava la sugna, per mangiare i ciccioli di cui era ghiotto: la grande cucina in cui pentole e tegami di rame parevano, nella fumosa oscurità piccoli soli crepuscolari. Da anni non era più entrato in cucina, né più aveva mangiato i ciccioli: un sapore e una visione che erano rimasti legati all'infanzia. Ma nel ricordo si insinuò, inquieto e dolente, il pensiero che anche i giudici e gli sbirri avevano avuto un'infanzia, che forse anche in loro quell'odore suscitava il ricordo di una lontana felicità o il desiderio della domestica quiete, il pensiero che tra poco il fastidio dell'ufficio che stavano compiendo sarebbe stato sommerso dalle dolci nebbie familiari: il fastidio cioè di torturare un loro simile».

Quanta forza espressiva nel contrasto tra lacerante dolore fisico e soave sentimento di nostalgia di sapori e di visioni governa questa suggestiva ed intensa descrizione degli ultimi sprazzi di vita di un condannato a morte, l'avvocato Francesco Paolo Di Blasi, sottoposto all'inutile e feroce pena aggiuntiva del supplizio con il lardo bollente per rendergli più crudele la punizione inflittagli, quasi che la morte di chi aveva osato congiurare contro il re da sola non bastasse a saziare giudici e sbirri. Sennonché, il lardo bollente che gli straziava la carne già piagata, accrescendo oltremodo i patimenti, suscita in lui – col greve odore che diffonde – pensieri e visioni della cucina della sua infanzia, alla quale, evadendo con la mente da quel carcere, ritorna con inquieta e dolente malinconia, portando con sé, nella stessa cucina, i suoi aguzzini, e immaginando «che forse anche in loro quell'odore suscitava il ricordo di una lontana felicità...».

Fame, cibo, odori, sapori, nostalgia, avidità della vita, si tramutano nella mente delle recluse, come era accaduto all'avvocato De Blasi, in una immaginata evasione dal lager mentre interminabili scorrono i giorni e le notti.

Liberate dall'Armata Rossa l'8 maggio 1954, portarono con sé il ricettario nel lungo viaggio di ritorno: «non abbandono certo questo libretto, – dice Maria Camilla – conservato con grandi fatiche e sotterfugi». Il libretto è dunque un documento eccezionale; una testimonianza, tipicamente femminile, di resistenza e di speranza. Una piccola tessera di vita in un efferato mosaico di morte. Ed è un atto di fiducia nel futuro.



Recensione a *La nueva regulación de los contratos de crédito inmobiliario* di Esther Muñiz Espada*

Giuseppe Spoto

Negli ultimi anni il mercato immobiliare è stato particolarmente esposto alle bolle e alle speculazioni economiche, e ciò ha reso sempre più evidente, a livello europeo, la necessità di opportuni interventi normativi di riforma e l'introduzione di misure idonee ad assicurare una più attenta protezione degli acquirenti.

Il libro di Esther Muñiz Espada approfondisce i principali aspetti dell'economia collaborativa nell'ambito immobiliare, analizzando il recepimento della Direttiva europea sul c.d. "credito ipotecario" in Spagna e fornendo un contributo innovativo al dibattito in materia. L'invito a leggere questo testo non è rivolto soltanto a coloro che si occupano di diritto privato comparato, ma coinvolge una più ampia platea, se si tiene conto che gli acquisti immobiliari all'estero da parte di molti italiani sono in continuo aumento, non soltanto per ragioni di investimento economico.

Lo studio s'inserisce nell'ambito del progetto di ricerca internazionale: "i consumatori nell'abitazione collaborativa", coordinato dall'autrice e che può essere considerato tra i primi esperimenti nel settore. Il volume è quindi molto utile per conoscere le novità in materia di condivisione di risorse immobiliari, ma anche per approfondire il dibattito dottrinale in tema di formazione dei contratti del settore immobiliare, e dei nuovi strumenti di partecipazione collaborativa. Questi aspetti sono stati finora tralasciati dal legislatore europeo che non si è dimostrato al passo con i tempi. Possiamo così dire che le scelte normative compiute sono rimaste inadeguate rispetto alla multiforme realtà che annovera tra i possibili esempi: il *crowdfunding* immobiliare, il *condohotel*, il *cobousing*, la multiproprietà, gli scambi di abitazione tra soggetti. Si tratta di un quadro variegato che avrebbe sicuramente bisogno di un intervento di riordino generale, e che purtroppo continua a mancare nonostante i tentativi e la buona volontà dimostrata da alcuni interventi a macchia di leopardo.

Il lavoro è diviso in cinque parti (oltre ad un capitolo introduttivo e alle conclusioni) e consente di conoscere i principali problemi derivanti dalla sottoscrizione di contratti di mutui finalizzati all'acquisto della proprietà immobiliare, fornendo utili informazioni per svolgere un'attenta comparazione tra gli ordinamenti all'interno del quadro di armonizzazione comunitario. In particolare,

* E. MUÑIZ ESPADA, *La nueva regulación de los contratos de crédito inmobiliario. Una ulterior evolución doctrinal hacia la vivienda colaborativa*, Aranzadi, Pamplona 2018, p. 204.

la prima parte esamina in modo critico il sistema di credito immobiliare spagnolo, la seconda tratta della circolazione dei diritti reali sui beni immobili, mettendo in risalto alcune aporie e contraddizioni normative, la terza parte del lavoro affronta i problemi derivanti dall'asimmetria informativa in cui versano i c.d. "nuevos actores del mercado", compiendo una riflessione sui principali problemi dell'economia collaborativa, mentre l'ultimo capitolo si occupa dell'impatto delle nuove norme sulle transazioni commerciali immobiliari, avendo come destinatario privilegiato il professionista (soprattutto, se si tratta di un avvocato che vuole essere un esperto di diritto immobiliare). È interessante notare come l'esame di questi delicati temi non tiene conto soltanto dell'evoluzione giuridica finora compiuta in ambito europeo, ma formula proposte in una prospettiva "de iure condendo". Infatti, l'approccio privilegiato dell'autrice muove da un'analisi del presente, ma con uno sforzo conoscitivo integrale, prestando attenzione sia ai problemi del passato, sia a quelli del futuro. Per questa ragione, il legislatore è invitato a riformulare alcune posizioni ritenute inadatte a disciplinare una realtà in costante cambiamento e che è certamente molto complessa. L'obiettivo generale perseguito dal libro è di contribuire al dibattito sul miglioramento dell'attuale sistema istituzionale di protezione del consumatore, esaminando tutte le alternative a disposizione, compresa una valutazione sull'efficacia degli attuali servizi di reclamo.

La chiave di volta per comprendere i nuovi modelli abitativi, secondo l'autrice, deve essere ricercata nell'ambito dell'economia collaborativa. Nei nuovi rapporti contrattuali, il consumatore non è più semplicemente la parte debole di un rapporto negoziale che ha come controparte un professionista ben più informato e ben più accorto, ma è un soggetto che si pone ad un livello differente rispetto al passato. Non è più un mero consumatore, né è un professionista o un imprenditore che agisce nell'ambito della sua attività di impresa o professionale principale, ma è piuttosto il nodo di una catena che mette in relazione più utenti che hanno gli stessi interessi e che vogliono scambiarsi beni e servizi, al di fuori degli schemi tradizionali.

È evidente che il diritto dei consumatori attuale deve tenere conto di questi profondi cambiamenti. Per questi motivi, fermo restando la necessità di tutelare i rapporti di mutuo immobiliare che vedono come controparte la banca che finanzia l'acquisto garantito da ipoteca, occorre osservare che la "ley de contratos de crédito inmobiliario" preferisce fare riferimento al "prestatario", invece che utilizzare il termine "consumatore", ponendo l'accento su "qualsiasi persona fisica che richiede un mutuo per acquistare beni immobili" ed estendendo così l'ambito di applicazione normativo. Quest'osservazione non è un fattore secondario nell'evoluzione giuridica del diritto immobiliare spagnolo, ma è il risultato di una scelta opportuna che testimonia la più recente propensione a non considerare il diritto dei consumatori come l'unico punto di riferimento per un'efficace armonizzazione del diritto contrattuale europeo, e che ritiene indispensabile valorizzare anche molti altri aspetti. Non bisogna ovviamente

cadere nel facile equivoco di ritenere che la centralità del diritto dei consumatori si sia affievolita rispetto al passato o sia comunque diventata meno importante nel sistema delle tutele contrattuali dei Paesi europei, perché la figura del consumatore continua a ricoprire un ruolo privilegiato, ma il sistema di tutele predisposto a favore della c.d. “parte contrattuale più debole” che si trova in una posizione di svantaggio determinata da un’asimmetria informativa, può essere declinato oggi in modo più flessibile, rispetto al quadro normativo tracciato dalle prime direttive europee in materia.

Questa evoluzione della nozione di consumatore è maggiormente compatibile con gli studi inerenti l’economia collaborativa e con la tendenza a condividere e a valorizzare le risorse economiche mettendole a disposizione del più ampio numero di soggetti interessati. Un altro aspetto molto interessante del lavoro riguarda i protocolli giuridici di attuazione e i nuovi procedimenti introdotti per tutelare il mutuatario nella contrattazione immobiliare. Infatti, nel volume viene ricordato come una delle principali cause della crisi economica nel settore immobiliare in Spagna è stata determinata da errori di contrattazione e dall’inserimento di clausole abusive che hanno finito per influenzare la fiducia nel sistema. In relazione ai doveri di informazione diventeranno sempre più importanti l’utilizzo delle piattaforme digitali e i processi *block chain* per il mercato immobiliare e non solamente per quello finanziario.

L’opera dispone di un interessante completamento giurisprudenziale e si conclude con una riflessione finale sull’evoluzione legislativa spagnola riguardante la disciplina e l’intervento degli enti bancari e il mercato immobiliare, contribuendo in modo significativo alla formazione del giurista europeo.



Notizie sugli autori

Guido Alpa

Professore ordinario di Diritto civile nell'Università "La Sapienza"

Annalisa Atti

Avvocato

Matteo Di Pumpo

Avvocato

Micaela Lottini

Professoressa associata di Diritto amministrativo nell'Università Roma Tre

Michele Salazar

Avvocato e Componente del Consiglio Nazionale Forense

Giuseppe Spoto

Professore associato di Diritto privato nell'Università Roma Tre

Silvio Zicconi

Avvocato

Norme di Autodisciplina del Comitato dei revisori

1. I contributi inviati alla rivista per la pubblicazione sono soggetti necessariamente ad approvazione dei revisori.
2. La revisione è affidata, in conformità alle linee di politica editoriale della Rivista, a due membri del Comitato dei revisori all'interno di liste per area tematica formate in base alle indicazioni di settore.
3. È assicurato l'anonimato dei valutatori.
4. In caso di pareri contrastanti, la Direzione assume la responsabilità della decisione.
5. Ove dalle valutazioni emerga un giudizio positivo condizionato a revisione o modifica del contributo, la Direzione promuove la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del saggio, assumendosi la responsabilità della verifica.

CRITERI REDAZIONALI

Si chiede agli autori di osservare i seguenti criteri redazionali.

I testi devono essere corredati da

- nome e cognome dell'autore
- qualifica (2 righe di presentazione, max 150 caratteri spazi inclusi)
- istituto universitario o ente di appartenenza
- recapiti (indirizzo completo, anche di posta elettronica, e numero di telefono)
- breve abstract in inglese (6/10 righe)

1. Sia il testo sia le note devono essere trasmessi via e-mail in formato Word all'indirizzo: redazione@scuolasuperioreavvocatura.it.
2. Si raccomanda che gli **articoli** siano contenuti in **25.000 battute note comprese**.
È preferibile che il testo sia suddiviso in parti o paragrafi non numerati
Per le **recensioni** il testo va contenuto in **7.500 battute note comprese** e, solo in casi eccezionali per l'importanza del libro recensito, in circa 10.000 battute note comprese.
3. Le **note a piè di pagina** devono essere possibilmente contenute in poche righe.

INDICAZIONI TIPOGRAFICHE

FORMATO PAGINA

Si prega di impostare la pagina con i seguenti margini:

- margine inferiore 2,5
- margine superiore 2,5
- margine destro 2,5
- margine sinistro 2,5

I rientri sono da impostare a 1 cm.

CARATTERI ED INTERLINEA

Il testo dell'articolo e delle note eventuali va impostato con interlinea 1 e in carattere Garamond sia in tondo che in corsivo.

TITOLI

I titoli degli articoli devono essere stampati in carattere Garamond, grandezza 13.

I titoli dei paragrafi, o delle parti del testo, in carattere Garamond, corsivo, grassetto, grandezza 11.

PARAGRAFI

Le parti o i paragrafi in cui è suddiviso il testo non vanno numerati.

NOTE A PIÈ DI PAGINA

Le note a piè di pagina vanno numerate progressivamente nel testo.

L'interlinea deve avere valore 1 e non devono essere impostati rientri.

CRITERI REDAZIONALI

I **nomi di enti, istituti, organizzazioni**, e simili, siano essi italiani o stranieri, vanno scritti in tondo senza virgolette e con l'iniziale maiuscola. Esempio: Camera di Commercio, Commissione Tributaria Centrale, Comunità Europea, Corte di Cassazione, Corte Costituzionale, Corte dei Conti, Ministero delle Finanze, Tribunale, Unione Europea, Università di Milano, Associazione Italiana Giovani Avvocati, Scuole forensi, Paesi, Facoltà di giurisprudenza.

Nei **nomi composti** da più parole e la maiuscola va usata di norma solo per la prima parola. Esempio: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Corte di giustizia dell'U.E., ecc.

Negli acronimi l'uso delle maiuscole determinata dalla normalità della scrittura. Esempio: AIGA, UCPI, CNF, Coa.

Tale criterio vale anche per la punteggiatura. Esempio: CEDU, D.M., C.E.D. Cass.

Le **espressioni in lingua straniera** fatte proprie dall'autore nel contesto del discorso vanno scritte in corsivo: es. *iter, status, tout court, fair play*.

Non vanno scritte in corsivo le parole straniere entrate stabilmente nel lessico italiano (es., standard, leader, computer, common law).

Le parole latine vanno sempre in corsivo, salvo che si tratti di una citazione riportata tra virgolette (in tal caso andrà in tondo tra virgolette).

Per rispettare la **correttezza ortografica** nell'uso di ciascuna lingua, si segnala quanto segue:

- l'uso degli accenti, anche per quanto riguarda l'italiano («perché», non «perchè»; «poiché», non «poichè»; «cioè», non «cioé»; «è», non «é»);
- la è maiuscola non va scritta con apostrofo, ma: È (su Word: Inserisci - Simbolo);
- va rispettato l'uso degli spazi: per esempio, non inserire lo spazio prima dei segni di interpunzione, inserire lo spazio prima della parola che segue i segni. (... Assenza: allora...);
- per lo slash usare solo / e non \;

Si raccomanda infine di uniformare l'uso delle virgolette:

- virgolette basse o caporali («...»): per citazioni di testi e discorsi diretti.
- virgolette alte ("..."): per sottolineare parole alle quali si intende attribuire un particolare significato.

Termini quali avvocatura, consiglio dell'ordine ecc. vanno in minuscolo.

Le date devono essere scritte per esteso (Esempio: 9 febbraio 1995).

Citazioni: le citazioni in italiano o in lingua straniera vanno scritte **fra virgolette basse** («...») negli stessi caratteri del testo in cui sono inserite (tondo, se il testo è in tondo, corsivo, se il testo è in corsivo. I **riferimenti** possono essere fatti fra parentesi nel testo (es., M. FUMAROLI, 2002, p. 402), se vi è bibliografia pubblicata in fondo all'articolo, oppure inserendo le note a piè di pagina.

Quando c'è un'omissione all'interno di una citazione, va segnalata non con i soli puntini, ma con puntini tra parentesi quadra [...]

Si prega di evitare le sottolineature e il neretto.

I **titoli** delle opere letterarie, cinematografiche, teatrali citati nel testo vanno indicati in corsivo (es. *Codice dei Diritti umani e fondamentali, Trattato dell'argomentazione, La lingua, la legge, la professione forense, Il verdetto*)

Per le citazioni di volumi: in maiuscolo la iniziale del nome e, per esteso, il cognome dell'autore, titolo in corsivo, casa editrice, luogo di pubblicazione, anno di pubblicazione, volume o parte, pagina o pagine citate (p. / pp. - non pag. o pagg.): es. R. DANOVÌ, *Commentario del Codice deontologico forense*, Giuffrè, Milano 2001, p. 82.

La stessa regola vale per:

- i volumi collettivi, per i quali va aggiunta la segnalazione: (a cura di). Per esempio: A. MARIANI MARINI (a cura di), *La lingua, la legge, la professione forense*, Giuffrè, Milano 2003;
- i titoli di opere autonome pubblicate in raccolte generali o in volumi di *opera omnia*. Per esempio: S. CHIARLONI, *Giudice e parti nella fase introduttiva del processo civile di cognizione*, in N. PICARDI - B. SASSANI - F. TREGGIARI (a cura di), *Diritto e processo. Studi in memoria di Alessandro Giuliani*, E.S.I., Napoli 2001, p. 127.

Per le citazioni di articoli contenuti in riviste o pubblicazioni periodiche: iniziale del nome e, per esteso in maiuscolo, cognome dell'autore, titolo in corsivo, titolo della rivista o del periodico abbreviato in corsivo, volume, anno, numero del fascicolo e delle pagine: es., M. Rossi, *Ordinamento professionale e accesso alla professione*, in *Rass. forense*, 1/1995, p. 139.

La stessa regola vale per le citazioni di articoli o saggi contenuti in volumi collettivi: es., A. MARIANI MARINI, *L'argomentazione dell'avvocato*, in U. VINCENTI - A. MARIANI MARINI - F. CAVALLA, *Ragionare in giudizio. Gli argomenti dell'avvocato*, PLUS, Pisa 2004.

Per la **ripresa di citazioni**, va usato il corsivo per le espressioni: *ibid.* e *op. cit.*, che non sono precedute dal titolo dell'opera; il tondo, per l'espressione: *cit.*, che è preceduta dal titolo dell'opera.

Per le citazioni di **opere su internet** l'indirizzo va scritto in tondo. Ad es. www.un.org/News/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf.

Le citazioni dei **testi normativi** vanno abbreviate e scritte in tondo o in corsivo minuscoli secondo il carattere del testo (es.: l., d.lgs., d.P.R., reg.).

Recensioni: in testa vanno indicati gli elementi bibliografici completi del testo che si recensisce, sia esso libro o articolo, cioè il nome per esteso dell'autore o degli autori, il titolo completo (compreso il sottotitolo, se esiste), il luogo e la data di pubblicazione e il numero delle pagine: es., HERBERT L.A. HART, *Il concetto di diritto*, Einaudi, Torino 1965, pp. 329.

I titoli in lingua che usano un alfabeto non latino o in lingua non alfabetica vanno citati nella traslitterazione scientifica in lettere latine, seguita dalla traduzione nella lingua in cui è scritto il saggio.

Le tabelle e i grafici vanno numerati progressivamente, con l'indicazione del titolo in corsivo: (es., Tabella 1. *Scuole forensi italiane*; Figura 1. *Scuole forensi italiane*). L'indicazione della fonte da cui i dati sono tratti va posta in calce alla tabella o al grafico.

Le abbreviazioni delle riviste e pubblicazioni periodiche e di dizionari ed enciclopedie vanno eseguite secondo la prassi editoriale comune.

Es.: OSTI, voce "Contratto", in *Noviss. Dig. It.* IV, Torino 1959, 462.

Cass. 29 settembre 1977, in *Riv. Pen.*, 1977, p. 952.

Sigle

cap. e capp. = capitolo e capitoli

cfr. = confronta: rimanda genericamente a un testo, senza indicare un punto preciso

cit. = citato

ed. = edizione

et al. = e altri

fig. e figg. = figura e figure

ibid. = nello stesso testo che è stato citato nella nota precedente, ed esattamente nella stessa pagina; seguito dal numero di pagina se queste ultime sono diverse

infra = vedi più avanti

n. e nn. = nota e note

[*N.d.A.*] = nota dell'autore

[*N.d.C.*] = nota del curatore

[*N.d.R.*] = nota del redattore

[*N.d.T.*] = nota del traduttore

p. e pp. (e non: pag. o pagg.) per indicare la singola pagina o le pagine

par. e parr. = paragrafo e paragrafi

passim = in diversi punti (quando il concetto a cui si fa riferimento è espresso in una fonte non in una pagina precisa ma qua e là)

s. e ss. = seguente e seguenti

s.d. = senza data (nel caso in una fonte non sia riportata la data di edizione)

s.l. = senza luogo (nel caso in una fonte non sia riportato il luogo di edizione)

sez. = sezione

[*sic*] = proprio così. Si usa quando si riporta una citazione che contiene una parola strana o sbagliata, facendo così capire che non si tratta di errore proprio ma dell'autore della citazione.

tab. = tabella

tav. = tavola

tr. o trad. = traduzione

vol. e voll. = volume e volumi

Abbreviazioni

FONTI E VOCI ATTINENTI

Corte eur. dir. uomo = Corte europea dei diritti dell'uomo
G.U.P. = Giudice dell'udienza preliminare
Atti parl. Cam. = Atti parlamentari della Camera dei deputati
Atti parl. Sen. = Atti parlamentari del Senato
circ. = circolare
d. interm. = decreto interministeriale
d.C.p.S. = decreto del Capo provvisorio dello Stato
disp. prel. = disposizioni sulla legge in generale (preliminari al codice civile)
disp.reg. = disposizioni regolamentari
d.l. = decreto-legge
d.lgs. = decreto legislativo
d.m. = decreto ministeriale
d.P.R. = decreto del Presidente della Repubblica
d.p. giunta reg. = decreto del presidente della giunta regionale
l. = legge
l. cost. = legge costituzionale
l. rg. = legge regionale
l. prov. = legge provinciale
r.d.l. = regio decreto-legge
r.d.lgs. = regio decreto legislativo
r.d. = regio decreto
reg. = regolamento
r.m. = risoluzione ministeriale
t.u. = testo unico

ORGANI GIUDICANTI

App. = corte di appello
App. mil. = corte militare di appello
Ass. = corte di assise
Ass. app. = corte di assise di appello
BGH = Bundesgerichtshof
BverfG = Bunderverfassungsgericht
Cass. = Corte di cassazione
Cass., sez. un. = Corte di cassazione, sezioni unite
Cass. civ. = Corte di cassazione civile
Cass. pen. = Corte di cassazione penale
C. conti = Corte dei conti
C. cost. = Corte costituzionale
C. giust. CECA = Corte di giustizia della Comunità europea del carbone e dell'acciaio
C. giust. CE = Corte di giustizia delle Comunità europee
C.I.J. = Court internationale de justice
Coll. Arb. = Collegio Arbitrale
Comm. centr. imp. = commissione centrale delle imposte
Comm. tribut. 1° = commissione tributaria di 1° grado
Comm. tribut. 2° = commissione tributaria di 2° grado
Com. tribut. centr. = Commissione tributaria centrale
Cons. reg. sic. = Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana
Cons. St. = Consiglio di Stato
Cons. St., ad. gen. = Consiglio di Stato, adunanza generale
Cons. St. ad. plen. = Consiglio di Stato, adunanza plenaria
G.U.P. = Giudice dell'udienza preliminare
Giud. Pace = Giudice di pace
G.I. = Giudice istruttore
G.I.P. = Giudice per le indagini preliminari

Giud. Tut. = Giudice tutelare
Lodo arb. = Lodo Arbitrale
Proc. Rep. = Procura della Repubblica
Proc. Gen. App. = Procura generale presso la Corte d'appello
P.M. = Pubblico ministero
Pret. = pretura
TAR = tribunale amministrativo regionale
Trib. = tribunale
Trib. acque = tribunale regionale delle acque pubbliche
Trib. Ce = tribunale di I grado delle Comunità europee
Trib. mil. = tribunale militare territoriale
Trib. sup. acque = Tribunale superiore delle acque pubbliche
Trib. sup. mil. = Tribunale supremo militare

DIZIONARI ED ENCICLOPEDIAE

Digesto Pen. = Digesto IV ed. Disciplinare penalistiche
Digesto Civ. = Digesto IV ed. Disciplinare privalistiche - Sezione Civile
Digesto Comm. = Digesto IV ed. Disciplinare privalistiche - Sezione Commerciale
Digesto Pubbl. = Digesto IV ed. Disciplinare pubblicistiche
Enc. Dir. = Enciclopedia del Diritto
Enc. forense = Enciclopedia forense
Enc. giur. = Enciclopedia giuridica, Treccani
Enc. giur. Lav. = Enciclopedia giuridica del lavoro
N.D.I. = Nuovo digesto italiano
Nss. D.I. = Novissimo digesto italiano

COSTITUZIONE, CODICI e ATTI INTERNAZIONALI

Accordo = Accordo
c.c. 1865 = Codice civile del 1865
c. cons. = Codice del consumo
c. nav. = Codice della navigazione
c. p.i. = Codice della proprietà industriale
c.str. = Codice della strada
c. comm. = Codice di commercio
c.p.c. = Codice di procedura civile
c.p.p. 1930 = Codice di procedura penale del 1930
c.p.p. = Codice di procedura penale
c.p.m.g. = Codice penale militare di guerra
c.p.m.p. = Codice penale militare di pace
c.p. = Codice penale
Conv. = Convenzione
Cedu = Convenzione europea dei diritti dell'uomo
Cost. = Costituzione della Repubblica
Dir. = Direttiva
Disp. Att. = Disposizione di attuazione
L. inv. = Legge invenzioni
L. fall. = Legge fallimentari
Trattato = Trattato



Finito di stampare nel mese di gennaio 2019
da Tipografia Monteserra - Vicopisano
per conto di Pisa University Press