



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE  
DI ROMA

SEZIONE 41

riunita con l'intervento dei Signori:

<input type="checkbox"/>	RINALDI	GIAN PIERO	Presidente e Relatore
<input type="checkbox"/>	CAROTENUTO	MARIO	Giudice
<input type="checkbox"/>	DE LULLO	EGISTO	Giudice
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			

ha emesso la seguente

**SENTENZA**

- sul ricorso n. 20419/12  
depositato il 06/12/2012

- avverso CARTELLA DI PAGAMENTO n° 09720120255707172 ED ALTRE 122 ASSENTE 2005

QUOTA C.N.F.

- avverso CARTELLA DI PAGAMENTO n° 09720120255707172 ED ALTRE 122 ASSENTE 2006

QUOTA C.N.F.

- avverso CARTELLA DI PAGAMENTO n° 09720120255707172 ED ALTRE 122 ASSENTE 2007

QUOTA C.N.F.

- avverso CARTELLA DI PAGAMENTO n° 09720120255707172 ED ALTRE 122 ASSENTE 2008

QUOTA C.N.F.

- avverso CARTELLA DI PAGAMENTO n° 09720120255707172 ED ALTRE 122 ASSENTE 2009

QUOTA C.N.F.

contro: AGENTE DI RISCOSSIONE ROMA EQUITALIA SUD S.P.A.

**proposto dal ricorrente:**

GIORDANO CARLA  
ED ALTRI 122 RICORRENTI TUTTI CON L'AVV. FABRIZIO BRUNI  
VIA ANTONIO TOSCANI 69 00152 ROMA RM

**difeso da:**

BRUNI AVV. FABRIZIO  
VIA DEGLI SCIPIONI 142 00192 ROMA RM

SEZIONE

N° 41

REG.GENERALE

N° 20419/12

UDIENZA DEL

15/05/2014

ore 09:30

SENTENZA

N°

13220/41/14

PRONUNCIATA IL:

DEPOSITATA IN  
SEGRETERIA IL

11 GIU. 2014

Il Segretario

*Alf. M. M. M.*

COMMISSIONE TRIBUTARIA  
PROVINCIALE - ROMA  
00184 - ROMA



(segue)

**terzi chiamati in causa:**

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE  
VIA ARENULA, 71 00186 ROMA RM

**difeso da:**

DEL FEDERICO AVV. PROF. LORENZO  
AVV. GIANNI DI MATTEO  
LUN.RE MARZIO 3 C/O ST.AVV. IZZO 00186 ROMA RM

**difeso da:**

MERUSI AVV. PROF. MERUSI  
AVV. RAFFAELE IZZO  
LUN.RE MARZIO 3 00186 ROMA RM

SEZIONE

N° 41

REG.GENERALE

N° 20419/12

UDIENZA DEL

15/05/2014

ore 09:30

## SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1.– Con ricorso depositato in data 06.12.2012 (R.G.R. 24419/12) l'avvocato Carla Giordano ed altri nr.122 (ultimo Elisa Lucarelli) tutti domiciliati in Roma – Via degli Scipioni 142 nello studio dell'Avv. Fabrizio Bruni che li rappresenta per delega nel presente giudizio, ricorrevano alla C.T.P. di Roma, a seguito dell'ordinanza n. 1782/11 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, depositata il 26.01.2011, con la quale si è dichiarata l'appartenenza alla giurisdizione del Giudice Tributario della prestazione richiesta dal C.N.F., impropriamente denominata “contributo” dall'art. 14 del D.Lgs. 23.11.1944 n. 382 nel presupposto che “*ha le stesse caratteristiche e scopi della tassa*”.

La controversia trova origine a seguito dell'invio da parte di Equitalia Gerit S.p.A. di un avviso di pagamento in favore del Consiglio Nazionale Forense a carico degli avvocati del foro di Roma, non abilitati al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, per la riscossione del contributo annuale previsto dall'art. 14, D.Lgs. n. 382 del 1944, contributo che il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma aveva deciso di non continuare a riscuotere a decorrere dall'esercizio 2001, ritenendo che lo stesso non fosse dovuto.

1.1.– Con il **primo motivo**, i ricorrenti affermano di non essere tenuti al pagamento dei contributi annuali pretesi dal Consiglio Nazionale Forense, non essendo gli stessi attualmente e finora iscritti nell'Albo dei patrocinanti dinanzi alla Corte di Cassazione ed altre Magistrature Superiori, formato e custodito dal Consiglio Nazionale Forense, essendo soltanto iscritti nell'Albo degli Avvocati formato e custodito dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma.

1.2.– Con il **secondo motivo** di impugnazione, i ricorrenti deducevano l'illegittimità dell'art. 14 del Decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 382, per violazione del precetto contenuto nell'art. 23 della sopravvenuta Costituzione Italiana, essendo la prestazione patrimoniale imposta agli Avvocati italiani – iscritti anche nell'Albo dei patrocinanti dinanzi alla Corte di Cassazione ed alle Magistrature Superiori, ovvero anche soltanto iscritti nell'Albo degli Avvocati formato e custodito da ogni Consiglio dell'Ordine degli Avvocati territoriale – ricadente nell'area del detto art. 23 Cost. per il suo carattere autoritativo quanto inammissibilmente *discrezionale* non essendo in alcun modo determinato dalla legge, né determinabile in base a parametri tecnici, né risultando possibile ricavarne indicazioni del *costo del servizio* che, per quanto attiene a quello svolto dal CNF, è un servizio indivisibile, mentre le spese di funzionamento del detto ente sono in concreto

dilatabili e comprimibili con larga discrezionalità, con conseguente discrezionale determinazione del contributo preteso a carico degli avvocati, essendo invece logico e costituzionalmente doveroso che le spese di funzionamento fossero a loro volta, dipendenti dall'ammontare complessivo dei contributi versati, oltretutto in carenza di previsione legale di un controllo assembleare dei contribuenti iscritti all'Albo sui conti consuntivi e sui bilanci preventivi.

1.3.- Con il **terzo motivo** di impugnazione, i ricorrenti deducevano la prescrizione del diritto a richiedere il pagamento per gli anni 2005 e 2006 ciò nei confronti degli avvocati di cui all'elenco dal n. 1 al n. 103 (nr. 1 Carla Giordano – nr. 103 Domenica Muri) mentre limitatamente all'anno 2006 per Valeri Conidi, Nicola Cicchitti, Simone Lucatello, Maria Stella Tropeano, Giulia Scirpa e Rosa Rauso.

1.4. - Con il **quarto motivo** di impugnazione, i ricorrenti deducevano l'inesistenza della notificazione effettuata a mezzo posta da parte di Equitalia Sud S.p.A.

I ricorrenti concludevano, chiedendo: a) di non essere tenuti al pagamento dei contributi annuali pretesi dal Consiglio Nazionale Forense, non essendo i ricorrenti iscritti finora all'Albo dei patrocinanti dinanzi alla Corte di Cassazione ed alle altre Magistrature Superiori, poiché iscritti soltanto nell'Albo degli Avvocati formato e custodito dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma; b) dichiarare la prescrizione del diritto del C.N.F. a richiedere il pagamento dei contributi per gli anni 2005 e 2006 come indicati in elenco; c) dichiarare la nullità e/o annullare e/o dichiarare inefficaci le cartelle impugate per inesistenza delle relative notificazioni.

2.- Il Consiglio Nazionale Forense, in persona del Presidente *pro-tempore* Avv. Prof. Guido Alpa, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Prof. Fabio Merusi, Raffaele Izzo, Lorenzo Del Federico e Gianni Di Matteo ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'Avv. Raffaele Rizzo in Roma – Lungotevere Marzio, n. 3, con memoria depositata – in data 28.02.2013, si costituiva in giudizio confutando puntualmente i rilievi contenuti nel ricorso e chiedendo il rigetto *in toto* delle domande dei ricorrenti.

L'Agente della riscossione Equitalia Sud S.p.A. pur regolarmente citato in giudizio non si è costituito.

3. – Con memorie illustrative depositate in data 14.04.2014 il Consiglio Nazionale Forense confermava le argomentazioni già dedotte, nonché depositava copia della decisione della CTR n. 382/13 e nr. 12 i e nr. 12 decisioni della CTP favorevoli alle tesi del CNF. All'udienza del 15.05.2014 le parti comparse insistevano nelle proprie posizioni.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

1.– Ai fini della decisione appare opportuno procedere alla preliminare ricostruzione dei fatti e del quadro normativo nel quale si inseriscono le domande proposte dal ricorrente.

1.1.– L'art. 14 del d. lgs. lgt. del 23.11.1944, n. 132, secondo comma prevede *“genericamente”* che i Consigli Nazionali *“determinano la misura del contributo da corrispondersi annualmente dagli iscritti nell'albo per le spese del proprio funzionamento”*.

Sulla base di tale previsione normativa il CNF determina il contributo dovuto dagli iscritti all'albo degli avvocati, distinguendo il contributo dovuto da ciascun avvocato iscritto, dal contributo dovuto dagli avvocati abilitati al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni superiori.

Il CNF con delibera del 23 novembre 2000 ebbe a fissare la misura del detto contributo nell'importo annuo di €. 25,80 per tutti gli avvocati ed in €. 51,60 per gli avvocati iscritti nell'Albo dei Cassazionisti ed nelle altre Magistrature Superiori.

Tutti gli Ordini degli Avvocati d'Italia hanno sempre riscosso dai propri iscritti e successivamente trasferito il contributo richiesto dal CNF sulla base del sopra richiamato art. 14, ai sensi dell'art. 18 del medesimo decreto legislativo luogotenenziale n. 382/44.

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, in data 20 dicembre 2001, ebbe ad adottare una delibera con la quale stabiliva che *“l'unico contributo annuo determinabile dal Consiglio Nazionale Forense può essere posto a carico degli avvocati iscritti nell'albo speciale dei patrocinanti dinanzi alla Corte Suprema di Cassazione ed alle altre autorità giurisprudenziali superiori, non anche degli avvocati non iscritti in tale albo”*, per cui per l'anno 2002 raccoglieva esclusivamente il contributo determinato a carico degli avvocati iscritti nell'albo speciale dei patrocinanti dinanzi alla Corte Suprema di Cassazione ed alle altre autorità giurisprudenziali superiori.

La problematica sollevata dall'Ordine degli avvocati di Roma veniva sottoposta dal CNF all'attenzione dell'Autorità vigilante sul corretto funzionamento degli Ordini professionali.

Il Ministero della Giustizia, rispondendo a tre interrogazioni parlamentari rilevava che l'interpretazione seguita dal Consiglio dell'Ordine di Roma non era condivisibile.

Nonostante il parere negativo dell'Autorità di vigilanza degli Ordini Professionali, l'Ordine degli avvocati di Roma a decorrere dall'esercizio 2002 non provvedeva più a riscuotere il contributo per la tenuta dell'Albo dei Cassazionisti ed alle altre autorità giurisprudenziali

superiori di €. 25,80 nei confronti degli avvocati non iscritti a tale Albo.

Il Consiglio Nazionale Forense per riscuotere tale contributo nei confronti di tutti gli avvocati si avvaleva, quindi, del sistema alternativo della riscossione diretta a mezzo del servizio di Equitalia Gerit S.p.A.

A seguito dell'invio dell'avviso di pagamento da parte dell'Agente della Riscossione Equitalia Gerit S.p.A. i ricorrenti presentavano i ricorsi di cui è giudizio.

2.- Il problema presenta, dunque, due ben distinti aspetti: l'uno riguarda la legittimità della determinazione unilaterale del contributo da parte del CNF, l'altro riguarda la riferibilità del potere impositivo del Consiglio Nazionale Forense, non solo agli avvocati iscritti nell'Albo speciale dei Cassazionisti tenuto dallo stesso CNF, ma anche agli altri avvocati iscritti nel solo Albo territoriale.

La questione di fondo riguarda, pertanto, la compatibilità dei predetti contributi (quello a carico dei cassazionisti e quello a carico dei non cassazionisti) con il precetto dell'art. 23 cost., secondo cui "nessuna prestazione (..) patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

Sulla configurazione del contributo CNF come "prestazione patrimoniale imposta" non sembrano esservi dubbi.

Il contributo in parola, la cui natura tributaria è stata riconosciuta dalle ordinanze n. 1782/11 (depositata il 26.01.2011 ) e n. 6601/11 (depositata il 23.03.2011) delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, risponde, infatti, a quella nozione "*allargata*" di prestazioni patrimoniali imposte cui fa riferimento la giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui sono incluse "anche prestazioni di natura non tributaria, e aventi funzione di corrispettivo, quando, per i caratteri ed il regime giuridico dell'attività resa, sia pure su richiesta del privato, a fronte della prestazione patrimoniale, è apparso prevalente l'elemento dell'imposizione legale".

Sotto questo profilo rispetto all'esercizio da parte dell'avvocato della professione forense, i contributi in parola manifestano il loro carattere autoritativo, ricadendo, quindi, nell'area dell'art. 23.

Quanto al rispetto della riserva di legge ivi prevista si deve rilevare che la giurisprudenza della Corte è, invero, molto elastica accontentandosi che il potere impositivo dell'autorità amministrativa sia in qualche modo delimitato, in guisa da non trasmodare nell'arbitrio.

Nel caso di specie l'ammontare dei *contributi* da corrispondere al CNF non risultano, in alcun modo, determinati dalla legge, né determinabili in base a parametri tecnici, né è dato

ricavarne, contrariamente a quanto dedotto dal CNF, sulla base delle indicazioni di bilancio, indicazioni dal *costo del servizio* che, per quanto attiene a quello svolto dal CNF, è un servizio indivisibile.

Dato che le spese di funzionamento del Consiglio sono in concreto, con larga discrezionalità, dilatabili e comprimibili ne discende che altrettanto discrezionale diventa la determinazione a carico degli avvocati. Non può, quindi, sfuggire il fatto che il contributo non è fissato sulla base di parametri legislativamente indicati e che le spese di funzionamento non sono a loro volta, correlate all'ammontare complessivo dei contributi versati.

Il secondo aspetto, quello relativo all'assoggettamento degli avvocati non cassazionisti al contributo, mette in luce un ulteriore profilo di illegittimità, che è quello della mancata previsione nei loro confronti di un potere impositivo del CNF.

Appare, infatti evidente che la *ratio* della *tassa* è nella legge collegata alla **tenuta dell'albo**, e non già alle funzioni giurisdizionali del CNF, sicché manca del tutto, non solo il parametro legislativo per calcolarne l'ammontare, ma lo stesso fondamento legislativo del potere d'imposizione. Infatti, è fuori di dubbio che il richiamo al contributo da corrispondersi annualmente dagli iscritti all'Albo non può che riferirsi, nel contesto dell'art. 14 del d. lgs. lgt. 382/94, a quello tenuto dal CNF e non certo agli albi territoriali.

2.1.- La Commissione, pertanto, rileva che il potere impositivo del CNF non può ricomprendere gli avvocati non iscritti all'Albo speciale, dal momento che la stessa formulazione legislativa lo riferisce agli avvocati cassazionisti, per altro verso, non essendo limitato a parametri oggettivi, ma al solo criterio delle spese di funzionamento.

Sotto altro aspetto si deve rilevare, con riferimento al punto 2 delle memorie illustrative del CNF., come il contributo non investe negli altri Albi tutti gli iscritti, infatti a mero titolo esemplificativo gli iscritti all'Albo dei Dottori Commercialisti e dei Ragionieri, non sono tenuti al pagamento della *tassa* per la tenuta dell'Albo dei Revisori ove non abilitati a tale giurisdizione. Parimente da disattendere sono le argomentazioni (assimilazione ai Consorzi) che ritengono legittimo il criterio di determinazione dei contributi basati non su un dato certo, contrariamente a quanto dovrebbe essere nel caso di specie trattandosi di costi puntualmente individuabili preventivamente, ma su dati approssimativi.

3. - La censura sull'inesistenza della notifica degli atti opposti non ha fondamento per cui l'eccezione deve essere respinta.

Infatti, devesi rilevare quanto alla dedotta inesistenza degli atti impugnati per non essere stato il procedimento notificatorio attuato nel rispetto della normativa in "subiecta materia" vigente, che le cartelle in esame risultano essere state notificate nel rispetto della disciplina predisposta dall'art. 26 del DPR 602/73, avendo l'agente della riscossione provveduto alla notifica mediante invio di raccomandata con avviso di ricevimento delle Poste Italiane s.p.a., con consegna in plico chiuso. Devesi , inoltre, rilevare che l'atto ha comunque raggiunto il suo scopo ai sensi dell'art. 156, co. 3, c.p.c., ponendo il contribuente nelle condizioni di poter esercitare il diritto di difesa e di rappresentazioni delle ragioni che indurrebbero alla declaratoria di nullità degli atti impugnati anche nel merito.

4. - Infine, la censura relativa all'eccezione di intervenuta prescrizione della pretesa tributaria per gli anni 2005 e 2006 merita accoglimento, infatti contrariamente a quanto affermato dal CNF, circa l'interruzione del decorso del termine prescrizionale mediante la puntuale spedizione degli avvisi di pagamento rimasti inevasi, nessuna documentazione è stata fornita dall'Ente. Infatti, il credito tributario in oggetto è tra quelli assoggettati a termine quinquennale di prescrizione.

5. - La decisione in ordine alle altre domande e questioni resta assorbita dalla pronuncia di accoglimento, nel merito, delle sopra esaminate censure.

6. - La novità e particolarità delle questioni giustifica la compensazione delle spese nella presente fase del giudizio.

**P.Q.M.**

La Commissione accoglie il ricorso come in motivazione. Compensa le spese di giudizio.

Roma li 15.05.14

Il Presidente estensore

