

Intervento dell'Avvocato Generale dello Stato Avv. Ignazio Francesco Caramazza

**IN OCCASIONE
DELLA CERIMONIA DI INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2011**

(Roma, 28 gennaio 2011)

Signor Presidente della Repubblica, Autorità, Signor
Presidente della Corte di Cassazione, Signore e Signori

Considero un vero privilegio poter prendere la parola in questa solenne Cerimonia di inaugurazione per dare conto, in estrema sintesi, delle attività svolte nel 2010 dall'Istituto che ho l'onore di dirigere. La ristrettezza del tempo a disposizione mi impone di ricorrere all'arido ma concreto linguaggio delle cifre e dei dati.

I nuovi affari trattati nell'anno dall'Avvocatura dello Stato ammontano, complessivamente, a livello nazionale, ad oltre 185.000 (che si aggiungono a molte centinaia di migliaia di affari degli anni scorsi ancora pendenti). La diminuzione di circa il 10% rispetto al numero di affari dell'anno precedente non è dovuta ad un calo del contenzioso ma ad un più rigoroso sistema di classificazione introdotto lo scorso anno. Si tratta di una mole di contenzioso imponente che grava su di un organico di sole 370 unità togate e che rappresenta quindi un aspetto

della crisi della giustizia la cui causa principale, secondo le analisi più recenti, sembra doversi ascrivere a quello scarso coefficiente di osservanza spontanea delle leggi che è una poco invidiabile peculiarità italiana.

Lo spettro delle materie trattate è il più variegato che si possa immaginare. L'Avvocatura rappresenta e difende, infatti, lo Stato nelle sue principali articolazioni dinanzi a tutti gli organi giudiziari sopranazionali e nazionali.

Ricordo, a puro titolo esemplificativo, sul piano internazionale la causa intentata dalla Germania contro l'Italia dinanzi alla Corte internazionale di giustizia dell'Aja per fare affermare l'esenzione dello Stato tedesco dalla giurisdizione italiana anche per danni derivanti dai crimini di guerra nazisti.

Sul piano sovranazionale ricordo, fra gli oltre trecento affari trattati dinanzi ai giudici comunitari quello, che ha avuto ampia eco di stampa, sulla illegittimità della etichettatura del cioccolato come "cioccolato puro" (C-47/09), quello che ha condotto alla declaratoria di legittimità della normativa italiana che vieta il concomitante esercizio della professione forense e di un impiego pubblico (C-225/09) e quello che ha condotto alla precisazione del principio "*ne bis in idem*" alla stregua del diritto europeo in tema di cooperazione in materia penale e di mandato di arresto europeo (C-261/09).

A livello nazionale degni di particolare menzione, fra gli oltre cinquecento giudizi trattati in Corte Costituzionale, sono

quello che ha portato alla sentenza 138/2010, che ha dichiarato in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni di legittimità relative alle norme che non consentono il matrimonio fra persone dello stesso sesso nonché quelli che hanno portato alle sentenze 278 e 331/2010 sul riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni in tema di produzione dell'energia nucleare e quello recentissimo sul legittimo impedimento.

Dinanzi ai giudici ordinari va citato il vasto contenzioso, spesso con connotazioni seriali, relativo alla legge Pinto, alla responsabilità per danni alla salute conseguenti all'uso di amianto, di uranio impoverito, di sangue infetto; le importanti iniziative assunte per ottenere la riparazione dei danni ambientali; i processi penali per le vicende del G8 di Genova, per la collisione fra la nave militare Sibilla e una barca albanese carica di clandestini, i danni da emissioni elettromagnetiche, i processi collegati al terremoto de l'Aquila ed alla strage di Piazza della Loggia a Brescia; le costituzioni di parte civile nei processi riguardanti la mafia ed il racket. Una caso particolare che si inserisce nel quadro del recupero di opere d'arte illecitamente esportate riguarda la confisca dell' "Atleta marciante" di Lisippo, acquistato dal Paul Getty Museum e confiscato dal G.U.P. in funzione di giudice dell'esecuzione del Tribunale di Pesaro, su incidente promosso dal Ministero dei beni culturali.

Altrettanto corposo il contenzioso dinanzi ai giudici amministrativi, in tema di appalto di lavori pubblici e di pubbliche forniture, di utilizzo di energie alternative, di diniego di accesso alle facoltà universitarie a numero chiuso. Molte sono anche le controversie relative all'esame di idoneità alla professione di avvocato o ai concorsi per posti di notaio e uditore giudiziario. Delicate e numerosissime sono anche le vertenze riguardanti la magistratura ordinaria, per il conferimento di funzioni direttive e semidirettive nelle quali rappresentiamo il CSM; il diniego di contributi e finanziamenti comunitari, lo scioglimento dei Consigli Comunali per infiltrazioni mafiose, le attribuzioni di frequenze televisive, i provvedimenti delle Autorità indipendenti.

Da ultimo, e non per ultimo ma solo per evidenziarne la particolare importanza, il nostro impegno dinanzi alla Corte di cassazione, che oggi ci ospita e con la quale siamo onorati di poter lavorare in piena armonia. Dinanzi alla Corte Suprema il contenzioso è particolarmente nutrito: nel 2010 sono stati impiantati dall'Avvocatura Generale ben 11.406 affari, che rappresentano il 23% di tutti gli affari contenziosi e consultivi impiantati nell'anno dall'Avvocatura Generale. Limitando l'esame agli affari contenziosi iniziati nell'anno in Cassazione e trattati dall'Avvocatura si constata che il contenzioso dello Stato rappresenta oltre un terzo di tutto quello all'esame della Suprema Corte e che di questo terzo ben il 67,5% (7.696 affari)

è costituito dal contenzioso tributario.

Dopo un'eclisse durata quasi un trentennio e che aveva ridotto a poche centinaia l'anno i contenziosi tributari trattati dalla Suprema Corte, l'entrata a regime della riforma del contenzioso del 1992 (potenziata dalla legge 28.12.2001 n. 448) ha portato fino a picchi di 10.000 affari annui, all'inizio del presente millennio, quelli trattati dalla Cassazione.

L'Avvocatura dello Stato riacquista, dunque, una sua peculiare funzione, connaturata d'altronde con le sue origini e le sue tradizioni. Non a caso essa fu originariamente denominata "avvocatura erariale" ed ebbe come sua principale funzione la difesa dello Stato nei giudizi tributari e non a caso l'omologa istituzione austriaca - che affonda le sue radici nello stesso humus storico-culturale - era denominata, ed è tuttora denominata Finanzprokurator.

Nello specifico settore tributario va ricordato che nel 2010 la Suprema Corte ha deciso con encomiabile celerità una serie di ricorsi dell'Amministrazione finanziaria tesi a recuperare aiuti di Stato dichiarati illegittimi dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Le ingiunzioni a tal fine emesse erano state contestate dalle società contribuenti sotto diversi profili. La Suprema Corte, con otto sentenze (nn. 23414 - 23421 del 19.11.2010) ha deciso le diverse questioni in senso favorevole all'Amministrazione.

Tra le tante significative, mette conto ricordare l'affermazione secondo la quale del tutto legittimamente l'Amministrazione finanziaria aveva emesso le ingiunzioni limitandosi a verificare l'avvenuto godimento dell'esenzione, senza svolgere alcun altro tipo di verifica e senza essere tenuta a motivare ulteriormente, nonché l'enunciazione dell'importante principio secondo cui il potere-dovere del giudice nazionale di conformarsi al diritto comunitario comporta la necessaria disapplicazione delle - eventualmente confliggenti - regole processuali di diritto interno. La Corte ha così affermato che nel provvedere al recupero dell'aiuto indebito, i beneficiari non possono eccepire né di essersi avvalsi del condono "tombale", né la prescrizione, né la decadenza, in quanto le relative disposizioni nazionali invocate devono essere disapplicate per contrasto con la fonte di grado superiore.

In senso conforme alla tesi dell'Avvocatura è stata risolta anche la questione della non equiparabilità delle Università allo Stato ai fini del trattamento tributario (Cass. 21.4.10 n. 9496) e sempre in senso favorevole all'Erario la Suprema Corte ha deciso una serie di cause aventi ad oggetto l'effettività del domicilio fiscale all'estero nei suoi riflessi tributari.

Una preoccupazione che non posso tacere riguarda però alcune sentenze in tema di procedura dinanzi alla Corte. Mi riferisco alla interpretazione letterale della disposizione contenuta nell'art. 369 c.p.c. che impone l'obbligo di depositare

in cassazione gli atti ed i documenti sui quali si fonda il ricorso. Ebbene tale disposizione è stata interpretata nel senso che il ricorso è improcedibile anche quando gli atti e i documenti siano già presenti nel fascicolo d'ufficio. Viene quindi irrogata la massima sanzione (quella della improcedibilità) per non avere adempiuto un obbligo che non solo è meramente formale, ma addirittura del tutto superfluo.

Tale interpretazione è stata ritenuta applicabile anche in caso di contenzioso tributario, nonostante il dettato dell'art. 25 D.Lgs. 546/1992 il quale dispone che "i fascicoli delle parti restano acquisiti al fascicolo d'ufficio e sono ad esse restituiti al termine del processo", con la conseguenza che tutte le produzioni documentali vanno a formare il fascicolo d'ufficio ed ivi restano fino al passaggio in giudicato della sentenza.

(Cass. V, 13.10.2010 n. 21121)

L'Avvocatura dello Stato deve preannunciare che chiederà alla Suprema Corte un riesame della questione alla luce dei principi costituzionali e comunitari del diritto di difesa e di effettività della tutela.

In materia extratributaria mi limito a segnalare una questione particolarmente delicata attualmente all'esame della Cassazione e relativa alla qualità ed entità economica delle conseguenze derivanti dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dello spoil system di cui alla legge 145/2002. Fattispecie in cui emerge il problema della qualificazione del

comportamento della P.A. che ha dato esecuzione a norme di legge poi dichiarate incostituzionali.

All'impegno sul fronte del contenzioso si affianca quello consultivo, spesso di non lieve momento e di grande rilievo sotto il profilo economico, quale ad esempio l'affiancamento delle Amministrazioni per fornire consulenza legale in transazioni di particolare rilievo, quale quella all'esame del Ministero della Salute per il riconoscimento dei danni da emotrasfusioni o da risoluzione di contratti per acquisto di vaccini o quella all'esame del Ministero dell'Ambiente per un risarcimento multimilionario in materia di danni ambientali.

Passando ai risultati del nostro lavoro fornisco alcuni dati statistici relativi alla sede romana. Tale limitazione è dovuta ad una non ancora completata rilevazione statistica nelle sedi periferiche. L'esperienza degli anni passati dimostra, peraltro, che i dati percentuali romani sono sostanzialmente analoghi a quelli relativi a tutto il territorio nazionale.

Dinanzi al Tribunale civile le cause vinte sono il 65%, dinanzi al TAR il 70%, dinanzi al Consiglio di Stato il 66% e dinanzi alla Cassazione il 57%. Fa stecca nel coro la Corte d'Appello, dinanzi alla quale le cause vinte sono appena il 33%. Ma di questa discrasia vi è ragione ben precisa: il dato statistico è alterato dal fatto che nel numero sono comprese le cause di "legge Pinto", che rappresentano la maggioranza degli affari trattati in Corte d'Appello (come unico grado di merito) e che

sono nella stragrande maggioranza cause perse per lo Stato. Depurati i dati falsati dai fattori alteranti, può concludersi su una percentuale media di vittoria nei 2/3 della cause

Il che porta a concludere per un buon rapporto costi-benefici dell'attività svolta dall'Avvocatura ove si consideri che da un recente studio della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, al quale il "Sole 24 ore" ha dedicato un lungo articolo adesivo, risulta che ogni causa - quale che sia la sua durata ed il numero dei gradi di giudizio - costa allo Stato 785 euro, cioè meno di un decimo di quello che sarebbe il costo di mercato.

Questo a fronte di un contenzioso che ha riguardato, nel 2010, 134.000 nuovi affari per un ruolo organico non del tutto coperto e del tutto insufficiente di 370 avvocati e di 850 amministrativi.

Mi rendo conto che nell'attuale temperie caratterizzata da una drammatica crisi economica e finanziaria di dimensioni planetarie sarebbe inopportuna ogni richiesta di riforme comportanti spese o di maggiori stanziamenti.

L'Istituto si è limitato a chiedere al Governo tre modesti interventi normativi a costo zero o a costi modestissimi relativi ad una modifica delle norme regolamentari che reggono il concorso di accesso in carriera per snellirne le procedure ed i tempi, alla introduzione di una norma che agevoli il passaggio in tempi ragionevoli dei procuratori dello Stato nel ruolo degli

avvocati, in quanto allo stato tale passaggio è stato reso assai più lento del normale da due successive elevazioni dell'età pensionabile ed una deroga al blocco delle assunzioni che consenta la copertura mediante concorso dei ruoli del personale togato.

Aggiungo che l'Istituto non potrebbe assolvere i suoi doveri ove l'importo delle spese di funzionamento - che ammontano a circa 10 milioni annui - dovesse essere ridotto. Si tratta infatti di spese incompressibili, indispensabili per garantire l'assolvimento dei compiti istituzionali, quali ad esempio quelle per indennità di trasferimento, pagamenti di canoni, spese postali e telegrafiche, fitto di locali nonché quelle per l'acquisto di carta da fotocopiatrici necessarie al deposito nel numero di copie prescritte degli atti difensionali fino a quando non sarà a regime il processo telematico, per il quale pure l'Istituto sta lavorando attraverso progetti pilota in sedi deputate per il civile ed un progetto ormai in fase conclusiva con il Consiglio di Stato per l'amministrativo.

L'ausilio dell'informatica è già determinante, attraverso l'istituzione dell'indirizzario elettronico delle amministrazioni patrocinate, la protocollazione automatica, l'informatizzazione degli scadenziari, lo sviluppo del processo di colloquio diretto con l'Agenzia delle entrate e la consultazione diretta della banca dati dell'Avvocatura da parte delle Amministrazioni interessate.

Senza detto ausilio il carico di lavoro sarebbe insostenibile ma molto resta ancora da fare e la meta di una completa informatizzazione è ancora lontana.

Mi avvedo che il tempo concessomi sta per scadere e concludo ricordando un monito del Presidente della Repubblica, che nel suo messaggio di fine d'anno agli italiani ha sottolineato come nella attuale difficile situazione “il futuro da costruire richiede un impegno generalizzato”.

E' un monito rivolto ad ogni individuo e ad ogni istituzione perché tutti adempiano compiutamente ai loro doveri.

Credo di poter dare assicurazione che l'Avvocatura dello Stato assolverà alle sue funzioni con tutto l'impegno richiesto.

Grazie, signor Presidente della Repubblica, grazie a tutti per avermi ascoltato.