

Intervento dell'avvocato generale dello Stato Ignazio Francesco Caramazza

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

Considero un privilegio poter prendere la parola in questa solenne Cerimonia di inaugurazione per dare conto delle attività svolte nel 2011 dall'Istituto che ho l'onore di dirigere. La ristrettezza del tempo a disposizione mi impone di ricorrere all'arido ma eloquente linguaggio delle statistiche.

I nuovi affari trattati nell'anno dall'Avvocatura dello Stato ammontano, complessivamente, a livello nazionale, ad oltre 151.000 che si aggiungono a molte centinaia di migliaia di affari degli anni scorsi ancora pendenti. Si tratta di una mole di lavoro imponente che grava su un organico di sole 370 unità togate solo in parte coperto, con una media di oltre 400 nuovi affari annui pro capite.

Un terzo del lavoro grava sull'Avvocatura Generale che ha contato nel 2011 ben 50.000 affari in cifra tonda.

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.

Sul piano sovranazionale ricordo, fra i 340 affari trattati dinanzi ai giudici comunitari, la procedura di infrazione concernente i massimi delle tariffe forensi, conclusasi favorevolmente per l'Italia con la sentenza 29 marzo 2011 (causa C-565/08), di particolare attualità alla luce delle liberalizzazioni decretate in questi giorni dal Governo; la questione pregiudiziale riguardante la decorrenza della prescrizione del diritto al risarcimento del danno per violazione del diritto comunitario (sentenza 19 maggio 2011, causa C-452/09), pronunciata in relazione al folto contenzioso riguardante i medici specializzandi, oggetto delle importanti sentenze della Cassazione dello scorso anno (n. 10813/11 e n. 17350/11), che hanno tuttavia offerto una soluzione più garantista di quella ritenuta compatibile con il diritto comunitario dalla Corte di giustizia; l'intervento dell'Italia a sostegno della Commissione europea in una procedura di infrazione nei confronti dell'Austria (causa C-29/09) per aver introdotto gravosi divieti di transito su un lungo tratto dell'autostrada del Brennero (giustificati dalla necessità di combattere l'inquinamento), con rilevanti danni per i trasportatori e produttori italiani, conclusasi con sentenza di condanna dell'Austria del 21 dicembre 2011; la proposizione avanti alla Corte di giustizia UE delle cause relative ai risarcimenti reclamati dai militari italiani internati nei campi di concentramento in Germania dopo l'11 settembre 1943; l'impugnazione avanti al Tribunale dell'UE di una decisione della Commissione europea che aveva applicato rettifiche forfettarie rispetto al prelievo supplementare nel settore delle quote latte.

A livello nazionale, degni di particolare menzione, fra i 466 giudizi trattati in Corte Costituzionale, sono quello conclusosi con la sentenza n. 80/2011, che ha confermato l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le norme CEDU, come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1 Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali nonché quello deciso con sentenza n. 339/2011 sul riparto delle competenze legislative fra Stato e

Regioni in tema di affidamento degli impianti per l'utilizzazione delle acque pubbliche di grandi derivazioni idroelettriche, questione di rilevante impatto economico, in cui la Corte ha accolto *in toto* il ricorso della Presidenza del Consiglio nei confronti della Regione Lombardia.

Si aggiungano ancora le sentenze sull'ammissibilità dei referendum sui servizi idrici e le centrali nucleari (sentt. 24 – 28/2011) e sulla legittimità della devoluzione della materia di gestione dei rifiuti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (sentt. 5 e 167/11).

Dinanzi ai giudici ordinari, va citato il vasto contenzioso relativo alla irragionevole durata del processo, pari a complessivi 5038 affari nella sola sede di Roma, in relazione al quale, è sorto un nuovo filone c.d. "Pinto su Pinto" in cui si lamenta l'eccessiva durata delle stesse controversie proposte ai sensi della legge n. 89/2001, dimostrando che il rimedio offerto dall'ordinamento italiano, lungi dall'accelerare i processi, ha prodotto un ulteriore ingolfamento della giustizia con un catastrofico impatto economico ed una perdurante negativa esposizione internazionale. Con riferimento a tale contenzioso, va segnalato inoltre che, su sollecitazione dell'Avvocatura dello Stato, la Corte di cassazione ha rimesso alle Sezioni Unite la questione attinente alla decorrenza del termine di prescrizione per azionare il diritto all'equa riparazione. Degno di nota è poi il contenzioso, di rilevante valore economico, riguardante gli aiuti alle imprese che operano nelle aree depresse del Paese, in generale, e gli incentivi nel campo energetico, in particolare; nonché quello attinente alla responsabilità dei componenti della Commissione Grandi Rischi per la mancata previsione del pericolo immediato di terremoto nel territorio aquilano; quello attinente alla realizzazione dei termovalorizzatori in Sicilia; quello riguardante le azioni risarcitorie promosse dagli eredi delle vittime del disastro aereo di Ustica.

In materia di acque pubbliche e sicurezza idraulica, importante principio è stato affermato dalla Cassazione a Sezioni Unite (sentenza n. 3936/11) in ordine alla qualificazione di "bene pubblico" quale fonte di beneficio per la collettività in relazione al problema delle valli da pesca della laguna veneta.

Innanzitutto al giudice del lavoro, numerosissime sono state le controversie promosse dal personale scolastico precario per conseguire, oltre al risarcimento del danno, la stabilizzazione del rapporto di lavoro e l'integrazione delle retribuzioni percepite durante l'operatività dei contratti a tempo determinato susseguiti nel tempo.

Quanto ai processi penali in cui l'Avvocatura dello Stato si è costituita parte civile, vanno segnalati il processo bis per la strage di via dei Georgofili a Firenze nonché quello relativo al tragico disastro ferroviario di Viareggio; quello dinanzi al Tribunale di Reggio Calabria denominato "Operazione Crimine infinito" scaturito dalla maxi inchiesta sulla penetrazione della 'ndrangheta calabrese nel tessuto economico della Lombardia, condotta congiuntamente dagli organi investigatori reggini e milanesi, che ha determinato nel 2011 l'arresto di oltre 300 presunti affiliati alla 'ndrangheta; quello c.d. "Addio Pizzo" pendente in appello a Palermo contro i massimi esponenti di "Cosa Nostra" e quello per i reati di naufragio colposo, omicidio colposo ed omissione di soccorso nei confronti di un comandante di una nave che ha provocato l'affondamento di altra unità navale appartenente al CNR, sempre pendente a Palermo. Particolarmente delicati sono anche i processi penali in materia tributaria trattati dalla sede di Milano, di rilevantissimo valore economico, sia con riferimento al reato di truffa ai danni dello Stato, sia con riferimento a quello di frode fiscale. Di pari rilievo, nell'ambito della lotta all'evasione fiscale sono le azioni per contrastare forme sempre più sofisticate di operazioni finanziarie, qualificate come puramente elusive (spesso compiute con intermediazioni all'estero) ma in realtà integranti gli estremi dell'evasione con conseguenti risvolti sul piano penale, come nei procedimenti a carico di stilisti e case di moda (Gruppo Boggi, Bryan & Berry; Gruppo Dolce e Gabbana; Gruppo Mythos). Con riferimento ai reati tributari, si segnalano le

pronunzie che hanno espressamente riconosciuto anche il risarcimento del danno all'immagine quale danno morale. La sede di Milano ha inoltre trattato un processo penale per peculato in cui gli imputati sono stati chiamati a rispondere dell'appropriazione di oltre 100 milioni di euro, oggetto di prelievo supplementare nel settore delle quote latte, conclusosi con sentenza del 29 settembre 2011 che ha accertato la responsabilità penale degli imputati, condannandoli altresì al pagamento, in favore dell'AGEA, di una provvisoria pari a 30 milioni di euro.

Altrettanto corposo il contenzioso dinanzi ai giudici amministrativi, in particolare quello in tema di appalti di opere pubbliche, nell'ambito del quale vanno segnalate la causa relativa all'appalto per la concessione cinquantennale dell'autostrada del Brennero e quelle per il pedaggio sulle tratte di competenza ANAS, come il GRA di Roma. Di particolare rilevanza è anche il contenzioso relativo alle numerose impugnazioni avverso il decreto ministeriale con cui è stato dichiarato il notevole interesse pubblico, ai sensi dell'art. 141 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di una vasta area a sud della Capitale storicamente identificata come "Agro Romano", affrontato con successo sia in primo che in secondo grado, così contribuendo a preservare tale area da una crescita incontrollata e ad evitare il grave pregiudizio per la sua identità paesaggistica. Degna di nota è poi la sentenza del Consiglio di Stato (n. 6617/2011) in tema di autodichia della Presidenza della Repubblica che ha accolto gli argomenti difensivi dell'Avvocatura dello Stato uniformandosi pienamente ai principi delineati dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza n. 6529/2010), secondo i quali gli organismi di autodichia in questione rispettano le condizioni di precostituzione, imparzialità ed indipendenza che presidiano l'esercizio della giurisdizione.

Sempre folto è il contenzioso attinente agli esami di idoneità alla professione forense ed ai concorsi per la copertura dei posti di notaio e di magistrato. Particolarmente delicati sono, poi, i ricorsi proposti da magistrati ordinari contro i provvedimenti del C.S.M. in tema di incarichi direttivi e semidirettivi; molto impegnativo, per la complessità delle questioni giuridiche sottese e la rilevanza economica che lo caratterizza, è inoltre il contenzioso riguardante i provvedimenti delle Autorità indipendenti, come ad esempio la problematica della tariffazione nel settore "Gas" e le conseguenti sanzioni, di rilevante impatto economico per le aziende distributrici e particolari risvolti sociali per la tutela dei consumatori.

In sede consultiva, l'Avvocatura dello Stato, oltre alla consueta attività di consulenza nelle transazioni e nelle composizioni bonarie, ha affiancato nel suo primo operare l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, istituita con D.L. n. 4 del 2010 convertito in L. n. 50 del 2010, contribuendo a risolvere le prime problematiche applicative della normativa istitutiva e offrendo supporto legale alle determinazioni dell'Agenzia volte, in particolare, all'amministrazione dei beni sottratti alla criminalità organizzata ed al loro riutilizzo per finalità sociali ed istituzionali, così conferendo maggior forza ed efficacia a tale importante strumento di contrasto del fenomeno mafioso.

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 2011 sono stati impiantati dall'Avvocatura Generale ben 10.909 affari, che rappresentano il 22% 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, circa il 90% (9.606 affari) è costituito dal contenzioso tributario.

Nel 2011, si è rafforzata la stretta collaborazione tra la Corte di cassazione e l'Avvocatura dello Stato, finalizzata alla fissazione in tempi brevi dell'udienza di discussione in cause "pilota", su

questioni che hanno dato luogo a numerose controversie nei gradi di merito nonché alla fissazione di udienze tematiche, che consentono un maggiore approfondimento di questioni giuridiche complesse, e che danno luogo a sentenze che analizzano contestualmente tutte le diverse problematiche compresenti al fine della rapida decisione di interi “filoni” di cause.

Con grande favore vanno, poi, salutate due importanti decisioni delle Sezioni Unite dello scorso anno in materia processuale, che costituiscono l'accoglimento di tesi difensive sostenute da tempo dall'Avvocatura dello Stato.

La prima, la sentenza del 3 novembre 2011 n. 22726, fornisce una risposta pienamente soddisfacente alla preoccupazione già manifestata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario del 2011.

Con la citata sentenza, le Sezioni Unite, abbandonando la tesi precedentemente sostenuta dalla sezione V (sentenza n. 21121 del 2010), hanno affermato che l'art. 369, comma 2, n. 4 c.p.c. va inteso nel senso che il ricorrente non ha l'onere di produrre i documenti e gli atti su cui si fonda il ricorso, ove contenuti nel fascicolo d'ufficio, essendo all'uopo sufficiente il deposito dell'istanza di trasmissione di detto fascicolo ai sensi dell'art. 369, comma 3 c.p.c. Tale principio è particolarmente importante per i giudizi tributari nei quali, ai sensi dell'art. 25 d.lgs. n. 546/1992, i fascicoli delle parti restano acquisiti al fascicolo d'ufficio e sono ad esse restituiti al termine del processo, con la conseguenza che le parti non possono ritirare il loro fascicolo prima del passaggio in giudicato della sentenza. Vengono così scongiurate pronunce di inammissibilità per la mancata osservanza di un onere formale del tutto superfluo atteso che, con la presentazione dell'istanza ex art. 369, comma 3 c.p.c., vi è la certezza che tutti i documenti già prodotti in giudizio saranno acquisiti al giudizio di cassazione.

La seconda decisione, la sentenza dell'11 luglio 2011, n. 15144, capovolgendo un precedente orientamento, ha affermato a tutela dell'affidamento delle parti, che non sono applicabili retroattivamente mutamenti di giurisprudenza nell'interpretazione di norme processuali in tema di preclusioni e decadenze. Il principio ha una valenza generale ma sicuramente assume particolare rilevanza per i giudizi di cassazione, visti i recenti mutamenti della giurisprudenza proprio in relazione agli oneri procedurali nella redazione del ricorso per cassazione. Per l'Avvocatura dello Stato che con le esigue risorse togate a disposizione, presenta ogni anno migliaia di ricorsi per cassazione, questi due nuovi principi affermati in ambito processuale costituiscono un successo importantissimo che assicura alle parti maggiore certezza del diritto e alleggerisce sensibilmente l'impegno necessario per ottenere una sentenza di accoglimento o di rigetto.

Passando ai risultati del nostro lavoro, fornisco alcuni dati statistici relativi alla sede romana. Dinanzi al Tribunale civile le cause vinte sono il 60%, dinanzi al giudice amministrativo, il 70% dinanzi alla Corte d'appello il 53% e dinanzi alla Cassazione il 58%. La percentuale più bassa di esiti favorevoli innanzi alla Corte d'Appello è attribuibile al 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 vicina ai 2/3 delle cause.

Il che porta a concludere per un buon rapporto costi-benefici dell'attività svolta dall'Avvocatura, ove si consideri che ogni causa - quale che sia la sua durata ed il numero dei gradi di giudizio - costa in media allo Stato molto meno di 1.000 euro, cioè meno di un decimo di quello che sarebbe il costo di mercato.

Purtroppo la sua funzionalità è minacciata da una grave limitazione nel turn-over del personale togato e da una grave insufficienza di risorse economiche.

Ritengo doveroso da parte mia segnalare sotto il primo profilo che l'organico del personale togato, già largamente insufficiente, subisce una continua progressiva diminuzione per la emorragia dei pensionamenti per limiti di età, solo in minima parte compensati – in difetto di intervento derogatorio della Presidenza del Consiglio – dai posti per i quali possono essere banditi nuovi concorsi; sotto il secondo profilo devo segnalare che l'Istituto avrà gravissime difficoltà ad assolvere ai suoi doveri con l'attuale importo stanziato in bilancio per le spese correnti, che sono incomprimibili ed indispensabili per garantire l'assolvimento dei compiti istituzionali, quali ad esempio le spese di funzionamento degli uffici tra cui quelle per l'acquisto di carta per le fotocopie necessarie a depositare gli atti defensionali nel numero di esemplari richiesto. Sul relativo capitolo è stanziata, infatti, la somma complessiva di €26.700, mentre la spesa, nello scorso anno, è stata di € 1.628.735 di cui € 221.502 per le sole fotocopie. E' in corso al riguardo un dialogo con il competente Ministero dell'Economia e spero proprio che l'impasse possa essere superata; il che è indispensabile fino a quando non sarà a regime il processo telematico perchè l'alternativa è la paralisi dell'Istituto.

Con riguardo al processo telematico, preciso che l'informatizzazione si è mossa, nel corso del 2011, in tre direzioni:

- 1) un aggiornamento del sistema informatico che consenta di associare ai dati presenti nel sistema il fascicolo elettronico e la relativa gestione documentale;
- 2) la possibilità di colloqui telematici con gli uffici giudiziari, sia civili che amministrativi (per la ricezione tramite posta elettronica certificata di biglietti di cancelleria e sentenze) nonché con le pubbliche amministrazioni patrocinate che hanno la facoltà di consultare i nostri fascicoli attraverso il sito;
- 3) il capillare raggiungimento e coinvolgimento delle sedi distrettuali e l'estensione ad esse, attraverso il portale, dei servizi informatici già esistenti per l'Avvocatura Generale.

Per ridurre i tempi e i costi dei processi di lavoro, l'iter di dematerializzazione della carta e l'ausilio dell'informatica appaiono ormai un percorso inevitabile per gestire l'enorme mole di contenzioso ed essere al passo con i tempi.

La sua piena realizzazione richiede però ancora tempi non brevi.

Mi avvio alle conclusioni osservando che il difficilissimo momento che il Paese sta attraversando richiede a tutte le nostre Istituzioni ed a tutti noi il massimo impegno nell'esercizio delle funzioni e la massima disciplina nella accettazione dei necessari sacrifici. Sono certo di poterLe assicurare, Signor Presidente della Repubblica, che l'Avvocatura dello Stato e i suoi componenti faranno ogni possibile sforzo per essere all'altezza delle funzioni e dei compiti loro affidati e debbono peraltro confidare, come credo di aver chiarito, in analogo sforzo da parte di altre pubbliche Istituzioni perchè il loro impegno non sia reso vano.

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