

CORTE D'APPELLO DI ROMA

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2020

Discorso del Vice Avvocato Generale Giuseppe Albenzio

Signor Presidente della Corte d'Appello di Roma, signor Procuratore Generale, Autorità, Giudici e Colleghi, porto il saluto dell'Avvocatura dello Stato e mio personale in questa solenne cerimonia.

L'Avvocatura dello Stato – come tutti sappiamo – è impegnata sui molteplici fronti del diritto a tutela dell'interesse pubblico, dinanzi a tutte le Autorità Giudiziarie nazionali ed internazionali, nei giudizi sulla costituzionalità delle leggi, nei processi dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea e in quelli dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Alla pari di quanto già operante dinanzi alla Corte di Lussemburgo, a partire dallo scorso anno all'Avvocatura è stato attribuito il patrocinio esclusivo dello Stato italiano dinanzi alla Corte di Strasburgo, così che tutta l'organizzazione e la gestione di quel delicatissimo contenzioso sui diritti dell'uomo grava ora su di noi.

Anche il contenzioso di pertinenza dell'Agenzia delle entrate, dopo l'assorbimento dell'attività di riscossione prima di competenza di Equitalia, è ricaduto quasi interamente sulle spalle dell'Avvocatura (tranne che per il contenzioso marginale di mera esecuzione che può essere affidato ad avvocati privati), come pure all'Avvocatura è stato affidato il patrocinio di numerosi enti pubblici o privati a capitale pubblico (i cd organismi di diritto pubblico), spesso di grande rilevanza nell'economia dello Stato (quale la Cassa depositi e prestiti).

Questi nuovi incarichi si aggiungono a quelli gravosissimi per numeri e importanza – sociale prima che finanziaria – che già l’Avvocatura dello Stato tratta istituzionalmente; fanno parte delle cronache quotidiane i successi dell’attività del Nucleo Tutela del Patrimonio Culturale dei Carabinieri che recupera al patrimonio dello Stato i reperti archeologici e le opere d’arte illecitamente trafugate, con l’indispensabile ausilio dell’Avvocatura dello Stato sia in fase contenziosa (dinanzi alle Autorità Giudiziarie nazionali – per la confisca dei beni – ed estere – per ottenerne la restituzione –) sia in fase di trattativa con le istituzioni museali ed i privati che detengono indebitamente quei beni (al fine di concordare protocolli di intesa che favoriscano non solo il loro recupero ma anche uno scambio di opere d’arte mediante prestiti che consentono una corretta diffusione del patrimonio artistico nazionale): ricordiamo la “guerra giudiziaria” ancora in atto per il recupero dell’Atleta di Lisippo detenuto illecitamente (come riconosciuto dalla nostra A.G., fino al livello della Cassazione) dal Ghetty Museum di Malibu, in California, che non intende riconoscere e dare seguito a quelle sentenze ormai definitive: la parola, ormai è – da un lato – alla trattativa in corso fra il nostro Ministero (con l’ausilio dell’Avvocatura dello Stato) e la direzione del museo, per una intesa che veda la restituzione dell’Atleta a fronte della concessione di prestiti di lunga durata di opere italiane di pregio da esporre a Malibu, e – dall’altro lato – alle nostre Autorità diplomatiche che devono rivendicare il rispetto delle pronunzie dei nostri Giudici anche da parte di soggetti di nazionalità statunitense.

L’Avvocatura è, inoltre, protagonista nella gestione – ovviamente sotto il profilo tecnico-giuridico – dei problemi relativi alle grandi opere

pubbliche (pensiamo al Ponte Morandi di Genova), agli insediamenti industriali strategici (ILVA, grandi imprese in crisi), al fenomeno migratorio ed agli sbarchi dei rifugiati raccolti in mare dalle navi delle ONG, alla lotta alla mafia ed alla criminalità organizzata (nelle sue molteplici manifestazioni: lo scioglimento delle amministrazioni comunali per infiltrazioni mafiose, con le connesse incandidabilità, l'adozione e difesa in giudizio delle interdittive antimafia adottate dalle Prefetture, con i connessi impedimenti ad assumere e proseguire attività nei confronti della P.A., l'amministrazione dei beni confiscati e sequestrati alla mafia – attraverso l'Agenzia istituita *ad hoc* –, l'attribuzione e gestione delle provvidenze e tutele a favore dei testimoni e collaboratori di giustizia, il risarcimento delle vittime dei reati mafiosi e violenti, l'assegnazione delle provvidenze per le vittime del racket e dell'usura, la regolazione delle scorte alle persone minacciate, ecc. ecc.).

L'Avvocatura dello Stato è in prima linea per la difesa dei valori fondanti della nostra società e dell'integrità dei suoi principi, per la salvaguardia della corretta distribuzione delle risorse pubbliche; è in prima linea per arginare il flusso non giustificato di questo fiume di danaro pubblico che il fenomeno della criminalità organizzata sottrae al bilancio dello Stato e, in fin dei conti, al nostro benessere.

Tutto viene affrontato con poco più di 400 avvocati e procuratori in servizio, distribuiti fra 25 sedi in Italia e con 140.000 affari nuovi che arrivano ogni anno e che si aggiungono a quelli pendenti, che sono ben oltre il milione di pratiche!

Sotto questo aspetto dobbiamo dare atto al Governo di profondo rispetto per il nostro lavoro e grande attenzione alla nostra organizzazione: è stato

finalmente disposto un aumento del nostro organico (fermo ormai da decenni...) e delle dotazioni di personale amministrativo; ci sono stati concessi finanziamenti per perfezionare e completare l'informatizzazione dei nostri servizi (anche fruendo di finanziamenti europei, come per il progetto "Avvocatura 20-20" in fase di attuazione).

Confidiamo nel corso dell'anno appena iniziato di istituire il ruolo del personale amministrativo a livello dirigenziale che ancora manca in Avvocatura, tanto che noi avvocati nelle posizioni apicali ci dobbiamo occupare anche della gestione degli impiegati e della struttura amministrativa di supporto.

In tutta questa nostra complessa e delicata attività noi ci preoccupiamo di evidenziare la nostra funzione di patrocinatore degli interessi pubblici e giammai di parte, seppure della parte "pubblica"; noi non siamo una mera "controparte" nei contenziosi dove siamo chiamati ad intervenire ma siamo la "parte rappresentativa della collettività e dei suoi interessi", a fianco delle altre Autorità, giudiziarie e amministrative, che perseguono la tutela di quegli interessi.

Non intendo censurare il principio della "parità delle armi" nel corso del processo, rispetto alla parte privata ed ai suoi avvocati, intendo invece sottolineare che perseguiamo l'interesse pubblico, quale *unicum* nel genere dei patrocinatori legali, e che questo interesse pubblico deve essere valutato come tale, per la sua stessa intrinseca natura, nel momento di dirimere una controversia, con attenzione – da un lato – al principio di equilibrio del bilancio che è sancito dall'art. 81 della Costituzione [*“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo*

economico.”] e – dall’altro lato – agli obblighi di appartenenza all’Unione europea quali delineati dai Trattati.

Sotto questi profili stiamo affrontando le difese in settori particolarmente sensibili per gli interessi dell’Unione, quali – ad esempio – gli aiuti alle nostre imprese in crisi e, in particolare, agli istituti bancari ovvero la concessione della cittadinanza italiana sia ai discendenti degli emigrati di due secoli fa sia agli immigrati extracomunitari di oggi.

Sul primo fronte, ricordiamo la sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 19 marzo 2019, causa T-98/16, emessa per il caso della banca Tercas, acquisita dalla Banca Popolare di Bari con l’aiuto del *Fondo interbancario di tutela dei depositi*, previa autorizzazione della Banca d’Italia; detto intervento di ausilio è stato censurato quale “aiuto di Stato” illegittimo dalla Commissione europea che ha aperto procedura di infrazione contro l’Italia per violazione dell’articolo 108, paragrafo 3, TFUE e ha disposto che detti aiuti fossero recuperati; l’Avvocatura ha impugnato, per conto della Repubblica italiana, la determinazione della Commissione e ne ha ottenuto l’annullamento, avendo il Tribunale riconosciuto che – secondo le nostre tesi difensive – le misure controverse non presupponevano l’uso di risorse statali e non erano imputabili allo Stato; la sentenza è stata impugnata dalla Commissione dinanzi alla Corte di Giustizia e il giudizio è pendente.

Sull’altro contenzioso che sta impegnando le nostre forze, quello relativo alle richieste di cittadinanza, ricordiamo che l’acquisizione della cittadinanza italiana comporta automaticamente l’acquisizione di quella europea e la nostra responsabilità e credibilità nell’Unione entra in gioco anche sotto questo profilo; è per questa ragione che siamo particolarmente

severi nel contrastare le innumerevoli domande di cittadinanza che pervengono sui nostri tavoli e nelle cancellerie degli uffici giudiziari, Tribunali e TAR, istanze spesso strumentali all'acquisizione della cittadinanza europea per le più varie finalità (ad esempio, molti cittadini brasiliani che sono riusciti a scovare un antenato proveniente dall'Italia e che si sono visti riconoscere dai Tribunali il loro diritto di cittadinanza, sono andati a curarsi in Portogallo, intasando quel sistema sanitario...).

Ci stiamo opponendo con forza alla attribuzione strumentale di quello che sarebbe un sacrosanto diritto se fosse fondato su effettive e reali radici con la terra di origine e non su una semplice sequenza anagrafica (che, peraltro, noi non siamo in grado di controllare) dopo due secoli di oblio; in particolare, ci siamo opposti all'accoglimento delle domande di cittadinanza da parte dei discendenti di avi che sono stati naturalizzati brasiliani all'indomani della locale costituzione del 1890 con conseguente perdita automatica della cittadinanza italiana, in combinato disposto con le nostre leggi dell'epoca: aspettiamo le prime decisioni del Tribunale di Roma che auspichiamo rispettose di quei testi normativi di fine '800, risalenti certo ma non per questo meno validi al fine di determinare quella soluzione della continuità nel tracciato anagrafico ultrasecolare che è il presupposto per il riconoscimento o la negazione della cittadinanza italiana; purtroppo, devo constatare che gli studi legali brasiliani già cantano vittoria, nonostante non sia stata pubblicata ancora alcuna decisione da parte della sezione immigrazione del Tribunale, vantando di essere venuti a conoscenza dell'orientamento negativo sulle tesi dell'Avvocatura dello Stato che la sezione avrebbe espresso in una "riunione" di qualche giorno fa...

Contestualmente alla cura del contenzioso, abbiamo comunque segnalato al Ministero l'opportunità che la legislazione italiana in materia si adegui a quella di altri Paesi dell'Unione che limitano l'attribuzione della cittadinanza *jure sanguinis* consentendo di risalire a un numero preciso di generazioni e non all'infinito.

Le cifre del contenzioso sull'attribuzione della protezione internazionale e della conseguente qualifica di rifugiato (che poi porta quasi sempre all'acquisizione della cittadinanza, in presenza di determinati presupposti, lavoro, matrimonio, legami familiari, ecc.) e quelle del contenzioso sulle richieste di cittadinanza italiana dimostrano la vastità del fenomeno ed l'enorme carico sull'attività giudiziaria nazionale, sull'Avvocatura dello Stato e sulle strutture amministrative del Ministero dell'Interno e del Ministero degli Esteri:

- sulla protezione internazionale sono oltre 10.600 le nuove cause pervenute nell'anno 2019 – con connesso gratuito patrocinio e conseguente pesante fardello di spesa a carico dello Stato –;
- sulla cittadinanza, sono circa 4.000 le cause nuove nel 2019, delle quali circa 2.500 *jure sanguinis*; di queste ultime il 90 % provengono dal Brasile, ove si è creata una situazione insostenibile per gli uffici consolari, dinanzi ai quali pendono quasi seicentomila istanze di cittadinanza per discendenza da avi emigrati nell'arco di due secoli (queste istanze arriveranno tutte in Tribunale dove oggi ne pendono già tredicimila all'incirca).

Il messaggio che intendo lanciare è sulla utilità di una collaborazione fra le istituzioni pubbliche per il più efficace e tempestivo adempimento delle

funzioni a ciascuno affidate e, in particolare, per rendere giustizia nel rispetto dei diritti di tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati, con particolare attenzione alla peculiarità dell'apparato amministrativo preposto alla tutela dei pubblici interessi ed all'azione a difesa di questi interessi che è istituzionalmente affidata all'Avvocatura dello Stato.

Desidero terminare questo mio intervento con un caloroso cenno di saluto al Presidente Panzani che andrà in quiescenza fra pochi giorni per raggiunti limiti di età, dopo aver presieduto questa Corte d'Appello dal 2014.

In magistratura dal 1975, Panzani ha iniziato la sua carriera a Torino, dove è stato pretore del lavoro e giudice. Dal 1993 è stato presidente del Tribunale di Alba, nel 2002 è arrivato in Cassazione (dove ha presieduto la V Sezione penale e, fra l'altro, è stato componente del collegio del processo "Borsellino bis", che vedeva tra gli imputati Totò Riina); nel 2009 è tornato a Torino per assumere le funzioni di presidente del Tribunale; sotto la sua presidenza il Tribunale di Torino ha trattato processi importanti come quelli sui casi Thyssen Krupp ed Eternit, e Panzani, come presidente del tribunale, è stato estensore di uno dei primi provvedimenti in materia di *class action*; inoltre, si è distinto durante la sua presidenza a Torino per aver proseguito ed implementato l'iniziativa del suo predecessore sulla marcatura e monitoraggio dei processi su *legge Pinto* che intasavano quel Tribunale, come molti altri in Italia.

Esperto di diritto fallimentare e commerciale, ha fatto parte di commissioni ministeriali sulla revisione del diritto commerciale e sulla nuova legge fallimentare; è stato l'animatore – in Italia e all'estero – di

innumerevoli convegni e incontri di studio, fra i quali mi piace ricordare quello annuale di Alba in materia commerciale, divenuto un appuntamento atteso da tutti gli operatori del settore; è stato autore di molti scritti, monografie e articoli in materia fallimentare e commerciale, con la competenza e passione che gli hanno attribuito il ruolo di grande esperto nella materia.

In questa attività scientifica continuerà anche all'indomani del suo collocamento a riposo che, in realtà, non sarà di riposo effettivo, visto che è nel corpo docenti del Corso di alta formazione in Diritto delle crisi di impresa che inizierà nel prossimo mese di marzo...

Buon lavoro, caro Luciano!

e buon lavoro a tutti nel nuovo anno giudiziario che oggi si apre!

Giuseppe Albenzio
Avvocato dello Stato