



L'Avvocato Generale dello Stato

Camera dei Deputati

XIV Commissione – Politiche dell'Unione Europea

Audizione dell'Avvocato Generale dello Stato

Gabriella Palmieri Sandulli

25 gennaio 2023

On.le Presidente, On.li Deputati.

Desidero anzitutto ringraziarvi per avere voluto associare anche me – e attraverso me l'Istituto che ho l'onore di rappresentare – a questo ciclo di audizioni, che fanno seguito alla pubblicazione della recente comunicazione della Commissione europea sull'applicazione del diritto dell'Unione per un'Europa dei Risultati.

L'Avvocatura dello Stato è l'organo legale dello Stato al quale sono assegnati compiti di consulenza giuridica e di difesa dello Stato, degli Organi costituzionali e delle Amministrazioni statali in tutti i giudizi civili, penali, amministrativi, arbitrali, comunitari e internazionali.

Tra i compiti dell'Avvocatura dello Stato vi è, dunque, anche quello di rappresentare la Repubblica italiana dinnanzi a tutte le giurisdizioni internazionali e sovranazionali, ivi compresa – per quanto qui interessa – la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Ricordo, inoltre, che ai sensi dell'art. 42, comma 3, della legge n. 234 del 2012 – ossia della legge che reca le norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea – il ruolo di Agente



L'Avvocato Generale dello Stato

del Governo italiano presso la Corte di giustizia dell'Unione europea deve essere necessariamente conferito ad un Avvocato dello Stato.

Attualmente questo ruolo è attribuito direttamente al vertice dell'Istituto, ossia a chi vi parla, a testimonianza della rilevanza che annettiamo a questo contenzioso.

Questo complesso di attribuzioni fa dell'Avvocatura dello Stato un osservatorio privilegiato per uno dei temi che formano oggetto della Comunicazione della Commissione europea, quello dello stato di attuazione e applicazione del diritto dell'Unione europea nel nostro Paese.

Dal mio osservatorio non posso che confermare che la cultura giuridica delle istituzioni e delle corti italiane, così come quella del mondo forense nazionale, è tra le più attente alle istanze provenienti dal diritto europeo.

Come è stato di recente riconosciuto anche dal Presidente della Corte di giustizia Koen Lenaerts, nel corso delle celebrazioni del 70^o anniversario dell'istituzione di tale Corte, il 6 dicembre 2022, la nostra Corte costituzionale ha, negli anni, assunto un ruolo di assoluto protagonismo in quel proficuo dialogo istituzionale che si è sempre più sviluppato tra le Alte Corti europee, la Corte di giustizia dell'Unione europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo.

È di pochi anni fa la nota sentenza c.d. *Taricco 2*, nella quale questo dialogo ci ha consegnato una soluzione particolarmente equilibrata, che ha saputo temperare l'osservanza del diritto dell'Unione europea, e della sua primazia, con il rispetto delle tradizioni costituzionali e delle identità nazionali degli Stati membri (nella fattispecie, la nostra visione della prescrizione penale quale istituto di diritto sostanziale, che non ne consente un'applicazione retroattiva in danno dell'imputato).



L'Avvocato Generale dello Stato

Più di recente, desidero ricordare la sentenza n. 54 del 2022, nella quale la Corte costituzionale, dopo avere investito la Corte di giustizia dell'Unione europea con un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, ha riconosciuto il diritto all'assegno di maternità e all'assegno di natalità ai cittadini degli Stati terzi ammessi a soggiornare in Italia a norma del diritto dell'Unione europea. O, ancora, la sentenza n. 263 del 2022, nella quale la Corte costituzionale ha riconosciuto importanti diritti ai consumatori nei confronti degli istituti di credito (in particolare, il diritto alla restituzione dei costi del finanziamento, nel caso di rimborso anticipato), dando prevalenza al diritto dell'Unione, così come interpretato dalla Corte di giustizia nella nota sentenza *Lexitor*, sul diritto nazionale.

In tutti questi giudizi l'Avvocatura dello Stato è stata, ovviamente, presente e ha cercato di contribuire all'individuazione di una soluzione che conducesse alla migliore integrazione tra diritto nazionale e diritto europeo, evitando che si creassero punti di frizione e, in ultima analisi, che si determinasse il rischio di procedure di infrazione.

La sensibilità verso il diritto dell'Unione europea dimostrata dalla Corte costituzionale trova riscontro anche presso tutte le giurisdizioni nazionali.

Nel panorama europeo, i giudici italiani sono tra i più assidui nella ricerca del dialogo e della collaborazione con la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Dall'ultima relazione annuale della Corte disponibile, quella relativa all'anno 2021, emerge che su 567 rinvii pregiudiziali, ben 46 provengono da giudici italiani. Si tratta di un numero particolarmente rilevante, se si pensa che dalla Francia – ossia da uno Stato membro paragonabile al nostro per dimensioni – ne sono stati effettuati



L'Avvocato Generale dello Stato

esattamente la metà (23), mentre i giudici spagnoli ne hanno sollevati 35.

Complessivamente, nel quinquennio 2017-2021, i rinvii pregiudiziali italiani sono stati 285: solo la Germania ne ha sollevati di più.

L'Avvocatura dello Stato è normalmente presente in tutti queste cause pregiudiziali, come lo è nelle cause che originano da rinvii pregiudiziali da parte di giudici nazionali di altri Stati membri e che, tuttavia, nella visione delle autorità nazionali, possono coinvolgere nostri interessi politici o amministrativi.

Diminuiscono invece – ma questo è un dato va letto in chiave evidentemente positiva – le cause di infrazione contro la Repubblica italiana: nel 2021 ne è stata avviata solo una, due nel 2020. Il progresso è notevole, considerato che nel biennio 2018/19 la Commissione europea ci aveva deferito 11 volte in Corte di giustizia.

Da ultimo, bisogna menzionare i giudizi – non numerosi, ma sicuramente di rilievo – che hanno ad oggetto l'impugnazione, da parte della Repubblica italiana, di decisioni della Commissione o di altre Istituzioni dell'Unione europea, come ad esempio le decisioni in materia di aiuti di Stato o le decisioni di recupero del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia.

Tra questi, mi piace ricordare, anche perché è un contenzioso sinora sempre risultato vincente, i numerosi ricorsi proposti dall'Avvocatura dello Stato a difesa dell'uso della lingua italiana nelle procedure di concorso per il reclutamento del personale delle istituzioni dell'Unione. La pari dignità di tutte le lingue nazionali degli Stati membri – che, ricordo, sono tutte lingue ufficiali dell'Unione – è un valore fondamentale per la coesione sociale europea e per il radicarsi di un effettivo sentimento di cittadinanza



L'Avvocato Generale dello Stato

europea. Questo obiettivo è stato costantemente perseguito dai governi nazionali che si sono succeduti negli ultimi anni. Personalmente, sono particolarmente d'accordo con questa battaglia contro ogni tentativo di introdurre un trilinguismo di fatto, limitato all'inglese, al francese e al tedesco, che discrimini la lingua italiana.

Da ultimo, il 9 dicembre 2022, il Governo è intervenuto nella causa T-555/22 a sostegno della Francia che aveva contestato la previsione del bando che prevede esclusivamente l'inglese quale seconda lingua richiesta ai candidati, ritenendola lesiva dei principi del pluralismo linguistico e della non discriminazione.

Il 16 febbraio prossimo sarà depositata la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-635/20P, appello proposto dalla Commissione avverso la sentenza del Tribunale Ue che aveva accolto il ricorso del Governo italiano e spagnolo che censuravano la decisione del bando di limitare al solo inglese, francese, tedesco le lingue nelle quali è consentito, ai candidati che abbiano superato le prove preselettive, sostenere le prove selettive del concorso (colloquio strutturato, studio di caso, esercizio in gruppo, redazione di una relazione) e la riduzione alle predette lingue IFT quelle nelle quali era consentito ai candidati presentare la candidatura e ricevere dall'Epso le comunicazioni inerenti allo svolgimento della procedura.

Voglio ancora, in questa sede, ricordare che, a seguito della riforma di Lisbona dei Trattati e, in particolare, a seguito dell'adozione del Protocollo n. 2 al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, relativo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, tra i soggetti legittimati ad adire direttamente la Corte di giustizia vi sono i Parlamenti nazionali e, nei sistemi bicamerali, anche le singole Camere di tali Parlamenti nazionali. L'art. 8 del Protocollo, infatti, contempla la possibilità delle



L'Avvocato Generale dello Stato

Camere di proporre ricorso per violazione del principio di sussidiarietà, nel quadro del controllo sul rispetto del principio di solidarietà che l'art. 68 del TFUE demanda, per l'appunto, ai Parlamenti nazionali. Si tratta di uno strumento di difesa delle competenze nazionali di cui i Parlamenti nazionali non si sono, sin qui, avvalsi, ma di cui credo debba tenersi conto, sia pure quale *extrema ratio*, nel dialogo con le Istituzioni dell'Unione. L'Avvocatura dello Stato è, ovviamente, a disposizione del Parlamento, per fornire la propria consulenza e assistenza, qualora, in futuro, dovesse manifestasse l'eventualità di un'iniziativa di questo tipo.

Credo possano essere di un qualche interesse per la Commissione alcuni cenni sul processo attraverso cui, in Italia, si arriva alla decisione di intervento e di ricorso, in relazione ai giudizi di cui ho appena parlato.

Una modalità operativa concreta che non si inquadra in una organizzazione burocratica, ma assume caratteristiche di duttilità per adattarsi e risolvere singole situazioni; nell'ambito di un regime di competenze non rigidamente delineate, ma concretamente operative e finalizzate alla migliore espressione dell'interesse pubblico, della collettività.

Gli attori di questo processo sono, nella sostanza, tre:

- l'Avvocatura dello Stato, che ha un ruolo strettamente tecnico, ma – mi permetto di dire – non per questo minore;

- le autorità pubbliche coinvolte, che non sono necessariamente le sole autorità governative. Il Governo italiano interviene in giudizio in rappresentanza della Repubblica italiana e, dunque, deve tenere conto di tutte le articolazioni che la compongono: tanto in senso territoriale, quanto in senso istituzionale. Al dibattito circa



L'Avvocato Generale dello Stato

l'opportunità dell'intervento partecipano, dunque, non solo le Amministrazioni di governo, ma – a pieno titolo – gli altri organi costituzionali, le autorità indipendenti e, se del caso, anche le Regioni e gli enti territoriali (anche perché, come noto, lo Stato risponde verso l'Unione europea anche del fatto di questi enti, salvo il diritto di rivalsa su di essi). Ecco, quindi, che è necessario che questi enti abbiano l'opportunità di interloquire sulla linea difensiva dello Stato). Personalmente, quindi, troverei utile che, in relazione alle questioni di maggiore rilevanza e che interessano direttamente il Parlamento, anche le Camere siano coinvolte in questa fase, così come già avviene per altri Organi costituzionali (penso, ad esempio, al Consiglio Superiore della Magistratura);

- l'Agente del Governo, che è una figura a un tempo tecnica – è infatti, per legge, un avvocato dello Stato, come ho prima ricordato – e “politica”, essendo incardinato presso il Ministero degli affari esteri. L'Agente del Governo svolge, quindi, un ruolo fondamentale nel contemperamento delle esigenze tecniche e politiche cui prima ho fatto cenno e, non a caso, co-presiede, con la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le Politiche Europee, le riunioni di cui subito dirò, nelle quali appunto si prendono le decisioni di intervento.

Il processo di elaborazione di queste decisioni si articola in alcuni semplici passaggi.

L'Agente del Governo, quando ha notizia di una nuova causa – vuoi per la notifica di rinvii pregiudiziali o di giudizi diretti che riguardano l'Italia, vuoi in qualsiasi altra forma, nel caso di giudizi diretti che non riguardano l'Italia – comunica l'atto introduttivo del giudizio, da un lato, all'Avvocatura dello Stato e, dall'altro lato, a tutte le autorità interessate.



L'Avvocato Generale dello Stato

A questo punto, compito dell'Avvocatura è di rappresentare quali siano le possibili ricadute giuridiche e pratiche delle questioni sottoposte alla Corte, affinché le autorità coinvolte possano assumere, con cognizione di causa, le proprie decisioni.

Compito di queste autorità è di identificare quale sia la posizione sostanziale che convenga assumere al Governo. In alcuni casi questo interesse è evidente: pensiamo, ad esempio, ai giudizi di infrazione che coinvolgono l'Italia o alle cause pregiudiziali che hanno ad oggetto, per così dire, della para-infrazioni (quando, cioè, il quesito posto inizia con la frase: «*Dica le Corte se il diritto europeo osti a una normativa nazionale, etc..*»). Negli altri casi l'interesse va individuato sulla base dei principi di diritto che vengono in gioco nel giudizio.

È questo, evidentemente, un ruolo essenziale che, a mio avviso, dovrebbe collocarsi a livello del Gabinetto o, comunque, degli staff degli organi di vertice di tali autorità.

È, infatti, fondamentale, come dicevo, che in questa fase si identifichi non tanto la giusta soluzione tecnica, quanto l'effettivo interesse nazionale. Non sarei, al riguardo, pregiudizialmente contraria a che le Amministrazione coinvolte aprissero, a questo stadio, anche una fase di consultazione pubblica, che consenta al Governo di acquisire, ai soli fini istruttori, le posizioni dei portatori di interessi nazionali (imprese, associazioni, consumatori, etc.), onde poi definire con maggiore consapevolezza la posizione processuale.

Questa fase decisionale, ormai già da qualche anno – direi da subito dopo l'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012 – si conclude con una riunione presso la Presidenza del Consiglio, come dicevo co-presieduta dall'Agente del Governo e dal Dipartimento per gli affari europei, nel quale si assume la decisione definitiva.



L'Avvocato Generale dello Stato

Ai sensi dell'art. 42, primo comma, della legge n. 234 del 2012, infatti, le decisioni sui ricorsi e sugli interventi spettano, in ultima istanza, al Presidente del Consiglio dei ministri, che deve agire “in raccordo” – dice la legge – con il Ministro degli affari esteri e con i Ministri direttamente interessati alla materia.

Nel caso che si decida per l'intervento, viene, quindi, conferito il “mandato” all'Avvocatura dello Stato, con indicazione degli obiettivi dell'intervento. Spetta, poi, all'Avvocatura, nella propria autonomia tecnico-professionale, inquadrare tali obiettivi in una difesa tecnica.

Si tratta di un modello che, a mio avviso, ha dato buona prova ed è da valutare positivamente.

Da ultimo, ma non per importanza, devo ricordare il contributo alla corretta attuazione e applicazione del diritto dell'Unione che l'Avvocatura dello Stato apporta nell'esercizio della sua attività di consulenza.

È, questo, un aspetto direi essenziale della nostra funzione, che contribuisce ad evitare che l'azione del Governo e delle altre autorità statali entri in conflitto con il diritto dell'Unione europea.

Ciò sia al fine di evitare il danno di immagine, e potenzialmente finanziario, che può derivare dall'apertura di una procedura di infrazione, sia al fine di non incorrere – ed è questo un aspetto spesso trascurato – nella responsabilità patrimoniale dello Stato che deriva dalla violazione del diritto europeo.

La violazione del diritto dell'Unione, da parte di qualsiasi Organo dello Stato (ivi compreso il legislatore, come ha chiarito la Corte sin dalle note sentenze *Francovich* e *Brasserie du Pecheur*), è, infatti, fonte di responsabilità diretta dello Stato verso i cittadini o le imprese ed è stata, in passato, causa di un contenzioso nazionale



L'Avvocato Generale dello Stato

risarcitorio dalle dimensioni spesso molto rilevanti: penso, ad esempio, al caso dei medici specializzandi o a quello dei c.d. precari della scuola.

Oltre che nella prevenzione delle infrazioni, l'Avvocatura dello Stato è costantemente impegnata nella gestione delle procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea, anche nella fase pre-processuale, avendo già da anni, al riguardo, avviato una proficua collaborazione con l'apposita Struttura di missione, costituita alle dipendenze del Ministro per gli affari europei, il cui coordinatore Prof. Massimo Condinanzi è stato già audito da questa Commissione nel corso del presente ciclo di audizioni.

On.le Presidente, On.le Deputati della Commissione, spero con questo mio breve intervento di avervi fornito un quadro sintetico, ma sufficientemente chiaro, del contributo dato dall'Istituto che dirigo all'attuazione e alla corretta applicazione del diritto dell'Unione europea.

Vi ringrazio dell'attenzione e resto a disposizione per gli eventuali quesiti che gli On.li Deputati vorranno sottopormi.

Gabriella Palmieri Sandulli
Avvocato Generale dello Stato