



Università Telematica  
Guglielmo Marconi

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI GUGLIELMO MARCONI**

**FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA  
CORSO DI LAUREA IN SCIENZE GIURIDICHE**

*IL PROCEDIMENTO DINANZI ALLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE  
COMUNITA' EUROPEE,  
LA RAPPRESENTANZA E DIFESA DELLE PARTI,  
CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL RUOLO DELL'AVVOCATURA  
DELLO STATO QUALE DIFENSORE DEL GOVERNO ITALIANO*

**Relatore**

Chiar.ma Prof.ssa Anna Lucia Valvo

**Candidato**

Paola Natalucci

ANNO ACCADEMICO  
2008-2009

## INDICE

<b>PREMESSA</b> .....	4
-----------------------	---

### **CAPITOLO PRIMO – LA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE**

1.1	Introduzione .....	11
1.2	Cenni storici.....	14
1.3	Le competenze e i poteri della Corte.....	19
1.4	L'attività e il funzionamento della Corte: sua composizione e struttura.....	28
1.5	Il Tribunale di primo grado e gli altri organi giudiziari	33

### **CAPITOLO SECONDO – IL PROCEDIMENTO DAVANTI ALLA CORTE**

2.1	Il controllo sui comportamenti degli Stati membri. Il ricorso per inadempimento .....	41
2.2	Il controllo sui comportamenti delle Istituzioni comunitarie. Il ricorso di annullamento .....	51
2.3	Il ricorso per carenza .....	59
2.4	L'eccezione di invalidità .....	62
2.5	L'azione di responsabilità extra contrattuale .....	64
2.6	Il rinvio pregiudiziale .....	69
2.7	L'impugnazione della sentenza del Tribunale di primo grado	75
2.8	La revocazione – Il riesame – Il rinvio .....	78
2.9	I pareri della Corte.....	80

## **CAPITOLO TERZO – LA RAPPRESENTANZA E DIFESA DELLE PARTI DAVANTI ALLA CORTE**

3.1	L'autonomia del diritto processuale comunitario .....	82
3.2	Lo svolgimento del processo davanti ai giudici di Lussemburgo. Caratteristiche generali .....	85
3.3	Il procedimento dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità Europee .....	91
3.4	Il procedimento dinanzi al Tribunale di primo grado. .	109
3.5	Il procedimento dinanzi al Tribunale della funzione pubblica	114
3.6	Contraddittorio e diritti della difesa.....	117
3.7	Rappresentanza e difesa delle parti .....	122
3.8	Spese di lite e gratuito patrocinio.....	127

## **CAPITOLO QUARTO – IL RUOLO DELL'AVVOCATURA DELLO STATO QUALE DIFENSORE DEL GOVERNO ITALIANO**

4.1	Nascita ed evoluzione dell'Avvocatura dello Stato .....	134
4.2	L'organizzazione dell'Avvocatura dello Stato .....	139
4.3	Caratteristiche della difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato .....	141
4.4	Le funzioni dell'Avvocatura dello Stato: attività contenziosa e consultiva .....	144
4.5	Il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato: obbligatorio, autorizzato e delle Regioni .....	153
4.6	La rappresentanza e difesa del Governo italiano davanti alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee e la figura dell'Agente.....	159
	<b>CONCLUSIONI</b> .....	163
	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	165

## ABSTRACT

*“La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un’Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche [...]. L’Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto”.*

Queste sono le parole pronunciate il 9 maggio 1950 da Robert Schuman, l’allora Ministro degli Esteri francese; e da questa celebre dichiarazione si è soliti far partire la storia dell’Unione Europea. Fu anche sull’onda di queste parole che personaggi del calibro di Alcide de Gasperi, Jean Monnet e Konrad Adenauer intrapresero il lavoro che di lì a pochi anni avrebbe visto la nascita della Comunità Economica Europea.

Fin dalle origini la Comunità Europea ha potuto contare su un autonomo apparato in grado di assicurare l’esercizio della funzione giurisdizionale nell’ambito dello specifico ordinamento e di farlo nelle forme e con pienezza dei poteri tipici di tale funzione, nei confronti tanto delle stesse istituzioni comunitarie e degli Stati membri quanto dei singoli cittadini. Il 18 aprile 1951, al momento della firma del Trattato di Parigi istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA), i sei Stati membri fondatori decisero di creare un organo giurisdizionale incaricato di garantire il rispetto del diritto comunitario, di farlo applicare uniformemente da tutti gli Stati membri e di risolvere le controversie derivanti dalla sua applicazione: tale organo era la Corte di Giustizia della CECA, il cui primo Presidente (dal 1952 al 1958) è stato l’italiano Massimo Pilotti.

Successivamente il 25 marzo 1957 i Trattati di Roma istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM) crearono un nuovo organo giurisdizionale, la Corte di Giustizia delle Comunità Europee, comune alle tre Comunità.

La necessità della presenza in ambito comunitario di tale organo si spiega se consideriamo in particolare il nesso che, per le esigenze di integrazione perseguite dai trattati europei, lega le attività delle istituzioni comunitarie a quelle degli Stati membri nei loro rapporti reciproci, e che ha fatto sì che alla Corte fosse affidato il controllo del rispetto da parte di quegli Stati degli obblighi ad essi incombenti. Inoltre tale controllo appariva essenziale anche in senso inverso, nei confronti cioè delle istituzioni, come garanzia per gli stessi Stati membri, quali enti costitutori della Comunità, in relazione al corretto esercizio dei rilevanti poteri attribuiti a quelle istituzioni. Infine, poiché l'attività comunitaria può spesso incidere materialmente e formalmente sulle situazioni giuridiche degli individui, la presenza della Corte si imponeva anche al fine di garantire un'immediata tutela giurisdizionale di quei soggetti.

Deve poi essere considerata l'implicazione che l'azione del giudice comunitario ha prodotto sulla configurazione complessiva del sistema in cui opera.

Volgendo lo sguardo al panorama dei diritti degli Stati membri, non si può non restare colpiti dallo straordinario impatto che il diritto comunitario ha esercitato sugli stessi. Una vasta e penetrante attività normativa ed una prassi, specie giurisprudenziale, hanno profondamente influito su aspetti essenziali della legislazione degli Stati membri dell'Unione Europea, investendone talvolta perfino principi fondamentali ed istituti tradizionali, fino a rimettere in

discussione soluzioni e situazioni che apparivano, per necessità o convinzione, pacifiche ed immutabili. Sempre grazie alla Corte, poi, il processo c.d. di europeizzazione dei diritti nazionali non si sviluppa solo attraverso l'incidenza diretta della normativa comunitaria, ma anche per vie meno formali e istituzionalizzate e cioè attraverso quella sorta di "creazione" e diffusione di principi, metodi e prassi legali che si realizza nel contesto comunitario in conseguenza del "naturale" processo di recezione, di trapianto, di armonizzazione e talvolta perfino di uniformizzazione delle regole giuridiche, che lo sviluppo stesso dell'integrazione favorisce, mettendo a confronto ed obbligando alla convivenza e alla ricerca della massima compatibilità reciproca i vari diritti nazionali.

Tale processo si è tradotto e continua a tradursi nell'affermazione di principi comuni, talvolta apparentemente "nuovi", ma in realtà più spesso ridefiniti sulla base dei diritti nazionali, grazie a quell'osmosi di valori giuridici che proprio le caratteristiche peculiari del sistema comunitario favoriscono; questa sintesi tra sistemi giuridici diversi non avrebbe trovato e non troverebbe sbocchi così significativi e incisivi, senza l'azione della Corte di giustizia.<sup>1</sup>

In conseguenza della natura autonoma dell'ordinamento in cui è inserito, il processo europeo risulta a sua volta autonomo rispetto agli ordinamenti processuali dei singoli Stati membri, sia per quanto attiene alle fonti (i Trattati, lo Statuto, i regolamenti di procedura), sia per quanto riguarda i criteri di interpretazione.

Il richiamo agli ordinamenti nazionali può certamente valere come elemento concorrente a fondare una determinata interpretazione delle norme processuali dell'Unione, tanto più che i principi generali comuni

---

<sup>1</sup> R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 206 ss.  
F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità Europee*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 179 ss.

ai diritti degli Stati membri sono fonte dell'ordinamento europeo (art. 288 CE); però non può elevarsi a criterio esclusivo e dominante, dovendosi, per contro, ricercare le più esatte soluzioni ai problemi interpretativi facendo ricorso ad argomenti interni al sistema derivato dai Trattati. Considerando, poi, che il criterio interpretativo fondato sui diritti nazionali viene comunque posto in crisi dal progressivo allargamento del numero degli Stati membri, occorre riconoscere che i concetti giuridici del diritto comunitario hanno un significato autonomo non mutuabile (se non a livello di lettura storica) dagli ordinamenti nazionali, tranne che in caso di sostanziale convergenza, così che si possa parlare di principi generali comuni, fonti, come tali, dell'ordinamento comunitario.

Il processo dinanzi agli organi giurisdizionali di Lussemburgo si deve ispirare, in primo luogo, ai requisiti essenziali, sostanzialmente già riconosciuti dalla giurisprudenza e fissati dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

Devono essere assicurati pertanto:

- il diritto ad un ricorso effettivo a tutela dei diritti e delle libertà garantiti dal diritto dell'Unione;
- il diritto ad un processo equo, pubblico e concluso entro un termine ragionevole, dinanzi ad un giudice indipendente, imparziale e precostituito per legge;
- la facoltà per ogni persona di farsi consigliare, difendere e rappresentare;
- la concessione di un patrocinio a spesa pubblica, per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

Anche se solitamente si tende a leggere la Carta in relazione a vere o presunte inadeguatezze dei processi nazionali, indubbiamente i

diritti fondamentali devono costituire il nucleo essenziale della tutela anche davanti ai giudici dell'Unione.

Fino all'istituzione del Tribunale di primo grado, la nozione di processo comunitario coincideva con quella di processo dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità Europee, organo nel quale si concentrava la totalità della giurisdizione comunitaria. Attualmente, l'espressione processo dell'Unione Europea (o processo comunitario) definisce il processo che si svolge davanti agli organi della giurisdizione comunitaria (Corte, Tribunale e camere giurisdizionali).

La normativa europea tende a rendere quanto più possibile omogeneo il processo nelle distinte sedi giurisdizionali in cui pure il rito presenta tratti non identici. Ad esempio, il preambolo al regolamento di procedura del Tribunale precisa che è auspicabile che le norme da applicare al procedimento dinanzi al Tribunale non divergano più del necessario dalle norme che disciplinano il procedimento dinanzi alla Corte di Giustizia. Analogamente, l'art. 3 della decisione istitutiva del TFP prevede che, fino all'entrata in vigore del suo regolamento di procedura, il nuovo organo applichi, con i dovuti adattamenti, il regolamento del Tribunale.

Del resto sono comuni alla Corte, al Tribunale e alle camere giurisdizionali (art. 225 A CE, ultimo comma) le norme statutarie che disegnano, nelle linee generali, la struttura del processo europeo: in particolare l'art. 20 dello statuto, che delinea l'articolazione essenziale del procedimento in due fasi, una fase scritta ed una fase orale.

Come possiamo notare il processo dell'Unione Europea presenta un importante tratto di unitarietà, laddove – a prescindere dalle differenze fra il rito della Corte e quello del Tribunale – applica un identico schema processuale a controversie fra loro diverse e a situazioni soggettive non uguali. Pertanto un'azione di annullamento,



un ricorso per infrazione o una domanda di risarcimento danni sono regolate dal medesimo rito; né ha rilievo la natura delle posizioni soggettive su cui si controverte.

La tendenza recente sembra quella di introdurre meccanismi di elasticità che, pur rispettando la struttura di fondo del rito, differenziano le forme di trattazione a seconda delle peculiarità delle singole cause. Questa flessibilità, pur essendo indubbiamente favorita da specifiche circostanze organizzative, rappresenta un momento di spiccata attualità del processo europeo ed una sua nota caratteristica.<sup>2</sup>

Per le parti presenti in giudizio il Diritto Processuale Europeo prevede l'obbligo di essere rappresentate da un soggetto, capace di assicurare la loro difesa avanti i giudici di Lussemburgo. Tuttavia, la prescrizione assume una diversa connotazione a seconda che la parte in questione sia una parte privata, oppure uno Stato membro o un'istituzione dell'Unione.<sup>3</sup>

Le parti private devono essere rappresentate ed assistite da un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno Stato membro o di un altro Stato parte contraente dell'accordo SEE, ma non è necessario che l'avvocato appartenga alla stessa nazionalità della parte che si avvale della sua prestazione, purchè sia comunque cittadino di un paese dell'Unione.

Il nuovo quadro normativo rende meno significativa la disposizione dell'art. 104, par. 2°, del regolamento di procedura della Corte, in materia di questioni pregiudiziali, che si discosta parzialmente dai criteri summenzionati. Poiché il processo su questioni pregiudiziali si innesta incidentalmente in un processo ordinario, la norma, nell'intento di facilitare le parti, prevede che si tenga conto per

---

<sup>2</sup> P. BIAVATI, *op. cit.*, pp. 39-40

<sup>3</sup> Art. 19 dello statuto

quanto riguarda la rappresentanza e la comparizione delle parti nella causa principale, delle norme di procedura vigenti dinanzi a giudici nazionali che hanno effettuato il rinvio.

Per gli Stati e le Istituzioni, in considerazione della loro complessità organizzativa e, per i primi, della loro soggettività di diritto internazionale, valgono regole diverse. Infatti, essi sono obbligatoriamente rappresentati (sotto il profilo organico) da un agente (di norma un funzionario dipendente), che può essere assistito (sotto il profilo tecnico) da un consulente o da un avvocato abilitato al patrocinio dinanzi alle giurisdizioni di uno qualsiasi degli Stati membri o di uno Stato AELS non comunitario; la scelta di affiancare all'agente un avvocato è discrezionale e dipende dalla natura della controversia. In Italia l'Avvocatura dello Stato è l'Istituzione preposta all'assistenza legale e al patrocinio giudiziale delle amministrazioni statali in via organica ed esclusiva. Intesa in tal senso, l'esperienza di tale istituzione è propria del nostro paese e di pochi altri: la "Finanzprokurator" austriaca, la "Dirección de lo Contencioso del Estado" spagnola, il Consiglio legale dello Stato greco, il Servizio del contenzioso dello Stato egiziano. Recentemente si è poi sviluppato un certo interesse, da parte di altri paesi, nei confronti di questo modello difensivo, strutturato in modo da assicurare una difesa uniforme, estesa in linea generale a tutti i tipi di giudizio, con risultati qualitativamente ed economicamente positivi sia per lo Stato-apparato che, in definitiva, per lo Stato-comunità: si veda la "Advocacia General da Uniao" del Brasile, la "Agence Judiciaire du Royaume" del Marocco e l'esperienza dell'Avvocatura dello Stato albanese, la cui legge è modellata sulla falsariga di quella italiana.

Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato, organo tecnico incardinato nell'Amministrazione ma al tempo stesso distinto e autonomo rispetto

ad essa, ha subito notevoli sviluppi nel corso dell'ultimo secolo, parallelamente ai profondi mutamenti dello Stato e degli equilibri tra libertà del cittadino e autorità del potere pubblico.

La nascita dell'Avvocatura dello Stato si collega all'affermazione dello "stato di diritto": infatti, mentre il sovrano assoluto non aveva bisogno di difensori, tale esigenza si fa strada con l'avvento dei principi democratici, in cui il potere esecutivo trova il suo limite nel controllo giurisdizionale. Dunque l'Avvocatura non costituisce un privilegio dello Stato ma il riconoscimento di un suo necessario confronto con i diritti dei cittadini, nel rispetto delle regole.

Con il R.D. 30.11.1933 n. 1611 le funzioni dell'Avvocatura, ora denominata Avvocatura dello Stato, ed incardinata non più nel Ministero delle finanze ma nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, hanno abbandonato la loro settorialità e sono andate sempre più accrescendosi, mediante la concessione del patrocinio, ex art. 43 e 48 del Testo Unico citato, a numerosi Stati stranieri, attraverso la rappresentanza e difesa delle loro rappresentanze diplomatiche, ad organizzazioni internazionali quali la Commissione delle Comunità europee, la Banca europea degli investimenti e la F.A.O., ad organi costituzionali quali la presidenza della Repubblica, il Senato e la Camera dei deputati, a numerosi enti pubblici, alle Regioni sia a statuto speciale che a statuto ordinario, alle Autorità indipendenti.

Le competenze dell'Avvocatura dello Stato hanno quindi assunto la nuova dimensione, definitivamente consacrata nella l. 3.4.1979 n. 103, della rappresentanza e difesa non più solo del potere esecutivo ma dello Stato unitariamente considerato, anche come soggetto di diritto sopranazionale ed internazionale, innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee e alla Corte internazionale di giustizia dell'Aja.

La necessità del rispetto dei principi del diritto comunitario, derivante dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, condiziona tutta l'evoluzione giurisprudenziale volta ad apprestare nuovi rimedi a fronte delle istanze di tutela che nascono da rapporti socio economici sempre più globalizzati ed informati ai valori del mercato e della concorrenza.

L'Avvocatura dello Stato svolge da un lato un'attività contenziosa, cioè rappresenta e difende in giudizio l'amministrazione statale in tutte le sue articolazioni, e dall'altro un'attività consultiva, presta cioè, agli stessi soggetti e gli altri enti ammessi al patrocinio, la propria consulenza senza limiti di materia.

Tra le funzioni svolte dall'Avvocatura dello Stato, quella che ha avuto tradizionalmente una maggiore visibilità è quella contenziosa di patrocinio in giudizio della parte pubblica. La difesa dello Stato in giudizio è ispirata ad una tendenziale universalità di patrocinio, in tutte le controversie e di fronte a tutte le giurisdizioni; oltre ai giudizi dinanzi ai Collegi comunitari ed internazionali ed alla Corte Costituzionale, la rappresentanza e difesa dell'Avvocatura dello Stato è assicurata sia nei giudizi civili, che in quelli amministrativi, penali, tributari e contabili, innanzi ai giudici di merito, alle magistrature superiori ed ai collegi arbitrali.

L'Istituto, quale organo statale in posizione di indipendenza, non essendo inserito nell'organizzazione burocratica delle amministrazioni patrocinate, offre una garanzia di neutralità nella sua assistenza legale, contribuendo così a realizzare i principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

Nei giudizi dinanzi alle giurisdizioni comunitarie, il Governo italiano (come qualsiasi altro Stato della Comunità) si trova in

posizione di "parte privilegiata", al pari della Commissione e delle altre Istituzioni comunitarie. L'art. 19, 1° comma dello statuto della Corte di giustizia, prevede infatti che *"Tanto gli Stati membri quanto le istituzioni delle Comunità sono rappresentati davanti alla Corte da un agente nominato per ciascuna causa; l'agente può essere assistito da un consulente o da un avvocato"*. Queste parti hanno pertanto la facoltà di farsi assistere da un avvocato, a differenza di tutte le altre parti per le quali l'assistenza è invece obbligatoria (art. 19, 3° comma).

Dal punto di vista organizzativo, assume rilievo l'Unità del Contenzioso Diplomatico del Ministero degli Affari esteri, inserita nell'ambito della Segreteria Generale, che coadiuva con l'*Ufficio dell'Agente del Governo italiano dinanzi alle Corti internazionali*<sup>4</sup>, cui compete la rappresentanza dello Stato italiano nei giudizi, a norma del citato art. 19 dello statuto.

L'Ufficio dell'Agente cura, di concerto con l'Ufficio VI della Direzione Generale per l'Integrazione Europea, l'attività istruttoria necessaria per la preparazione delle cause ed il coordinamento con le altre Amministrazioni, ai fini della difesa in giudizio dello Stato e dei suoi interessi davanti agli organi giurisdizionali comunitari.

Per quanto riguarda i rinvii pregiudiziali è utile ricordare che le sentenze interpretative della Corte di giustizia sono vincolanti all'interno degli ordinamenti di tutti gli Stati membri della Comunità e che, pertanto, l'intervento in tali procedimenti, anche se non proposti da giudici italiani, costituisce un fondamentale strumento attraverso cui è possibile prospettare al giudice comunitario interpretazioni che non contrastino con interessi nazionali.

Per questo motivo l'Ufficio dell'Agente svolge un'azione di sensibilizzazione nei confronti delle amministrazioni italiane

---

<sup>4</sup> Ufficio previsto con D.M. 10.9.1999 e successive modifiche (da ultimo, D.M. 15.2.2008)

interessate, al fine di promuovere una sempre maggiore partecipazione del governo italiano anche nelle questioni sollevate da giudici di altri Paesi. In linea di massima l'Ufficio si rivolge agli Uffici legislativi dei vari ministeri, e al fine di rendere più incisiva ed efficace la propria azione istituzionale, già da qualche anno organizza, di concerto con l'Ufficio VI della Direzione Generale per l'Integrazione Europea, con il Dipartimento delle Politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio e con l'Avvocatura Generale dello Stato, delle riunioni sul contenzioso comunitario, a cui sono invitate le amministrazioni interessate. Tali riunioni sono finalizzate ad individuare sia la migliore linea di difesa nei ricorsi che l'esistenza di un interesse del Governo italiano ad intervenire con osservazioni scritte od orali nelle cause pregiudiziali.

L'importante ruolo dell'Avvocatura dello Stato innanzi alla Corte di giustizia, in rappresentanza e difesa dello Stato italiano, (sia nei ricorsi diretti, sia nelle cause di infrazione che in quelle di rinvio pregiudiziale), continuerà ad affermarsi soprattutto nella sensibilizzazione della Corte sui notevoli riflessi che possono derivare sul piano interno dalle sue pronunce. Basta pensare ai casi più recenti relativi alla questione delle quote latte nonché alla vicenda della compatibilità con il diritto comunitario dell'IRAP<sup>5</sup>, che ha visto scendere al fianco dell'Italia diversi altri paesi europei.

In tale ambito emerge la peculiarità del ruolo di difensore delle pubbliche amministrazioni riconosciuto dall'ordinamento italiano all'Avvocatura dello Stato, che si caratterizza per la sua originalità, rispetto ad altri paesi, e tale peculiarità è stata oramai riconosciuta sia dalla Commissione che nella prassi costante anche dalla Corte di giustizia.

---

<sup>5</sup> Sentenza Corte di giustizia, 3.10.2006, in causa C-475/03