



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2023, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaro, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale†
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Giondonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania – Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFERES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EUI e Ricamatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marini, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna



COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricamatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricamatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Ricamatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno

Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2023, n. 2**

Editoriale

Alla ricerca di un *fil rouge* tra diritti (e nuovi orizzonti tematici degli stessi) nella giurisprudenza delle Corti europee e della Corte costituzionale p. 1
Angela Di Stasi

Saggi e Articoli

I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di 'Fortezza Europa' p. 5
Ugo Villani

Combating Violence against Women and Domestic Violence from the Istanbul Convention to the EU Framework: The Proposal for an EU Directive p. 21
Elisabetta Bergamini

Competenze concorrenti dell'UE e degli Stati membri in materia di asilo nella giurisprudenza più recente della Corte di giustizia relativa al trattamento di cittadini irregolari di paesi terzi p. 42
Pieralberto Mengozzi

La genitorialità tra biodiritto e *regulatory competition* nello spazio giuridico europeo p. 56
Gisella Pignataro

La partecipazione dei cittadini alla riforma dell'Unione europea tra nuovi modelli partecipativi e vecchi problemi p. 93
Angela Maria Romito

Le vittime di mutilazioni genitali femminili tra riconoscimento dello *status* di rifugiato e (discutibile) giurisprudenza europea sui rimpatri p. 121
Valentina Zambrano

FOCUS

Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e ordinamento italiano: nuovi sviluppi sostanziali e procedurali

Il Focus contiene i testi rivisti di alcune delle relazioni tenute in occasione del Convegno internazionale organizzato presso l'Università degli Studi di Salerno (17 aprile 2023)

Introduzione p. 146
Guido Raimondi



- Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato nella difesa dello Stato italiano nei giudizi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo p. 152
Gabriella Palmieri Sandulli
- La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo traccia nuove coordinate in tema di diritto all'informazione, tra oblio e *whistleblowing* p. 166
Raffaele Sabato
- Il nuovo istituto della c.d. revisione europea p. 173
Giovanni Diotallevi
- Il ruolo dell'avvocato nei più recenti assetti della tutela "multilivello" dei diritti umani p. 187
Anton Giulio Lana
- Commenti e Note**
- Free Movement of Lawyers between the European Union and the United Kingdom p. 195
Umberto Aleotti
- Digitalizzazione della cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale e tutela dei dati personali nel diritto dell'UE: alla ricerca di una compatibilità (im)possibile p. 216
Marco Buccarella
- I contraddittori orientamenti delle Corti sul diritto all'oblio nell'ambito dello spazio europeo dei "nuovi" diritti umani p. 237
Donatella Del Vescovo



IL RUOLO DELL'AVVOCATURA DELLO STATO NELLA DIFESA DELLO STATO ITALIANO NEI GIUDIZI DAVANTI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Gabriella Palmieri Sandulli*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il sistema legislativo di difesa in giudizio dello Stato italiano. – 3. I compiti dell'Agente del Governo innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo. – 4. Il principio di sussidiarietà. – 5. Il dialogo fra le Corti. – 6. Cenni alla collocazione della Corte europea dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati.

1. Introduzione

Magnifico Rettore, Prof.ssa Di Stasi, Chiarissimi Professori, Avvocati, Gentili Ospiti anche collegati da remoto e a tutti gli Organizzatori per l'invito al Convegno odierno, ringrazio, in particolare, la Presidente Sciarra per le attestazioni di stima che mi onorano e che onorano l'Istituto che ho il privilegio di dirigere.

Sono davvero onorata di partecipare a un Convegno così prestigioso per l'autorevolezza degli Organizzatori e dei Relatori e per il tema prescelto di ampio respiro e di grande attualità.

L'Avvocatura dello Stato ha da sempre, per consolidata tradizione, un costante e vivo rapporto di collaborazione con le Università e ciò consente, attraverso l'aggiornamento e l'attenzione alle riflessioni giuridiche, il migliore svolgimento dei compiti istituzionali, in funzione di positivo completamento della professionalità.

2. Il sistema legislativo di difesa in giudizio dello Stato italiano

L'argomento oggetto del mio intervento credo che illustri perfettamente le caratteristiche dell'Avvocatura dello Stato e la sua proiezione internazionale e che è di grande attualità anche in chiave sistemica.

* Avvocato Generale dello Stato – Agente del Governo italiano innanzi alla Corte di giustizia e al Tribunale della Unione europea – Agente del Governo italiano innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Indirizzo e-mail: gabriella.palmieri@avvocaturastato.it

Lo scritto costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto al Convegno dal titolo: "Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e ordinamento italiano: nuovi sviluppi sostanziali e procedurali" tenutosi all'Università degli Studi di Salerno il 17 aprile 2023.

Va, innanzitutto, ricordato che, nel sistema italiano, l'Avvocatura dello Stato svolge le funzioni di assistenza, di consulenza e difesa in via esclusiva e organica delle Amministrazioni statali in tutte le loro articolazioni, degli Organi Costituzionali, delle Autorità amministrative indipendenti e delle Regioni a statuto speciale.

L'Avvocatura dello Stato tutela in sede giudiziaria gli interessi patrimoniali e non patrimoniali dello Stato e di altri enti ammessi al patrocinio, ai quali presta pure la propria consulenza senza limiti di materia.

Tale scelta offre innegabili vantaggi che la rendono attuale ancora oggi anche nella visione sovranazionale nell'ottica dell'evoluzione storico-concettuale di tre principi fondamentali: a) considerazione unitaria degli interessi dello Stato, che possono trascendere l'esito della singola causa; unità di indirizzo nell'attività defensionale; b) visione complessiva delle problematiche della funzione amministrativa; c) costante integrazione tra attività consultiva e contenziosa; con notevole riduzione degli oneri di assistenza legale.

L'Avvocatura costituisce, quindi, un osservatorio privilegiato, a tutto campo, delle problematiche – sotto ogni angolazione e sotto ogni sfaccettatura – che interessano la politica dello Stato attraverso una visione completa della giurisprudenza di tutti gli organi giurisdizionali di fronte ai quali questi problemi sono sollevati; in un'ottica di trattazione integrale e interdisciplinare.

La norma cardine di riferimento è l'art. 9 della legge 3 aprile 1979, n. 103, che contiene le modifiche all'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui *“L'Avvocatura generale dello Stato provvede alla rappresentanza e difesa delle amministrazioni nei giudizi davanti alla Corte costituzionale, alla Corte di cassazione, al Tribunale superiore delle acque pubbliche, alle altre supreme giurisdizioni, anche amministrative, ed ai collegi arbitrali con sede in Roma, nonché nei procedimenti innanzi a collegi internazionali o comunitari”*.

Il predetto articolo costituisce, dunque, la base normativa sulla quale si fonda l'attività giurisdizionale dell'Avvocatura Generale in sede internazionale e innanzi ai Giudici dell'Unione europea.

Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato e dell'Avvocato dello Stato si va, infatti, ormai da tempo, sempre più ampliando nella prospettiva del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea.

Il sistema di difesa dello Stato italiano dinanzi alle Corti sovranazionali ha visto, negli ultimi anni, un approccio innovativo nella gestione del contenzioso dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e che ha sempre più coinvolto l'Avvocatura dello Stato per le sue specifiche caratteristiche istituzionali.

Il legislatore, in particolare, proprio per quanto riguarda le difese innanzi alla CEDU, ha avvertito, nel 2018, l'esigenza di sistematizzare il patrocinio dello Stato italiano dinanzi alle Corti sovranazionali europee, attribuendo all'Avvocato Generale dello Stato il ruolo di agente del Governo dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, così completando un disegno intrapreso nel 2012 con l'attribuzione esclusiva a un Avvocato

dello Stato delle funzioni di Agente del Governo dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 42, comma 3, della legge n. 234 del 2012.

In particolare, il comma 1 dell'art. 15 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni con la legge 1° dicembre 2018, n. 132, ha assegnato all'Avvocato Generale dello Stato le funzioni di Agente del Governo italiano presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, funzioni che possono essere svolte per il tramite di un Avvocato dello Stato delegato, incarico ricoperto attualmente da un Avvocato di grande competenza e preparazione che è l'Avv. Lorenzo D'Ascia.

La norma è modellata sul meccanismo della difesa in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri innanzi alla Corte costituzionale, come espressione della sintesi della valutazione politica del Governo e della difesa tecnica da parte dell'Avvocatura dello Stato.

Non si tratta, in ogni caso, di una funzione nuova attribuita, per così dire, *d'emblée* alla Avvocatura dello Stato, perché già prima dell'adozione della norma in questione l'Avvocatura Generale dello Stato aveva partecipato a fianco dell'Agente CEDU per sostenere le tesi dello Stato italiano (basterà menzionare il caso del crocifisso esposto nelle aule scolastiche¹; e il caso in tema di GPA, *gestation pour autrui*²), due casi emblematici, che rivestono grande attualità in questo momento.

Si è completata così quella integrazione, a livello sovranazionale, dell'attività difensiva dello Stato svolta presso le giurisdizioni interne, soprattutto superiori (Corte costituzionale, Corte di cassazione e Consiglio di Stato), su materie poi soggette all'esame delle Corti sovranazionali europee.

La scelta del legislatore è stata quella di concentrare la gestione del contenzioso italiano sovranazionale europeo nella più qualificata e organizzata istituzione pubblica di assistenza legale: l'Avvocatura dello Stato.

Si assicura così una difesa analoga a quella svolta innanzi alla Corte di giustizia e al Tribunale della Unione europea che ha dato ottimi risultati e, soprattutto, ha innescato quel circolo virtuoso che vede l'Avvocatura dello Stato protagonista delle difese sul versante nazionale e sovranazionale con una visione di insieme unica nel nostro ordinamento perché valuta, infatti, gli sviluppi susseguenti e connessi ai fini di una corretta esecuzione degli obblighi internazionali.

Posizione di raccordo ancora più utile e fondamentale ed emersa nel corso dello svolgimento delle riunioni di coordinamento che nei giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea si svolgono sia in sede nazionale, con un momento finale di sintesi fra profilo tecnico e profilo politico della questione, operata dall'Agente del Governo in raccordo con il DPE e/o con la PCM per le questioni più complesse, della posizione del Governo della Repubblica italiana che tiene conto dello stato della legislazione e della giurisprudenza nazionale, e nei giudizi innanzi alla CEDU sono analoghe (v. il

¹ Causa n. 30814/06, *Lautsi e altri c. Italia*, Grande Camera, 18 marzo 2011.

² Causa n. 25358/12, *Paradiso e Campanelli c. Italia*, Grande Camera, 24 gennaio 2017.

recentissimo ricorso *Ucraina c. Federazione Russa*³) e particolarmente importanti nelle regolazioni amichevoli.

Il ruolo di Agente del Governo presso la Corte europea dei diritti dell'uomo assegnato all'Avvocato Generale dello Stato si raccorda, peraltro, all'attività consultiva già svolta in tema di regolamentazione amichevole dinanzi alla Corte: la decisione finale sul regolamento amichevole è di competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri, sentite le Amministrazioni coinvolte e, di norma, con la richiesta preventiva di un parere all'Avvocatura Generale dello Stato (la facoltà di richiedere detto parere era prevista dall'art. 1, comma 5, del DPCM 1.2.2007).

I due profili di diritto interno e di diritto internazionale si intersecano e si coordinano.

Da ultimo, per completare il quadro normativo, l'art. 1, comma 172, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 ha previsto che, al fine di supportare l'Agente del Governo a difesa dello Stato italiano dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, possono essere nominati esperti, nel numero massimo di otto, individuati tra Magistrati ordinari, amministrativi e contabili, Professori universitari, Ricercatori a tempo determinato, Assegnisti di ricerca, Dottori di ricerca e Dirigenti dell'Amministrazione dello Stato.

L'attività dell'Agente del Governo svolta dall'Avvocatura dello Stato può arricchirsi, pertanto, delle esperienze professionali di Magistrati, Professori o Ricercatori universitari e Dirigenti dell'Amministrazione dello Stato.

La scelta strategica del legislatore, che costituisce per certi versi un *unicum*, con una visione più moderna e in chiave evolutiva, risponde all'esigenza che le varie Istituzioni pubbliche del Paese facciano per così dire "squadra" nell'affrontare le tematiche relative all'attuazione nel nostro ordinamento del diritto convenzionale garantendo una "copertura" totale dei profili rilevanti di cui tener conto in un'ottica di multidisciplinarietà e di multiprofessionalità.

Il Regolamento della CEDU, all'art. 35, d'altronde, prevede che gli Stati membri della Convenzione siano rappresentati da Agenti, che possono farsi assistere da avvocati o consulenti.

Questo il quadro normativo della difesa in giudizio dello Stato italiano dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

3. I compiti dell'Agente del Governo innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo

I compiti che l'Agente è chiamato ad assolvere sono, in primo luogo, connessi alla rappresentanza e difesa del Governo italiano davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

³ Ricorso n. 11055/22, in relazione al quale si sono svolte riunioni di coordinamento tra gli Agenti di Governo che hanno proposto istanza di intervento nel ricorso formulato dall'Ucraina per elaborare una linea comune sui profili di diritto che costituiranno oggetto delle memorie, (principalmente, ad esempio, in punto di giurisdizione, l'ambito di applicazione extraterritoriale della Convenzione nell'ambito dei conflitti armati e, nel merito, la portata dei principi e dei diritti convenzionali nelle situazioni di conflitto armato, anche in relazione all'ulteriore normativa internazionale di riferimento; su cui cfr., *infra*, il paragrafo 6).

I compiti che l'Agente è chiamato ad assolvere sono, quindi, connessi alla rappresentanza e difesa del Governo italiano davanti alla Corte europea dei diritti dell'Uomo nelle questioni in cui è chiamato in giudizio lo Stato italiano. Talvolta, l'interesse indiretto dello Stato italiano può richiedere la predisposizione di interventi da svolgersi in procedimenti rivolti contro Stati diversi dall'Italia, quando – per le questioni trattate – possano derivarne riflessi significativi sul diritto italiano, nonché quando si presentino problematiche importanti nelle relazioni interstatali. Va rilevato che lo schema concettuale non differisce nella sostanza da quello seguito per le cause innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Rientra nell'esercizio di queste funzioni anche l'individuazione dei casi in cui, alla luce della giurisprudenza consolidata della Corte, pare opportuno o finanche necessitato (in ipotesi in cui, fermi i precedenti sfavorevoli, sussista un rischio elevatissimo di condanna) pervenire a una soluzione amichevole o unilaterale del caso.

Nell'esame del ricorso e nella predisposizione della difesa dello Stato, il ruolo dell'Avvocatura è quello di supportare la Presidenza del Consiglio e i Ministeri coinvolti nel ricostruire la fattispecie negli aspetti convenzionalmente rilevanti, e, una volta istruita la questione con l'acquisizione di tutti gli elementi della vicenda, valutare la strategia difensiva.

Nel concreto, si procede, poi, con il ricercare e individuare le eccezioni in rito e in merito che possono essere formulate, e, contestualmente, con il verificare se sia opportuno prospettare una definizione anticipata del giudizio con regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale.

Grazie a una visione globale del contenzioso pendente dinanzi alla Corte oltre che della giurisprudenza della stessa Corte, a cui facevo riferimento nel paragrafo precedente, l'Avvocatura dello Stato individua le ipotesi in cui, alla luce della giurisprudenza consolidata della Corte, possa risultare opportuno, o finanche necessitato, pervenire a una soluzione amichevole o unilaterale del caso.

La Corte procede con un approccio casistico basato sul precedente e in questo approccio casistico compito dell'Avvocatura dello Stato è quello di distillare i principi elaborati dalla Corte e verificare se un ricorso comunicato al Governo sia già sussumibile in uno di questi principi e se vi sia una elevata possibilità di soccombenza.

Il circolo virtuoso illustrato, appunto, nel paragrafo precedente.

Questo esercizio prognostico è incoraggiato dalla stessa Corte, che, negli ultimi anni, ha rafforzato lo strumento del regolamento amichevole, introducendo, in via ormai strutturale e sistematica, una fase autonoma e preliminare non contenziosa, nella quale le parti sono spronate a verificare se vi sono margini per una definizione amichevole della controversia.

In assenza di una conclusione transattiva della controversia, quando la proposta di regolamento amichevole del Governo non sia accettata dalla parte ricorrente, il giudizio può essere concluso con la cancellazione dal ruolo del ricorso in presenza di una dichiarazione unilaterale del Governo.

In questi casi, la Corte svolge una valutazione di congruità della dichiarazione unilaterale, in termini di riconoscimento della violazione lamentata (che non c'è nella proposta di regolamento amichevole) e di impegno alla corresponsione di una somma di denaro a titolo di equa soddisfazione e di una somma a titolo di spese del giudizio. L'Avvocatura dello Stato supporta l'Amministrazione nel costruire una dichiarazione unilaterale che, alla luce dei precedenti della Corte europea, possa risultare congrua e così condurre in ogni caso a una radiazione della causa dal ruolo senza passare per una fase contenziosa.

Negli ultimi anni, anche con il contributo dell'Avvocatura dello Stato, si è cercato di operare una selezione sistematica dei ricorsi – spesso seriali – per i quali non è opportuno svolgere una difesa destinata a una soccombenza certa e a un conseguente aggravio delle spese a carico dello Stato italiano (dovute all'ulteriore attività difensiva che il ricorrente è chiamato a svolgere con le repliche), oltre che evitare un appesantimento del carico pendente dinanzi alla stessa Corte.

Questa attività di selezione dei ricorsi da chiudere con regolamento amichevole o dichiarazione unilaterale raggiunge un duplice obiettivo: la razionalizzazione dell'attività difensiva dello Stato e lo smaltimento dell'arretrato italiano pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo anche in chiave deflattiva ed è un contributo mirato ed efficace.

4. Il principio di sussidiarietà

Peraltro, il ruolo dell'Avvocatura dello Stato nell'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si innesta nell'ambito del principio di sussidiarietà che costituisce uno dei pilastri della Convenzione.

Come è noto, tra le più significative novità introdotte dal Protocollo n. 15, entrato in vigore il 1° agosto 2021, vi è stata quella di inserire nel preambolo della Convenzione il richiamo al principio di sussidiarietà quale regola di precedenza e alla teoria del margine di apprezzamento, progressivamente emersa nella giurisprudenza di Strasburgo, come parametro limite dell'intervento e, dunque, di salvaguardia delle specificità di cui solo i Parlamenti nazionali possono essere promotori.

Entrambi costituiscono espressione del più generale principio di prossimità che governa funzionalmente i sistemi multilivello.

Incamerarli dentro la Convenzione ha lo scopo di garantire una più puntuale definizione dello spazio giudiziale riconosciuto alla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione ai margini di *enforcement* dei diritti, che tuttora sono riservati alle giurisdizioni interne dei Paesi membri.

L'operatività del criterio del “margine di apprezzamento” ricorre nella giurisprudenza relativa a talune importanti disposizioni della Convenzione, quali quelle relative ai diritti di libertà e di sicurezza personale (art. 5), al rispetto della vita privata e familiare (art. 8), alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 9), di espressione

(art. 10), di riunione e di associazione (art. 11), al principio di non discriminazione (art. 14), al diritto di proprietà (art. 1, prot. 1).

Oltre che nel lavoro degli organi giurisdizionali interni, anche la Pubblica Amministrazione è chiamata, in prima battuta, a operare il bilanciamento tra i vari diritti attraverso la costante ricerca e la difesa dell'interesse pubblico quale crocevia e sintesi dei diversi interessi particolari.

Di tale insopprimibile esigenza di contemperamento dei diritti umani non può non tenersi in debito conto, in specie nelle materie – come quella tratteggiata dall'art. 1, prot. 1 – in cui la ricerca di un «giusto equilibrio» è predicata dalla stessa Corte europea dei diritti dell'uomo nell'interpretazione del testo convenzionale.

In questo ambito, il funzionamento di tale complesso meccanismo può beneficiare del contributo dell'Avvocatura dello Stato, quale esclusivo organo consultivo delle Amministrazioni statali, chiamate al difficile compito di bilanciamento dei diritti e degli interessi, quale organo difensivo nel contenzioso nazionale e, infine, quale organo difensivo sovranazionale dinanzi alla Corte di Strasburgo.

Doppio ruolo istituzionale e per così dire “genetico” dell'Avvocatura dello Stato.

Il circolo virtuoso, descritto in precedenza, che ne può derivare vede, da un lato, l'Avvocatura dello Stato illustrare e difendere dinanzi alla Corte di Strasburgo le ragioni delle scelte e del funzionamento dell'ordinamento nazionale, dall'altro, intervenire presso gli organi nazionali al fine di proporre correttivi utili a scongiurare il prodursi di criticità anche sistematiche nella tutela dei diritti umani, tali oltre tutto da esporre lo Stato a un numero imprecisato di ricorsi e soccombenze.

Nel contenzioso nazionale la presenza in giudizio dell'Avvocatura dello Stato, ossia l'organo legale chiamato poi a difendere lo Stato (e le sue sentenze) nella sede sovranazionale, può rappresentare un mezzo per sensibilizzare il giudice naturale a una interpretazione convenzionalmente orientata, onde scongiurare, come detto, il formarsi di contenziosi (anche) seriali a Strasburgo.

L'ambito giurisdizionale costituisce, dunque, la dimensione privilegiata della tutela dei diritti umani, nella variegatura dei casi di specie offerti da una realtà sociale complessa e in continua evoluzione.

Di qui il primato della regola concreta, da ricostruirsi sempre più nel dialogo tra i diversi livelli dell'esperienza giudiziale.

5. Il dialogo fra le Corti

Del resto, sotto questo profilo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si caratterizza, come si è detto, per una dimensione casistica, che ordinariamente si affida ad un sistema di precedenti, sui quali vanno stratificandosi i principi utilizzati e applicati dalla Corte al caso concreto.

A partire da questa casistica, il compito dell'Avvocatura dello Stato, nella sua attività consultiva e defensionale in ambito domestico, è proprio quello di suggerire all'Amministrazione difesa i principi ricavabili e sottoporli al vaglio dei giudici nazionali.

Il raccordo tra Corte e Giudici nazionali (soprattutto gli organi apicali), cui contribuisce proprio il lavoro dell'Avvocatura dello Stato, contribuisce al concretizzarsi di uno dei fattori più importanti per il buon funzionamento di un sistema plurilivello come quello convenzionale, ossia il dialogo tra le Corti.

Il dialogo tra le Corti costituisce un momento di confronto e di reciproco arricchimento, che matura anche al di fuori delle occasioni di scambio assicurate dalle regole procedurali.

Per agevolare i giudici nell'esercizio di questo importante ruolo collaborativo, sembra fondamentale l'apporto di un interlocutore comune nelle diverse sedi contenziose, rafforzatosi, negli ultimi anni, proprio grazie al concentrarsi in capo all'Avvocatura dello Stato del patrocinio assolto nella difesa dello Stato italiano davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea e davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Sottolineo un dato che sta assumendo sempre più un valore significativo e degno di nota e che attiene alla circostanza che sempre più spesso, tra i parametri di riferimento contenuti nelle ordinanze che pongono i quesiti pregiudiziali alla CGUE, sono menzionate le norme della Convenzione EDU e non solo l'art. 6 come rilievo processuale (come per i casi c.d. *Taricco* e *Taricco bis* in tema di prescrizione nel campo penale⁴; o dei principi di indipendenza e terzietà ai quali deve ispirarsi l'ordinamento della Magistratura⁵).

I costanti richiami incrociati fra le due Corti hanno permesso di avviare il meritorio processo di uniformare la tutela multilivello dei diritti fondamentali.

Assicurare coordinamento a "geometria variabile" e unicità della difesa in chiave di coerenza per evitare domande frammentarie soprattutto per le forti interdipendenze tra i vari sistemi verso cui l'Italia è internazionalmente obbligata.

Per il tramite dell'Avvocatura, il dialogo tra le Corti (anche attraverso il meccanismo pregiudiziale) può essere reso più efficace e può essere favorito lo sviluppo di una cultura giuridica comune ai diversi ordinamenti e livelli, che tenga conto delle insopprimibili differenze che giustificano un trattamento differenziato, ma amplifichi gli aspetti di identità o similitudine.

L'attività difensiva compiuta ai diversi piani della giurisdizione assicura continuità e formalità nella trasmissione del materiale giurisprudenziale e, ancor più, delle sensibilità sottese alle posizioni assunte dal legislatore ovvero dall'Amministrazione competente.

⁴ La Corte di giustizia, con la sentenza resa nella causa C-42/17 del 5 dicembre 2017 chiude la nota vicenda dopo la sentenza resa nella causa C-105/14 dell'8 settembre 2015 e la Corte costituzionale con la sentenza n. 115/2018 del 31 maggio chiude il caso Taricco.

⁵ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza 19 novembre 2019 in cause riunite, procedura di infrazione e rinvio pregiudiziale, C-585/18, C-624/18 e C-625/18 e C-3/19.

La base della partecipazione a questo dialogo asimmetrico, in cui l'Avvocatura dello Stato finisce per essere il minimo comune denominatore, sembra garantita – ancora – da una interpretazione in chiave ampia e sostanziale del principio di sussidiarietà.

La funzione che deve essere riconosciuta all'Avvocatura dello Stato non può che essere quella di “cinghia di trasmissione” nel circuito dei comuni principi e beni giuridici meritevoli di tutela, contemperando – nella mediazione dell'interesse pubblico – le esigenze di garanzia dell'individuo con l'irrinunciabile esigenza di coerenza interna al sistema tecnico, sulle cui forme giuridiche poggia l'affidamento dei cittadini nelle regole.

Il margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati può tradursi allora nel prospettare, da parte dell'Avvocatura dello Stato, nelle sue difese dinanzi ai giudici nazionali, la soluzione interpretativa o le soluzioni interpretative – selezionate unicamente tra quelle convenzionalmente conformi – che siano aderenti alla volontà del legislatore nazionale e al sistema complessivo dell'ordinamento, escludendo invece altre soluzioni che risulterebbero contrarie ai limiti posti dalla Convenzione e dalla giurisprudenza della Corte.

L'Avvocatura, in questo modo, oltre a svolgere la sua funzione storica di difesa dello Stato in giudizio, intende contribuire in chiave dinamica al reciproco adattamento e, appunto, dialogo, delle soluzioni giurisprudenziali rese dai giudici nazionali e sovranazionali. Ed è questo in fondo l'obiettivo più ambizioso di un sistema di integrazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo con l'ordinamento nazionale.

6. Cenni alla collocazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale umanitario e dei conflitti armati

Assume maggiore rilievo in questo particolare momento storico⁶ il tema delle correlazioni fra la Corte europea dei diritti dell'uomo e il diritto internazionale umanitario.

La Convenzione EDU non è stata concepita per essere applicata in tempo di guerra, ma per tutelare i diritti umani in situazioni di pace. Secondo una lettura ancora frequente, i suoi *standards* sono, quindi, difficilmente applicabili in situazioni di conflitto armato oppure nell'impiego della forza militare. Come noto, esiste, d'altro, canto un *corpus* di Convenzioni di diritto umanitario specifico invece per tali situazioni.

L'applicazione di una netta dicotomia, alla base della tradizionale divisione secondo cui la tutela dei diritti umani si applicherebbe in tempo di pace e il diritto umanitario invece in tempo di guerra, come legge speciale, è, tuttavia, entrata progressivamente in crisi, anche a causa del mutare delle condizioni dei conflitti moderni.

Oggi è ormai opinione prevalente che il diritto dei diritti umani, lungi dal ritirarsi in favore dell'esclusiva applicazione del diritto umanitario in tempo di guerra, continua ad

⁶ V. *supra*, pag. 4, in particolare, la nota n. 3.

applicarsi in maniera complementare ad esso. In ciò confortati dalla Corte Internazionale di Giustizia, che ha affermato che “*la protezione offerta dalle Convenzioni dei Diritti Umani non viene meno in caso di conflitto armato*”⁷.

Ciononostante, sussistono ancora molti ostacoli all’applicazione simultanea dei due regimi giuridici in tempo di guerra. Benché i valori posti alla base di entrambi i *corpus* normativi siano di fatto coincidenti, nel diritto umanitario la tutela dei diritti è – come dicono alcuni – ‘bilanciata’ dalle necessità militari.

In altre parole, in tempo di guerra la tutela dei diritti umani e, quindi, anche la CEDU, deve essere interpretata alla luce delle regole di diritto internazionale sui conflitti armati che offrono degli *standards* diversi, e generalmente più bassi, di tutela dei diritti fondamentali.

D’altro canto, è la stessa Convenzione a riconoscerlo, quando dichiara, all’articolo 15, che “*In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte Contraente può prendere misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in contraddizione con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.*”

In estrema sintesi, può dirsi che agli inizi degli anni 2000, si era formato un *corpus* di decisioni CEDU che confermavano l’applicabilità del diritto della tutela dei diritti umani anche in situazioni di conflitto, superando in qualche modo (anche contraddicendolo) le affermazioni contenute nella decisione *Bankovic*⁸, tuttavia, era difficile coglierne la sistematicità e, anzi, in molti sostenevano l’evidente contraddittorietà delle argomentazioni della Corte.

La Corte ha, quindi, tentato una sintesi nella decisione *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*⁹, che viene considerata rappresentare il secondo gradino dell’evoluzione di questa materia dal punto di vista della CEDU e degli orientamenti della Corte.

Il caso riguardava operazioni militari di sicurezza del contingente britannico nella zona di Bassora, in Iraq, dove le forze britanniche avevano la responsabilità in quel periodo di mantenere la sicurezza e di dare supporto all’amministrazione locale.

La Corte EDU, nel tentativo, appunto, di porre ordine alla sua stessa giurisprudenza, confermò, in primo luogo, che in linea di principio gli Stati membri sono tenuti ad applicare la Convenzione solo all’interno del proprio territorio e che un’applicazione extraterritoriale della Convenzione sarebbe, quindi, da considerarsi esclusivamente in via eccezionale, sulla base di circostanze da valutarsi di volta in volta.

Questo non esclude l’applicazione extraterritoriale su base personale per fatti commessi da propri agenti che operino fuori dal territorio dello Stato (punto 136).

⁷ Corte Internazionale di Giustizia (ICJ), Advisory Opinion “*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*” del 9 luglio 2004, par. 106.

⁸ Sentenza del 12 dicembre 2001, *Bankovic et al. c. Belgio et al.*, ricorso n. 5220/99.

⁹ Grande Camera, sentenza del 7 luglio 2011, *Al-Skeini e altri c. Regno Unito*, ricorso n. 55721/07, Grande Camera.

Per dare dunque coerenza alla giurisprudenza precedente, la Corte concentra la sua attenzione sugli effetti del controllo sulla persona potenzialmente lesa, siano essi il risultato di un controllo esteso al territorio, siano essi dovuti ad azioni che comunque lo mettono in pericolo, sostenendo che “*è chiaro che, ogni volta che uno Stato attraverso i suoi agenti esercita il controllo e l'autorità su di un individuo, e perciò la giurisdizione, lo Stato è obbligato in base all'articolo 1, ad assicurare a quell'individuo i diritti e le libertà di cui alla sezione 1 della Convenzione, che sono rilevanti per la situazione di quell'individuo. In questo senso, perciò, i diritti della Convenzione possono essere divisi e ritagliati [in inglese: divided and tailored]*”.

Il risultato è anche che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo si può applicare fuori dal territorio degli Stati del Consiglio d'Europa, se gli atti sono commessi da agenti di uno Stato membro. Inoltre, le situazioni rilevanti sono tutte quelle in cui l'assenza di responsabilità da parte di uno Stato che limiti il potere dello Stato sovrano nel territorio in questione porterebbe ad un vuoto di tutela.

Richiamando quanto affermato nella sentenza sul caso *Hassan*¹⁰, nella decisione *Georgia c. Russia*, nella decisione (sul merito) del 21 gennaio 2021¹¹, la Corte è partita dall'analisi della applicabilità della CEDU in base all'articolo 1 della Convenzione, richiamando la sintesi del caso *Al-Skeini* soprattutto per ribadire la natura individuale di ciascuna analisi a seconda delle circostanze: “*la Corte ha riconosciuto nella sua giurisprudenza una serie di circostanze eccezionali che possono imporre allo Stato contraente di esercitare la propria competenza al di fuori dei propri confini. In ogni caso, è alla luce dei fatti particolari della causa che deve essere valutata l'esistenza di tali circostanze che richiedano e giustifichino la Corte di ritenere che lo Stato abbia esercitato la sua giurisdizione in via extraterritoriale.*” (punto 82).

Nel caso concreto, essa ha poi fornito criteri di analisi utili per una comprensione più sistematica dei rapporti tra la CEDU ed il diritto umanitario: “*Nella specie, la Corte ritiene che debba essere operata una distinzione tra le operazioni militari svolte durante la fase attiva delle ostilità, e gli altri eventi che è chiamata ad esaminare nel contesto del presente conflitto armato internazionale, tra cui quelli avvenuti durante la fase di "occupazione" successiva alla cessazione della fase attiva delle ostilità, nonché la detenzione e il trattamento di civili e prigionieri di guerra, la libertà di movimento degli sfollati, il diritto ad una giusta indagine e l'obbligo di investigare.*” (punto 83).

Nel periodo di fase attiva delle ostilità, la Corte stabilisce che il disordine prodotto dal conflitto non può portare a dichiarare che i territori erano sotto il controllo dell'una o dell'altra parte. In tale fase, dunque, la Convenzione EDU non poteva applicarsi, perché i criteri di controllo definiti dalla giurisprudenza della Corte non potevano essere soddisfatti.

Diversa è la conclusione per la fase successiva di ‘occupazione’, ove, invece, la Federazione russa poteva dirsi controllare il territorio.

¹⁰ Grande Camera, sentenza del 16 settembre 2014, *Hassan c. Regno Unito*, ricorso n. 29750/09.

¹¹ Grande Camera, sentenza del 21 gennaio 2021, *Georgia c. Russia (II)*, ricorso n. 38263/08.

Nello stesso senso la Corte ha affermato la propria giurisdizione, con la decisione di ricevibilità del ricorso della *Georgia contro la Federazione Russa*, emessa il 26 aprile 2023. La Corte ha rilevato che nelle regioni dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, la forte presenza russa e la dipendenza delle autorità *de facto* di dette regioni indicano che vi è stato un continuo "controllo effettivo" su queste due regioni secessioniste almeno fino al 23 maggio 2018. Di qui l'affermazione che le violazioni denunciate in questi Paesi rientrano nella giurisdizione della Federazione Russa e sono soggette al controllo della Corte EDU.

La recente decisione *Georgia c. Russia* pare, dunque, fornire finalmente un quadro ben più chiaro dei rapporti tra diritto CEDU e diritto internazionale umanitario, non solo confermandone la complementarità ma stabilendone anche la sinergia.

In sintesi, le norme CEDU si applicano in via generale anche alle situazioni di conflitto. Una volta verificato il requisito della giurisdizione dell'articolo 1 CEDU (che ne permette in principio l'applicazione indipendentemente dall'occupazione del territorio, benché la Corte continui a sottolineare la necessità di una valutazione caso per caso), le previsioni di tale Convenzione trovano applicazione anche in presenza di situazioni ove si applicano simultaneamente le norme del diritto umanitario. Laddove le norme di diritto umanitario risultino divergere da quelle CEDU, queste ultime dovranno adattare la loro applicazione alla situazione concreta, ed alla luce dei principi del diritto umanitario. Tuttavia, non solo l'esistenza di norme di diritto umanitario applicabili non esclude l'applicabilità della CEDU, ma anzi quest'ultima può completare le tutele previste da tale diritto e coprire quelle aree che il diritto umanitario lascia non regolate.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha dato valore vincolante alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE, la Corte di giustizia ha assunto un ruolo ancora più rilevante che precedentemente in materia di promozione dei diritti umani nella sfera dell'applicazione del diritto dell'UE. Negli anni più recenti si è inoltre intensificato il riferimento alla giurisprudenza CEDU, testimoniato sia dal fatto che nelle sue sentenze la Corte di giustizia cita quasi sistematicamente le sentenze della Corte EDU, sia dal fatto che parte della stessa giurisprudenza della Corte di giustizia è stata rivista alla luce degli sviluppi più recenti della giurisprudenza della Corte EDU.

La tutela dei diritti umani si apre, dunque, ad una nuova sfida, che è quella della sua coesistenza con interessi pubblici attribuiti all'intera comunità internazionale, come quello della sicurezza e della pace internazionali.

Alla luce delle recenti sanzioni, più aspre ed estese di qualsiasi esperienza passata, possiamo attenderci che questo sia in effetti uno dei nuovi confini della tutela dei diritti umani in situazioni di conflitto.

ABSTRACT: Lo scritto costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto al Convegno dal titolo "Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali e ordinamento italiano: Nuovi Sviluppi sostanziali e procedurali" tenutosi all'Università degli Studi di Salerno il 17 aprile 2023. L'argomento dell'intervento illustra le caratteristiche della difesa dell'Avvocatura dello Stato, in particolare, in sede internazionale. Sono descritte le modalità di gestione del contenzioso innanzi alla CEDU alla luce delle modifiche normative introdotte nell'ordinamento nazionale a partire dal 2018 e nell'ottica di una visione sistemica che tenga conto delle caratteristiche dell'attività difensiva svolta sia innanzi al Giudice nazionale (corte costituzionale, Corte di cassazione, Consiglio di Stato), sia innanzi alle Corti sovranazionali europee, mettendone in evidenza affinità e differenze. Sono, poi, brevemente illustrati i compiti dell'Agente del Governo e quelli dell'Avvocatura dello Stato anche in fase consultiva. Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato è descritto nell'ambito del principio di sussidiarietà e del principio di prossimità, sottolineando il ruolo essenziale dell'Avvocatura dello Stato di supporto all'Amministrazione difesa e per assicurare il raccordo fra la Corte europea dei diritti dell'uomo e i Giudici nazionali e il dialogo fra le Corti. Infine, un breve accenno all'applicazione del diritto umanitario in tempo di guerra.

KEYWORDS: Avvocatura dello Stato – gestione del contenzioso – difesa istituzionale - ruolo innanzi alla CEDU e ai Giudici nazionali – dialogo fra le Corti.

THE ROLE OF THE STATE ATTORNEY IN DEFENDING THE ITALIAN STATE BEFORE THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

ABSTRACT: The paper is the reworking of a speech given at the Conference entitled "European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms and the Italian legal system: New substantive and procedural developments" held at the University of Salerno on 17 April 2023. The subject of the speech illustrates the characteristics of the defence of the State Attorney, in particular in international fora. It describes the modalities of litigation before the ECtHR in the light of the normative changes introduced in the national legal system since 2018 and in the perspective of a systemic approach that takes into account the characteristics of the defensive activity carried out both before the national (Constitutional Court, Court of Cassation, Council of State) and the European supranational courts, underlining similarities and differences. The tasks of the Agent of the Government and the State Attorney in the advisory phase are also briefly explained. The role of the State Attorney is described in the context of the principles of subsidiarity and proximity, emphasising its essential role in supporting the Administration to be defended and ensuring connection and

dialogue between the European Court of Human Rights and the national courts. Finally, a brief mention is made to the respect of human rights in wartime.

KEYWORDS: State Attorney – dispute management – Institutional defence – role before the ECtHR and the National Courts – dialogue between the Courts.