

(Tribunale amministrativo Regionale per la Calabria, Reggio Calabria, decisione 25 marzo 2009, n. 190; Tribunale amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, sez. III-ter, decisione 6 maggio 2009, n. 4640)

* * *

L'evidente contrasto tra le soluzioni accolte nelle sentenze in epigrafe in ordine ai caratteri e presupposti del c.d. patrocinio autorizzato ex art. 43, comma 1, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 dell'Avvocatura dello Stato impongono alcune riflessioni di portata generale, inerenti la complessa tematica delle modalità di esercizio dello *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato. Il differente titolo del patrocinio erariale, *necessario* o *autorizzato*, la risalente disciplina dell'ordinamento dell'Avvocatura e la difficoltà di inquadramento di taluni enti in categorie idonee a connotarne l'esatta natura, talora genera incertezze in giurisprudenza e vistosi fraintendimenti circa le modalità di funzionamento del patrocinio erariale, di cui la recente decisione n. 4640/2009 del T.A.R. del Lazio costituisce clamoroso (e pericoloso) esempio, che finisce per innestare un elemento (l'istanza di assistenza dell'Ente all'Avvocatura) totalmente eccentrico e non contemplato dall'art. 43, R.d. n. 1611/1933 a fini della deroga al patrocinio (organico ed esclusivo) dell'Avvocatura a favore di enti pubblici diversi dallo Stato.

In questo quadro si colloca la questione, correttamente risolta in senso negativo nella decisione n. 190/2009 del Tribunale amministrativo regionale calabrese, della difesa congiunta, ossia la possibilità dell'ente pubblico, che si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato *ope legis* autorizzato, di nominare, ai fini di un affiancamento ad essa, un legale del libero foro. L'esito di tale indagine consentirà di verificare che sussiste il difetto di *ius postulandi* in capo al legale del libero foro, del pari incaricato dall'amministrazione evocata in giudizio, di svolgere la propria difesa in affiancamento a quella per legge assicurata dall'Avvocatura dello Stato. Si tratta, invero, di una soluzione lineare e rispettosa della specificità del ruolo giustiziale dell'attività defensionale dell'Avvocatura dello Stato.

Una rigorosa interpretazione delle norme (in particolare, l'art. 43, commi 3 e 4, R.d. n. 1611/1933) porta, infatti, ad affermare il principio di organicità ed esclusività del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, insuscettibile, anche per ragioni ontologiche, di qualsiasi coesistenza con il patrocinio privato. Corollario del principio di organicità ed esclusività del patrocinio autorizzato è la sostanziale scomparsa del c.d. patrocinio facoltativo dell'Avvocatura dello Stato e, soprattutto, l'esclusione della necessità di qualsiasi preventiva richiesta di assistenza da parte dell'ente (erroneamente ritenuta dal T.A.R. del Lazio nella decisione in commento quale elemento qualificante le forme di patrocinio erariale diverse da quella obbligatoria), considerata l'organicità (ed esclusività) del patrocinio autorizzato ex art. 43, R.d. n. 1611/1933.

* * *

SOMMARIO: 1.- *Organicità, esclusività e mandato ex lege quali tratti caratteristici dello jus postulandi dell'Avvocatura dello Stato.* 2.- *Il patrocinio autorizzato ex art. 43, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611.* 3.- *Prime conclusioni: l'obbligatorietà del patrocinio autorizzato esclude la necessità di qualsiasi formale deliberazione e richiesta dell'ente, operando l'autorizzazione ex se, mentre è l'eventuale ricorso a liberi professionisti a*

richiedere un'apposita delibera. 4.- Ipotesi controverse in ordine alla natura del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. 4.1.- Le istituzioni scolastiche. 4.2.- Le Università statali. 5.- La difesa dell'ANAS S.p.A. 6.- Il patrocinio delle agenzie fiscali: è autorizzato, ma non facoltativo. 7.- Il patrocinio dell'A.G.E.A. 8.- Il patrocinio dell'E.N.E.A., del C.N.R., dell'Agenzia Spaziale Italiana e dell'Istituto Nazionale di Astrofisica: le norme estensive dello jus postulandi riferiscono l'autorizzazione alla sola Avvocatura Generale dello Stato. 9.- Il patrocinio erariale delle Regioni. 9.1.- Il patrocinio delle regioni ordinarie: la bipartizione delle forme di jus postulandi dell'Avvocatura dello Stato nelle convergenti interpretazioni della Suprema Corte e del Consiglio di Stato. 9.2.- Il patrocinio delle regioni a statuto speciale. 10.- Il patrocinio delle Autorità Portuali: analisi delle contrapposte soluzioni fornite dalle due decisioni in commento. 11.- Seconde e definitive conclusioni: il patrocinio erariale autorizzato è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato e, dunque, è automatico.

* * *

1.- *Organicità, esclusività e mandato ex lege quali tratti caratteristici dello jus postulandi dell'Avvocatura dello Stato.*

A titolo di inquadramento sistematico, si rende opportuno svolgere una breve premessa di carattere generale sulla natura dello *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato, che consentirà, per un verso, di apprezzare la correttezza della soluzione accolta dal Tribunale regionale calabrese nella decisione n. 190/2009 e, per altro verso, la non condivisibilità della speculare ed opposta decisione n. 4640/2009 del Tribunale regionale per il Lazio⁽¹⁾.

Com'è noto, i principi sulla rappresentanza e difesa in giudizio delle amministrazioni dello Stato sono contenuti nel T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611 (c.d. testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato).

In particolare, ai sensi dell'art. 1, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle Amministrazioni dello Stato, anche se

⁽¹⁾ Sulla dipendenza (solo funzionale e non gerarchica) dal Presidente del Consiglio dei Ministri e sulla natura di organo ausiliare del Governo dell'Avvocatura dello Stato, si veda, di recente, GALLO P., in BATTINI, MATTARELLA, SANDULLI, VESPERINI, *Codice ipertestuale della giustizia amministrativa*, Torino, Utet, 2007, 698 ss.

Sulla funzione e sul ruolo dell'Avvocatura dello Stato (in ordine cronologico), v. SCAVONETTI, *Avvocatura dello Stato*, *Nuovo Digesto italiano*, Torino, 1937, vol. II, 69 ss.; BELLI, *Avvocatura dello Stato*, in *Enc. Dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 670 ss.; AZZARITI, CHIAROTTI, OLMI, *Atti Congr. avvocatura Stato*, Roma, 1976; CARBONE, *Avvocatura dello Stato*, in *Appendice al Novissimo Digesto italiano*, 1980, 622 ss.; SANTORO, *L'avvocatura dello Stato dopo la l. 3 aprile 1979 n. 103*, in *Trib. amm. reg.*, 1981, 3177; FERRI P.G., *Avvocatura dello Stato*, *Ordinamento*, in *Enc. giur. Treccani*, 1987, Roma; MANZARI, *L'avvocatura dello Stato nell'ordinamento vigente*, in *Digesto discipline pubbl.*, 1987, II, 92 ss.; ITRI, *Avvocatura dello Stato*, *Diritto processuale*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1988, 1 ss.; CARAMAZZA - DI MARTINO, *Avvocatura dello Stato e giustizia amministrativa*, in *Rass. avv. St.*, 1989, II; PAVONE, *Lo Stato in giudizio. Enti pubblici ed Avvocatura dello Stato*, Milano, 2002, ove in Appendice bibliografica, 425 ss., ulteriori riferimenti a lavori monografici; SCINO, *Avvocatura dello Stato*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di Cassese, Milano, 2006, 622 ss.. Di recente, per una rassegna generale delle diverse forme di patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, si veda GIOVAGNOLI, *Il patrocinio dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni*, in CARINGELLA, DE NICTOLIS, GIOVAGNOLI, POLI, *Manuale di giustizia amministrativa*, 2008, Roma, tomo I, 387 ss.; 1. Per una ricostruzione storica delle origini della difesa dello Stato nelle periodo pre e post-unitario e sulla istituzione dell'Avvocatura erariale, si v. FIENGO, *I caratteri originari della difesa dello Stato in giudizio*, in *Rass. avv. St.*, 2006, III, 29 ss..

organizzate ad ordinamento autonomo, spettano alla difesa erariale, davanti ad ogni giurisdizione e ai collegi arbitrali⁽²⁾. La disposizione di cui all'art. 1, R.d. cit. si riferisce alle amministrazioni dello Stato in senso proprio, ossia agli uffici o complessi di uffici facenti parte della struttura organica dell'Ente-Stato; per tale ragione, si esclude che la suddetta disposizione possa trovare applicazione nel caso di organi di altri enti che esercitino funzioni statali, come avviene per il Sindaco che agisce in veste di ufficiale di governo, con la conseguenza che deve ritenersi rituale la notifica di un ricorso presso la casa comunale, anziché presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato competente⁽³⁾.

⁽²⁾ La giurisprudenza, da tempo, ritiene che il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato si estenda non solo alle amministrazioni del c.d. potere esecutivo, ma anche a “*tutti i poteri dello Stato, in quanto esplicano un'attività sostanzialmente amministrativa e siano soggetti di una procedura giudiziaria*”, come nel caso della Camera dei Deputati (Cass. civ., sez. un., 16 marzo 1981, n. 1667 e n. 1668, in *Foro it.*, 1981, I, 1939), e del Senato della Repubblica “per i contratti da essi stipulati”; in dottrina, in tal senso, BELLÌ, op. cit., 671. La giurisprudenza ritiene, inoltre, che la necessità del patrocinio e della rappresentanza delle amministrazioni dello Stato da parte dell'Avvocatura dello Stato risulta pacificamente applicabile anche agli organi delegati dell'Amministrazione centrale dello Stato ed alle gestioni commissariali la cui azione rientra nell'ambito di un *munus* statale, che, in quanto tale, implica necessariamente il patrocinio *ex lege* dell'Avvocatura dello Stato: si veda, in proposito, Cass. civ., sez. I, 12 dicembre 2003, n. 19025, in *Riv. arbitrato*, 2005, 1, 76, con nota di GRASSO G., *Istituzione del procedimento arbitrale, carenza di potestà iudicandi e fase rescissoria del giudizio di impugnazione per nullità*, ove il principio è stato affermato con riferimento al Sindaco ed al presidente della Giunta regionale quale commissario di Governo ai sensi della l. 14 maggio 1981 n. 219, che ha convertito, con modificazioni, il d.l. 19 marzo 1981 n. 75, in materia di interventi di ricostruzione seguiti al terremoto del 1980 nell'area campana; in applicazione del principio dell'obbligatorietà del patrocinio erariale, la Corte ha affermato, nella fattispecie, che per le citazioni in giudizio di detto commissario ovvero per gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi agli arbitri nei confronti di esso è applicabile l'art. 11, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 - sostituito dall'art. 1, l. 25 marzo 1958 n. 260 - in tema di notifica presso l'Avvocatura dello Stato; nello stesso, più di recente, con riferimento al Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Calabria, istituito ai sensi dell'art. 5, comma 4, l. n. 225/1992, cfr.: T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 15 dicembre 2004, n. 2411; *id.*, 1 marzo 2006, n. 236; Trib. Milano, sez. X, 14 maggio 2007, n. 5833 (inedita), con la quale è stata dichiarata la nullità dell'atto di citazione, sottoscritto da un avvocato del libero foro nell'interesse dell'Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza ambientale nel territorio della regione Calabria, in quanto privo dello *jus postulandi*, nello stesso solco, da ultimo, con approfondita motivazione, Trib. Catanzaro, sez. II, 1 febbraio 2008, n. 72, in *Rass. avv. St.*, 2007, IV, 58 ss. e in www.altalex.it, con nota di CICIRELLO, *Sull'ufficio del commissario delegato per l'emergenza ambientale*.

⁽³⁾ In tal senso, con diffusa motivazione, Cons. St., sez. V, 13 agosto 2007, n. 4448, in www.lexitalia.it, n. 7-8/2007, ove il Collegio, a sostegno della conclusione, rileva che, quando il Sindaco agisce quale ufficiale di governo, l'ordinamento disciplina un fenomeno di imputazione giuridica allo Stato degli effetti dell'atto dell'organo del Comune, nel senso che il Sindaco non diventa un “organo” di un'Amministrazione dello Stato, ma resta incardinato nel complesso organizzativo dell'ente locale, senza che il suo *status* sia modificato; inoltre, l'esigenza che la notifica del ricorso giurisdizionale abbia luogo nei confronti del Sindaco, presso la sede comunale, è coerente con le caratteristiche del procedimento amministrativo che si conclude con l'atto sindacale, che è istruito, redatto ed emesso dagli uffici dell'Amministrazione comunale, alla quale compete anche di valutare, secondo le normali regole, il comportamento da tenere nel caso di impugnazione dell'atto in sede giurisdizionale; i medesimi argomenti erano stati, in precedenza, svolti da T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-ter, 17 novembre 2006, n. 12691, *ivi*, n. 10/2006, ove il Collegio ha affermato che “*in veste di ufficiale di Governo, il Sindaco, pur svolgendo funzioni che superano l'interesse locale, mantiene la sua qualità di organo dell'amministrazione comunale e ne impegna la responsabilità* (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 27 ottobre 1986 n. 568 e T.A.R. Sicilia - Palermo, 10 ottobre 1984 n. 2271)”; nello stesso senso, T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 13 gennaio 2006, n. 35, *ivi*, n. 1/2006; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 13 giugno 2005, n. 7804 e T.A.R. Emilia Romagna, Parma, 12 giugno 2003, n. 304, entrambe in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. VI, 12 novembre 2003, n. 7266, in *Vita notar.*, 2003, 1350; T.A.R. Liguria, sez. II, 5 novembre 2005, n. 1077, in www.lexitalia.it, n. 11/2002; *contra*, T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 7 luglio 2005, n. 1127, *ivi*, 7-8/2005, che, a sostegno dell'opposta conclusione, osserva che il potere di ordinanza attribuito al Sindaco quale ufficiale del Governo costituisce manifestazione di prerogative statali, delle quali il Sindaco è partecipe quale ufficiale di Governo, con la conseguenza che per la responsabilità dei danni derivanti dall'esercizio o dal mancato esercizio del detto potere da parte del Sindaco, anche con riguardo ad organi comunali che gli sono di supporto, deve rispondere, pure sotto il profilo della violazione del divieto del *neminem laedere* lo Stato e non già il Comune.

Si tratta di quello che, comunemente, viene definito “patrocinio obbligatorio”, nel senso che le Amministrazioni dello Stato devono ricorrere necessariamente alla difesa in giudizio dell’Avvocatura dello Stato, pena la nullità radicale degli atti compiuti⁽⁴⁾. Ed, infatti, nessuna Amministrazione dello Stato può richiedere l’assistenza di avvocati del libero foro se non per ragioni assolutamente eccezionali, inteso il parere dell’Avvocato generale dello Stato e secondo norme che saranno stabilite dal Consiglio dei Ministri (art. 5, R.d. cit.)⁽⁵⁾.

Le speciali disposizioni in materia di rappresentanza obbligatoria dell’Avvocatura dello Stato afferiscono all’ordine pubblico processuale, trattandosi di norme dettate in materia di *jus postulandi*. Ne segue che la disciplina contemplata dal R.d. n. 1611/1933, in ordine al patrocinio erariale necessario, è imperativa ed inderogabile e la sua violazione comporta non solo la nullità degli atti compiuti dal libero professionista per difetto di *jus postulandi*, ma anche la responsabilità erariale dell’ente per le spese legali sostenute⁽⁶⁾.

La dottrina ha, infatti, evidenziato che lo *jus postulandi* dell’Avvocatura dello Stato (non solo quello a regime obbligatorio, ma anche quello autorizzato, come si dirà *infra*) è organico (derivando direttamente *ex lege*), obbligatorio (non ammettendo

L’esercizio di tale potere comporta - secondo il Collegio - l’attrazione funzionale dell’organo dell’Ente locale nell’organizzazione dello Stato, con la conseguenza che il ricorso contro l’ordinanza contingibile ed urgente emessa dal Sindaco va notificato al Sindaco stesso - in veste di ufficiale di Governo - ed all’Amministrazione statale di settore di volta in volta interessata alla cura dell’interesse pubblico in evidenza.

⁽⁴⁾ GIOVAGNOLI, *Il patrocinio dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni*, cit., 390. Per l’applicazione della “sanzione” della nullità per difetto di *jus postulandi* dell’avvocato del libero foro che abbia patrocinato in violazione delle disposizioni di cui al R.d. n. 1611/1933, cfr., *ex pluribus*, Trib. Catanzaro, sez. II, 1 febbraio 2008, n. 72, cit.; Trib. Milano, sez. X, 14 maggio 2007, n. 5833, cit.; Trib. Agrigento, giud. lav., 24 febbraio 2004, n. 2778 (inedita); T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 13 dicembre 2002, n. 8051, in *Lavoro nelle p.a.*, 2004, 1196. Giova ricordare che la questione della compatibilità comunitaria del patrocinio *ex lege* dell’Avvocatura dello Stato è stata risolta in senso affermativo da Cons. St., sez. VI, 22 aprile 2008, n. 1852, in *Rass. avv. St.*, 2008, IV, 5, con osservazioni di BORGIO, *Il patrocinio dell’Avvocatura dello Stato è compatibile con le regole comunitarie sugli appalti*, ove il Collegio ha escluso che l’affidamento *ex lege* all’Avvocatura dello Stato della difesa in giudizio di un soggetto comunque deputato allo svolgimento di attività di interesse pubblicistico - quale, nella specie, l’I.P.Z.S. - risulti lesivo del principio di libera circolazione dei servizi nel settore del patrocinio legale.

⁽⁵⁾ Come nota SCINO, op. cit., 624, non risulta che la speciale procedura contemplata dall’art. 5, R.d. n. 1611/1933 sia mai stata utilizzata, tanto che, in dottrina, si ritiene che la stessa sia ormai, di fatto, venuta meno per desuetudine (BELLI, op. cit., 675); per quanto consta, l’unico precedente giurisprudenziale edito concerne il Consiglio Superiore della Magistratura, in relazione al quale Cass. civ., sez. un., 21 febbraio 1997, n. 1617, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 291, ha osservato che “*Il C.S.M. non può considerarsi amministrazione dello Stato in senso stretto, poiché costituisce l’organo di autogoverno di un ordine autonomo e indipendente, il quale, storicamente e sul piano positivo, si distingue dalla amministrazione, intesa come struttura che coadiuva le istituzioni politiche nell’esercizio delle attività di governo, provvedendo alle attività per il conseguimento dei fini pubblici posti dalle stesse istituzioni politiche, e producendo beni e servizi a favore della collettività. Ne consegue che il ricorso, da parte di esso, per il suo patrocinio difensivo, al foro libero, non si renda incompatibile con l’ordinario sistema della difesa in giudizio della p.a., affidata, ex art. 5 del r.d. n. 1611 del 1933, all’Avvocatura dello Stato. Il riconoscimento di una tale libera facoltà del Consiglio superiore, esercitabile anche al di fuori delle complesse procedure di deroga espressamente previste dallo stesso art. 5 cit., si rende tanto più pregnante allorché l’oggetto dell’azione in giudizio del CSM sia rappresentato dalla impugnativa di atti posti in essere dal Ministero di grazia e giustizia, organo difeso, per legge, dall’Avvocatura dello Stato giudizio*”.

⁽⁶⁾ In tal senso, si veda T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 13 dicembre 2002, n. 8051, in www.giustizia-amministrativa.it, ove il Collegio ha statuito l’inammissibilità della costituzione in giudizio di un avvocato del libero foro, illegittimamente designato da un dirigente scolastico per lo svolgimento dell’attività processuale nell’interesse dell’Istituto, ed ha trasmesso la decisione alla competente Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti “*per le valutazioni di competenza in ordine alla eventuale sussistenza di danni erariali derivanti dal conferimento del mandato ad un libero professionista*”.

deroghe) ed esclusivo (non potendo esercitarsi congiuntamente con patrocinatore diverso dalla difesa erariale, per come si desume dal combinato di cui all'art. 5, comma 1, e 43, comma 4, R.d. n. 1611/1933).

Proprio il carattere di organicità del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, che presuppone la costituzione di un rapporto di immedesimazione organica con il soggetto patrocinato, si pone a fondamento del principio per cui l'esercizio dello *jus postulandi* della difesa erariale deriva direttamente dalla legge e non necessita del conferimento di un mandato *ad litem*. In tal senso, dispone l'art. 1, comma 2, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, ai sensi della quale “*Gli avvocati dello Stato, esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede e non hanno bisogno di mandato, neppure nei casi nei quali le norme ordinarie richiedono il mandato speciale, bastando che consti della loro qualità*”.

La speciale norma di cui all'art. 1, comma 2, R.d. n. 1611/33, canonizzando la regola del c.d. mandato *ex lege*, attribuisce una *legitimatio ad processum* ad ogni singolo avvocato o procuratore dello Stato, il quale è titolare della relativa capacità di agire in giudizio in rappresentanza dell'ente patrocinato, senza necessità di procura, bastando che consti la sua qualità⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ *Ex pluribus*, e senza alcuna pretesa di esaustività: Cass. civ., sez. II, 16 marzo 2007, n. 6166, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, fasc. 3; in *Foro it. Mass.*, 2007, 739 e nel Repertorio, 2007, voce *Amministrazione Stato* (rappresentanza), n. 5; Cass. civ., sez. I, 5 novembre 2004, n. 21236, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, fasc. 11; Cass. civ., sez. un., 1 luglio 2004, n. 12087, in *Dir. trasporti*, 2005, 1027; Cass. civ., sez. un., 29 aprile 2004, n. 8211, cit.; Cass. civ., sez. un., 7 agosto 2001, n. 10894, in *Riv. giur. edil.*, 2001, I, 1119 e in *Giur. it.*, 2002, 1063, che considera non necessario il mandato neppure nei casi in cui le norme ordinarie richiedono il mandato speciale, bastando che consti la qualità di avvocato o procuratore dello Stato; Cass. civ., sez. I, 5 marzo 2001, n. 3145, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 402; Cons. St., sez. IV, 2 marzo 2001, n. 1159, in *Foro amm.*, 2001, 342 e in *Cons. Stato*, 2001, I, 537; Cons. St., sez. IV, 28 dicembre 2000, n. 6997, in *Foro amm.*, 2000, 12; Cons. St., sez. VI, 21 gennaio 2000, n. 306, in *Urb. e app.*, 2000, 266; riguardo alla non necessità della procura speciale per lo svolgimento dell'attività processuale nel giudizio penale da parte degli avvocati e procuratori dello Stato, Cass. pen., sez. III, 10 febbraio 1997, n. 257, in *Rass. avv. Stato*, 1998, parte I, sez. VI, 243 e ss.; Cass. pen., sez. V, 7 ottobre 1999, n. 11441, *ivi*, 2000, parte I, sez. VI, 526 e ss., con nota di DI TARSIA DI BELMONTE, ritenendosi, quanto, in particolare, alla costituzione di parte civile, atto di rilevanza meramente interna, non sindacabile dal giudice, l'autorizzazione del Presidente del Consiglio dei Ministri *ex art. 1, comma 4, l. 3 gennaio 1991, n. 3*; *contra*, si segnala l'isolata Cass. pen., sez. VI, 17 giugno 1995, n. 6980, in *Rass. avv. St.*, 1995, I, sez. VI, con nota di FERRANTE, *Parte civile: procura speciale anche per le amministrazioni statali?*, ove la Corte - ponendosi in netto contrasto con il consolidato orientamento della stessa Suprema Corte e del Consiglio di Stato formatosi sul contenuto del potere-dovere dell'Avvocatura dello Stato nella rappresentanza e difesa in giudizio delle amministrazioni statali - ha dichiarato inammissibile la costituzione di parte civile effettuata dall'Avvocatura dello Stato per conto dell'allora Ministero dei Trasporti poiché non corredata da idonea documentazione attestante la volontà dell'amministrazione di esercitare nel processo penale la pretesa risarcitoria o restitutoria, ritenuta non compresa nella riserva *ex lege* all'Avvocatura dello Stato della difesa degli organismi statuali. Il principio della non necessità del mandato *ad litem* è applicato dalla giurisprudenza anche con riferimento alla difesa di agenti ed impiegati delle Amministrazioni dello Stato o degli altri enti pubblici non statali “*nei giudizi civili e penali che li interessano per fatti o cause di servizio, qualora le amministrazioni o gli enti ne facciano richiesta e l'Avvocato Generale dello Stato ne riconosca l'opportunità*”, ai sensi dell'art. 44, R.d. n. 1611/1933; si afferma, infatti, che l'Avvocatura non è tenuta a dimostrare la sussistenza dei presupposti di legittimità dell'assunzione del patrocinio indicati nell'art. 44 cit. (richiesta dell'amministrazione di appartenenza e successivo parere favorevole dell'Avvocato Generale dello Stato), trattandosi di meri atti interni e derivando il patrocinio della difesa erariale anche in tal caso direttamente dalla legge: cfr., Trib. Torino, 31 agosto 2004, in *Foro it.*, 2004, I, 3210; Cass. civ., sez. III, 14 ottobre 1997, n. 10020, in *Foro it.*, Rep., 1997, voce *Amministrazione dello Stato* (rappresentanza), n. 7; Trib. Roma, collegio per i reati ministeriali, 9 ottobre 1997, in *Rass. avv. Stato*, 1997, I, con nota di FIUMARA, *Il Sovrano Militare Ordine di Malta (SMOM) e l'Associazione dei Cavalieri Italiani del Sovrano Militare Ordine di Malta (ACISMOM) nel “diritto vivente” in Italia*; Cass. civ., sez. lav., 24 giugno 1995, n. 7179, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, fasc. 6; Cass. civ., sez. I, 13 novembre 1991, n. 12133, *ivi*, 1991, fasc. 11; Cass. civ., sez. III, 6 agosto 1987, n. 6759, *ivi*, 1987, fasc. 8-9.

Tale principio generale rinviene il proprio fondamento, non solo in esigenze meramente organizzative (considerata la difficoltà di reperire il mandato difensivo dalle amministrazioni, ove fosse necessario acquisirlo di volta in volta), ma anche (e soprattutto) nel peculiare rapporto che lega l'Avvocatura dello Stato all'amministrazione patrocinata, che ha carattere organico e meramente interno, tantochè - secondo ripetuta affermazione giurisprudenziale - è inibito al giudice ogni indagine sull'esistenza o meno dell'incarico defensionale attribuito dalla P.A. all'Avvocatura (ove fosse in ipotesi necessario).

Ritiene, infatti, la giurisprudenza che *“allorquando l'Avvocatura dello Stato assuma una iniziativa giudiziaria, in ordine alla stessa deve ritenersi che non manchi il consenso dell'Amministrazione interessata sicché detto consenso comunque si sia formato (in via tacita o informale ovvero mediante espressa determinazione; ed anche allorquando sia relativo ad una ipotesi di litisconsorzio passivo ex art. 107 del d.P.R. n. 616 del 1977) non necessita di essere portato a conoscenza della controparte, perché le eventuali divergenze tra gli organi pubblici interessati, sull'opportunità o meno di promuovere un giudizio o di resistere ad una lite da altri proposta, non acquistano rilevanza esterna e sono risolte ai sensi dell'art. 12 della l. n. 103 del 1979 dall'autorità individuata dalla stessa disposizione (cfr. in tali sensi Cass., Sez. Un., 4 novembre 1996 n. 9523 cit., cui adde, con riferimento a fattispecie di patrocinio facoltativo: Cass., Sez. Un., 23 marzo 1999 n. 182 cit.; Cass., Sez. Un., 3 ottobre 1996 n. 8648 cit.; Casa., Sez. Un., 3 febbraio 1986 n. 652; Cass., Sez. Un., 15 marzo 1982 n. 1672; Cass. 12 maggio 1981 n. 3141; Cass. 20 marzo 1980 n. 1879 ed, ancora, in epoca più recente, Cass. 7 maggio 2003 n. 6940)”*⁽⁸⁾.

Né, in senso contrario, vale il richiamo all'art. 83 e ss. c.p.c., come principi di carattere generalissimo, derogabili solo in presenza di apposite norme. Tali principi, infatti, trovano il loro fondamento in un rapporto strettamente fiduciario intercorrente tra il cliente e il singolo avvocato, che deve essere ben individuato (ed individuabile) proprio grazie ad una espressa, e quindi controllabile, procura.

Tale rapporto non è logicamente ipotizzabile riguardo all'attività defensionale istituzionalmente demandata all'Avvocatura dello Stato, organo impersonale, caratterizzato dalla fungibilità degli avvocati e procuratori dello Stato⁽⁹⁾, bastando, per l'esercizio delle loro prerogative, che *“consti la loro qualità”*. Del resto, in considerazione delle peculiarità sia del soggetto patrocinato (P.A.) sia del patrocinante

⁽⁸⁾ Così, Cass. civ., sez. un., 29 aprile 2004, n. 8211, in *Giust. civ.*, 2004, I, 2588; in *Rass. avv. St.*, 2004, 775, con nota di RAGO, *Il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato a favore delle Regioni ordinarie*, in www.lexitalia.it, n. 6/2004, con nota di MEZZOTERO, *Il patrocinio “erariale” delle Regioni a statuto ordinario (nota a Cass. Sez. Unite Civili, sentenza 29 aprile 2004 n. 8211)*, in www.lexfor.it, con nota di SAN GIORGIO, *Rappresentanza e difesa in giudizio delle Regioni tra servizio legale interno e Avvocatura dello Stato*.

⁽⁹⁾ Sul principio di fungibilità tra avvocati e procuratori dello Stato, cfr., PAVONE, op. cit., 31-32; la competenza riguarda l'ufficio, mentre i singoli avvocati e procuratori possono scambiarsi vicendevolmente, senza necessità di provare in giudizio l'eventuale sussistenza di una situazione di impedimento; in giurisprudenza, in ordine all'applicazione del principio, cfr.: Cass. pen., sez. V, 27 marzo 1999, n. 11441, cit. Il principio di fungibilità tra avvocati e procuratori dello Stato dell'Ufficio vale anche con riferimento alla sottoscrizione degli atti defensionali: Cass. civ., sez. I, 3 giugno 1988, n. 3788, in *Giust. civ. Mass.*, 1988, fasc. 6; tuttavia, da ultimo, è da segnalare che Cass. pen., sez. V, 4 giugno 2008, n. 36641, in *Ced. Cass. pen.*, 2008, Rv. 241197, ha dichiarato inammissibile un ricorso per cassazione proposto dall'Amministrazione, costituitasi parte civile a mezzo di un procuratore dello Stato, per difetto di *ius postulandi*. In precedenti occasioni, di contro, la Suprema Corte aveva esclusa l'applicazione agli avvocati e procuratori dello Stato della disciplina generale che richiede l'iscrizione all'albo dei cassazionisti per patrocinare nei giudizi innanzi alle magistrature superiori (cfr., con riferimento alla materia della riparazione per ingiusta detenzione: Cass. pen., sez. IV, 28 settembre 2005, n. 43960, in *Ced. Cass. pen.*, 2005, Rv. 232721).

(Avvocatura dello Stato), il rapporto pubblica amministrazione-difesa erariale è irriducibile a quello di “incarico-mandato” (come accade per il privato e il suo difensore), trascendendo la dimensione “civilistico-processualistica” per collocarsi nell’ambito “pubblicistico-organizzativo”.

Ove l’assunzione della difesa da parte dell’Avvocatura dello Stato sia formalmente preceduta da una delibera dell’Amministrazione (il che avviene, generalmente, per prassi, nel caso di enti diversi dallo Stato soggetti al c.d. patrocinio autorizzato), tale delibera costituisce, comunque, un atto meramente interno, privo di rilevanza processuale, che non necessita di esteriorizzazione con il conferimento di formale procura, configurandosi un mandato *ex lege*⁽¹⁰⁾. Del resto, ai sensi dell’art. 12, l. 3 aprile 1979, n. 103, l’avvocato o procuratore dello Stato non è onerato della produzione del provvedimento del competente organo di autorizzazione del legale rappresentante ad agire o resistere in giudizio⁽¹¹⁾. Semmai la violazione da parte dell’Avvocatura delle direttive impartite dall’amministrazione può rilevare sul piano disciplinare con riferimento alla condotta dell’avvocato o procuratore dello Stato che vi ha dato causa, senza alcun riflesso sulla conduzione del giudizio⁽¹²⁾.

Opinando diversamente, si finirebbe col richiedere all’avvocato (o procuratore) dello Stato, peraltro senza alcuna giustificazione legislativa, qualcosa di più di quanto si chiede al professionista del libero foro. Quest’ultimo, infatti, giammai è tenuto a dimostrare il contratto di patrocinio che, come la delibera amministrativa di conferimento dell’incarico all’Avvocatura, è atto extraprocessuale ed interno ai rapporti tra difensore ed assistito⁽¹³⁾.

Ne deriva non solo che l’avvocato (o procuratore) dello Stato non deve esibire o, comunque, dimostrare il contratto di patrocinio (*rectius*: delibera dell’amministrazione alla lite), al pari del libero professionista, ma, ulteriormente e sulla base dell’art. 1,

⁽¹⁰⁾ Cfr., inoltre, cfr., Cass. civ., sez. III, 26 luglio 1997, n. 7011, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1282; Cass. civ., sez. un., 28 ottobre 1995, n. 11296, *ivi*, 1995, fasc. 10; Cass. civ., sez. I, 4 maggio 1993, n. 5183, *ivi*, 1993, 810; Cass. civ., sez. I, 28 novembre 1992, n. 12729, *ivi*, 1992, fasc. 11; Cass. civ., sez. I, 22 marzo 1991, n. 3101, *ivi*, 1991, fasc. 3; Cass. civ., III, 27 luglio 1990, n. 7568, *ivi*, 1990, fasc. 7; Cass. civ., sez. un., 13 luglio 1990, n. 7269, 7270, 7278, loc. ult. cit.; Cass. civ., sez. un., 11 aprile 1990, n. 3075 e 3076, *ivi*, fasc. 4; Cass. civ., sez. I, 22 febbraio 1990, n. 1308, in *Rass. avv. Stato*, 1999, 60; Cass. civ., sez. un., 5 giugno 1989, n. 2695, in *Giust. civ. Mass.*, 1989, fasc. 6; Cass. civ., sez. un., 24 aprile 1987, n. 3990, *ivi*, fasc. 4; Cass. civ., sez. un., 21 marzo 1987, n. 2807 e 2813, *ivi*, fasc. 3; Cass. civ., sez. un., 18 marzo 1987, n. 2712, loc. ult. cit.; Cass. civ., sez. lav., 13 ottobre 1984, n. 5140, *ivi*, 1984, fasc. 10; Cass. civ., sez. un., 5 luglio 1983, n. 4512, in *Rass. avv. Stato*, 1983, I, 669; nella giurisprudenza amministrativa, cfr.: Cons. St., sez. IV, 28 dicembre 2000, n. 6997, cit.; Cons. St., sez. VI, 21 gennaio 2000, n. 306, in *Cons. Stato*, 2000, 43; in *Riv. giur. ed.*, 2000, I, 433, in *Urb. e app.*, 2000, 266 e in *Riv. giur. ambiente*, 2000, 752; Cons. St., sez. IV, 4 ottobre 1999, n. 1509, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1537; Cons. St., sez. VI, 25 marzo 1999, n. 324, *ivi*, I, 468; Cons. St., sez. IV, 14 gennaio 1997, n. 1, *ivi*, 1997, I, 12; *id.*, 13 maggio 1996, n. 607, *ivi*, 1996, I, 765; Cons. St., sez. V, 2 febbraio 1995, n. 182, *ivi*, 1995, I, 206; Cons. St., sez. VI, 28 dicembre 1993, n. 1032, in *Foro amm.*, 1993, fasc. 11-12; Cons. St., sez. IV, 9 giugno 1993, n. 591, *ivi*, 1247; Cons. St., sez. VI, 12 ottobre 1982, n. 482, *ivi*, 1982, I, 1900 e in *Cons. Stato*, 1982, I, 1259.

⁽¹¹⁾ In tal senso, Cass. civ., sez. III, 7 febbraio 2005, n. 2410, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, fasc. 5, 435 (relativa all’ANAS); Cass. civ., sez. I, 5 novembre 2004, n. 21236, *ivi*, 2004, fasc. 11 (relativa alla rappresentanza e difesa in giudizio della regione Sardegna, contemplata in via obbligatoria dall’art. 55, d.P.R. n. 250 del 1949 e resa facoltativa all’esito della modifica di tale norma da parte dell’art. 73, comma 1, d.P.R. n. 348 del 1979).

⁽¹²⁾ In tal senso, SCINO, op. cit., 623, che richiama in proposito Cass. n. 241/1971, in *Giur. it.*, 1971, I, 1, 982.

⁽¹³⁾ Cass. civ., sez. II, 26 ottobre 1979, n. 5620, in *Giust. civ. Mass.*, 1979, fasc. 10; Cass. civ., sez. II, 26 gennaio 1981, n. 579, *ivi*, 1981, fasc. 1.

comma 2, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 non necessita neppure della procura per esercitare il suo mandato, derivando questo direttamente dalla legge⁽¹⁴⁾.

La regola del c.d. mandato *ex lege* ed il carattere di esclusività del patrocinio erariale trovano applicazione anche quando l'Avvocatura difende le amministrazioni pubbliche non statali che siano state autorizzate per legge o con atto amministrativo, ad avvalersi del suo patrocinio (artt. 43-45, R.d. cit.)(15). Infatti, il comma 4 dell'art. 43, R.d. n. 1611/1933 dispone che "Qualora sia intervenuta l'autorizzazione, di cui al primo comma, la rappresentanza e la difesa nei giudizi indicati nello stesso comma sono assunte dalla Avvocatura dello Stato in via organica ed esclusiva, salve le ipotesi di conflitto, ove tali amministrazioni ed enti intendano, in casi speciali, non avvalersi della Avvocatura dello Stato, debbono adottare apposita motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza". Inoltre, l'art. 45, R.d. n. 1611/1933 richiama espressamente l'art. 1, comma 2, dello stesso R.d.; sicchè, gli enti cui la legge accorda la facoltà di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato - ivi comprese le

(14) In questi termini, tra le altre, v. Cons. St., sez. VI, 20 giugno 2003, n. 3693, in *Foro amm CdS*, 2003, 1976 (m) e per esteso in www.giustizia-amministrativa.it, ove il Collegio afferma: "(...) secondo il consolidato orientamento di questo Consesso, da cui non c'è ragione di discostarsi nel caso di specie, la norma desumibile dal combinato disposto degli artt.1, co. 2, 43 e 45, r.d. n.1611/1933, in virtù della quale gli Avvocati dello Stato, sia che rappresentino lo Stato (art.1) sia che rappresentino un altro ente pubblico ammesso per legge al patrocinio dell'Avvocatura erariale (artt.43 e 45), non hanno bisogno di mandato, bastando che consti detta loro qualità, va intesa nel senso che non si richiede un atto di conferimento del mandato (procura) e neppure una deliberazione formale di autorizzazione a stare in giudizio (C. Stato, IV, 4 ottobre 1999, n. 1509; C. Stato, IV, 14 gennaio 1997, n. 1; C. Stato, IV, 13 maggio 1996, n. 607; C. Stato, V, 2 febbraio 1995, n. 182; C. Stato, IV, 9 giugno 1993, n. 591; C. Stato, IV, 7 settembre 1988, n. 733, C. Stato, VI, 19 dicembre 1986, n. 938)".

(15) Principio costantemente affermato dalla giurisprudenza: con riferimento al patrocinio in favore delle regioni a statuto ordinario, si v.: Cass. civ., sez. un., 13 marzo 2009, n. 6065, in www.lexitalia.it, n. 4/2009, con nota di MUTARELLI, *Mandato ad litem e ius postulandi dell'Avvocatura dello Stato (note a margine di Cass., Sez Unite, 13 marzo 2009, n. 6065)*; Cons. St., sez. V, 20 ottobre 2008, n. 5122, in *Foro amm CdS*, 2008, 10, 2730; Cons. St., sez. V, 8 settembre 2008, n. 4281, in www.giustizia-amministrativa.it; Cass. civ., sez. un., 12 marzo 2008, n. 6524, in *Dir. e giur. agr.*, 2008, 10, 610; Cass. sez. un., 29 settembre 2004, n. 8211, cit.; Cons. St., sez. IV, 2 marzo 2001, n. 1159, in *Foro amm*, 2001, 342; Cons. St., sez. IV, 4 ottobre 1999, n. 1509, in *Foro amm*, 1999, 2044 e in *Cons. Stato*, 1999, I, 1537; Cons. St., sez. V, 2 gennaio 1997, n. 25, in *Foro amm*, 1997, 134 e in *Cons. Stato*, 1997, I, 44; Cass. civ., sez. un., 4 novembre 1996, n. 9523, in *Rass. avv. St.*, 1996, 302; Cass. civ., sez. I, 7 marzo 1991, n. 2410, in *Giust. civ. Mass.*, 1991, fasc. 3; con riferimento alla difesa dell'ANAS S.p.A. e del soppresso Ente nazionale per le strade: Cass. civ., sez. III, 16 ottobre 2008, n. 25268, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 10, 1489; *id.*, 3 luglio 2008, 18226, in *Guida al diritto*, 2008, fasc. 43, 50; Corte conti, sez. II, 17 aprile 2008, n. 131, in *Riv. corte conti*, 2008, 2, 150; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 14 aprile 2008, n. 3115, in www.giustamm.it; Cass. civ., sez. I, 14 settembre 2006, n. 19786, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 9; Cass. civ., sez. un., 7 agosto 2001, n. 10894, cit.; Cass. civ., sez. un., 21 luglio 1999, n. 484, in *Rass. avv. St.*, 2000, I, 401 e *Giust. civ.*, 2000, I, 95, con nota di BONAMORE, *Danni da occupazione acquisitiva*; con riferimento alle Università degli studi statali: Cass. civ., sez. lav., 29 luglio 2008, n. 20582, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, fasc. 7-8, 1223; Cons. St., sez. VI, 29 gennaio 2007, n. 332, in *Foro amm CdS*, 2007, I, 204 (m) e per esteso in www.giustizia-amministrativa.it; Cass. civ., sez. un. 13 giugno 2006, n. 13659, in *Dir. proc. amm.*, 2006, 4, 1007; Cass. civ., sez. un., 10 maggio 2006, n. 10700, in *Corriere del merito*, 2006, 11, 1291; Cass. civ., sez. lav., 3 settembre 2003, n. 12831, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, fasc. 9 e in *Foro amm CdS*, 2003, 2516; con riferimento all'Aima, ora Agea: Cass. civ., sez. I, 5 settembre 2003, n. 12942, in *Foro amm CdS*, 2003, 2517 e Cass. civ., sez. I, 27 marzo 2003, n. 4564, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 629; con specifico riguardo alla neo istituita Agea: Cass. civ., sez. un., 11 novembre 2005, n. 22021, *ivi*, 2005, fasc. 11; con riferimento agli enti di riforma fondiaria: Cass. civ., sez. un., 13 luglio 1990, n. 7278, in *Foro it.*, Rep., 1990, voce *Amministrazione dello Stato* (rappresentanza), n. 36; Cass. civ., sez. un., 16 ottobre 1989, n. 4145, *ivi*, 1989, voce cit., n. 2; con riferimento all'Ente Poste Italiane: Cass. civ., sez. un., 28 luglio 1998, n. 8594, in *Foro it.*, 1998, I, 3164; Cass. civ., sez. lav., 14 aprile 1998, n. 3759, *ivi*, 1998, I, 1823, con nota di CAPONI, *Privatizzazione dell'ente pubblico e cessazione del patrocinio dell'avvocatura dello Stato*; Cass. civ., sez. un., 5 settembre 1997, n. 8587, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1627; con riferimento agli enti lirici: Cass. civ., sez. un., 5 agosto 1989, n. 2695, *ibid.*, n. 4; con riferimento ad un ente autonomo del teatro: Cass. civ., sez. un., 18 marzo 1987, n. 2712, in *Giust. civ. Mass.*, 1987, fasc. 3.

Regioni a statuto ordinario e gli enti che, pur avendo la forma della società per azioni, sono sorti dalla privatizzazione di un ente pubblico e di questo abbiano conservato le finalità e la soggezione al pubblico controllo - non hanno alcun obbligo di conferire un mandato scritto all'avvocato o procuratore dello Stato cui è affidata la loro rappresentanza, derivando il relativo *jus postulandi* direttamente dalla legge⁽¹⁶⁾.

L'esclusione della necessità del mandato *ad litem* anche nei casi di patrocinio autorizzato (degli enti pubblici non statali) rinviene la sua *ratio* nella sussistenza, a monte, di atto generale (legge, regolamento, decreto del capo dello Stato o deliberazione del consiglio regionale) di conferimento dello *jus postulandi* all'Avvocatura dello Stato, pubblicato nei modi di legge⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Cfr., in aggiunta alle decisioni citate nella precedente nt.: Cass. civ., sez. III, 16 ottobre 2008, n. 25268, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 10, 1489 (relativa all'ANAS S.p.A.), ove la Corte così motiva sul punto: “*Quanto alla mancanza di procura, già si è ricordato che, in base alla normativa vigente, l'ente può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (come stabilito per l'ANAS, per il quale anzi il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato era obbligatorio ex lege: cfr. D.L.C.P.S. 17 aprile 1948, n. 547, art. 51, ratificato e modificato con L. 2 gennaio 1952, n. 41, e successive modificazioni). Orbene, anche in regime cosiddetto "facoltativo" di assistenza legale e di patrocinio da parte dell'Avvocatura dello Stato non è necessario, in ordine ai singoli giudizi, uno specifico mandato all'Avvocatura medesima, nè quest'ultima deve produrre il provvedimento del competente organo dell'ente recante l'autorizzazione del legale rappresentante ad agire o resistere in causa. Ciò si evince dal R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 43, comma 1, e art. 45, e successive modificazioni. Quest'ultima norma, in particolare, stabilisce che per il patrocinio cosiddetto facoltativo si applica il secondo comma dell'art. 1, citato R.D., alla stregua del quale gli avvocati dello Stato esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede e non hanno bisogno di mandato, neppure nei casi nei quali le norme ordinarie richiedono il mandato speciale, bastando che consti della loro qualità (cfr. Cass., 26 luglio 1997, n. 7011; Cass., sez. un., 4 novembre 1996, n. 9523; Cass., 6 luglio 1991, n. 7515). Il R.D. n. 1611 del 1933, art. 45, prevede, infatti, che per l'esercizio delle funzioni di cui al precedente art. 43, (oltre che all'art. 44) si applica il precedente art. 1, comma 2, secondo cui gli Avvocati dello Stato esercitano le loro funzioni (innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede) senza bisogno di mandato, anche ove sia richiesto il mandato speciale, essendo sufficiente che consti della loro qualità. Pertanto anche nel caso di patrocinio facoltativo ex art. 43 cit., quale quello dell'ente controricorrente, l'Avvocatura di Stato non ha necessità di mandato (in disparte la questione - che peraltro la difesa della ricorrente non pone - della configurabilità di tale patrocinio come esclusivo, o meno, e quindi della legittimità, o meno, della norma regolamentare che lo qualifica in realtà come alternativo al patrocinio dell'Ufficio legale interno). Questa Corte (Cass. 22 febbraio 1990 n. 1308), del resto, ha già affermato che anche nella difesa degli enti semplicemente autorizzati e non obbligati ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, non è richiesto alcun atto di procura per l'esercizio dello "ius postulandi" da parte degli avvocati dello Stato (e quindi, peraltro, la deliberazione dell'ente di conferimento dell'incarico all'avvocatura ha natura di atto interno che non deve essere esternato e non ha alcuna incidenza sul processo). Ciò perchè - aveva già precisato Cass. 12 maggio 1981 n. 3141 - lo stesso "ius postulandi" degli Avvocati dello Stato, anche ove si tratti di rappresentanza e difesa in giudizio di un ente pubblico ammesso facoltativamente ad avvalersi del loro patrocinio, deriva direttamente dalla legge e non richiede quindi il conferimento di un mandato alla lite (Cass. 14 aprile 1998 n. 3759). Non occorre, dunque, concludere la decisione delle sezioni unite di questa Corte (Cass. s.u., 4 novembre 1996 n. 9523), investitura particolare per i singoli giudizi, essendo invece necessari, proprio per l'esclusione di una tale rappresentanza e l'affidamento di essa a privati professionisti, provvedimenti talvolta soggetti al visto degli organi di vigilanza”.*

⁽¹⁷⁾ Secondo parte della giurisprudenza il discrimine tra organismi pubblici, il cui patrocinio dev'essere assunto obbligatoriamente dalla difesa erariale, ed enti che sono solo facoltizzati (*rectius*: autorizzati) ad avvalersi della stessa potrebbe rinvenirsi nel possesso o meno della personalità giuridica, “*poiché il possesso della personalità giuridica determina l'imputazione all'ente medesimo, e non allo Stato, dei rapporti giuridici instaurati, con conseguente estraneazione rispetto al plesso organizzativo appartenente a quest'ultimo. Viceversa, l'assenza di personalità giuridica comporta l'assorbimento dell'organismo nella persona giuridica Stato, e quindi nell'ambito di quelle "Amministrazioni dello Stato" soggette all'applicazione del R.D. 30 ottobre 1933 n. 1611 (cfr. TAR Lombardia Milano, Sez. IV, 26 luglio 2005 n. 3419)*”: in questi termini, T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 13 febbraio 2007, n. 53, in *Foro amm. TAR*, 2007, 2, 733 (m.) e per esteso in www.giustizia-amministrativa.it, ove, in applicazione di tale criterio, è stato dichiarato inammissibile un ricorso notificato alla Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture al domicilio reale e non presso il domicilio legale dell'Avvocatura di Stato, dato che la Camera citata fa parte dell'Autorità di vigilanza, ai sensi degli artt. 241 e

In questo ambito, per completezza, si rende opportuno indagare in quali limiti l'esercizio del potere dell'Avvocatura dello Stato di delegare la difesa, secondo i meccanismi contemplati dal R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 ed in altre sparse norme speciali⁽¹⁸⁾, influisca sull'integrale applicabilità del regime processuale da tale R.d., specie in ordine alla questione della notifica degli atti processuali (successivi a quello introduttivo del giudizio di primo grado).

In primo luogo, si osserva che il regime processuale contemplato dal R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 non trova deroga nel caso in cui l'Avvocatura dello Stato, per le cause in cui si svolgano fuori dalla sua sede, abbia delegato la (sola) rappresentanza in giudizio a funzionari dell'amministrazione difesa ovvero "*in casi eccezionali anche procuratori legali, esercenti nel circondario dove si svolge il giudizio*" (art. 2, R.d. cit.).

Al riguardo, infatti, la giurisprudenza ha osservato che la delega delle cc.dd. funzioni procuratorie non incide sul patrocinio e sull'assistenza in giudizio dell'Avvocatura dello Stato, sicché questa conserva quei compiti anche laddove abbia esercitato questa facoltà⁽¹⁹⁾. Nonostante la delega, l'Avvocatura dello Stato conserva la rappresentanza in giudizio dell'Amministrazione con il connesso potere di sottoscrivere gli atti, di partecipare direttamente alle udienze, di affiancare il procuratore delegato, di sostituirsi a lui e di sostituirlo, di revocarlo. Tale rappresentanza è rigorosamente limitata alle funzioni procuratorie da esplicarsi nella sede dove si svolge il giudizio, nonché subordinata alla pendenza dello stesso giudizio o della sua fase che si svolge nella stessa sede. La delega in questione, inoltre, non è efficace in relazione alle attività processuali successive alle pronunce delle sentenze inerenti allo stesso giudizio.

Diversamente, vera e propria portata derogatoria della difesa dell'Avvocatura dello Stato è quella contemplata, con previsione di portata generale dall'art. 3, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, che contiene una disposizione di carattere di massima, applicabile ai giudizi innanzi al tribunale e al giudice di pace quale che sia il tipo di causa: "*innanzi ai tribunali ordinari ed ai giudici di pace le Amministrazioni dello Stato possono, intesa l'Avvocatura dello Stato, essere rappresentate dai propri funzionari che siano per tali riconosciuti*". Per l'attivazione del meccanismo previsto da tale disposizione occorre, in ogni caso, un preventivo "accordo" ("*intesa l'Avvocatura dello*

242, d.lgs. n. 163 del 2006, ente che non è distinto dallo Stato, ma organismo dello stesso, sia pure connotato da indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione e da autonomia organizzativa, con la conseguenza che la rappresentanza e la difesa spettano all'Avvocatura dello Stato. Sempre alla stregua di tale criterio, si ritiene che il patrocinio delle autorità indipendenti prive di personalità giuridica distinta dallo Stato compete, in carenza di espressa previsione derogatoria, alla difesa erariale (cfr., inoltre, T.A.R. Liguria, sez. I, 27 gennaio 2005, n. 113, in *Foro amm. TAR*, 2005, I, 56, con riferimento al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, organismo interministeriale istituito presso il Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare; Cons. St., sez. VI, 25 novembre 1994, n. 1716, in *Giust. civ.*, 1995, I, 619, con riferimento all'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato; nonché Cons. St., sez. VI, 7 settembre 2004, n. 5810, in *Foro it.*, 2005, III, 485, che utilizza i medesimi argomenti con riferimento ad una Università di studi statale).

⁽¹⁸⁾ Per una rassegna delle quali, si v., *amplius*, PAVONE, op. cit., 144 ss.; nonché, GALLO P., op. cit., 702; MEZZOTERO, *Della notificazione della sentenza di primo grado all'amministrazione statale rappresentata in giudizio da propri dipendenti ex art. 417bis c.p.c.*, in *Giust. civ.*, 2005, I, 1, 235; SCINO, op. cit., 626-627.

⁽¹⁹⁾ Cass. civ., sez. un., 2 maggio 1996, n. 4000, in *Giust. civ.*, 1996, I, 1537, ove si afferma che la notifica, ai fini del decorso dei termini per la sua impugnazione, della sentenza pronunciata in un giudizio nel quale sia parte una amministrazione dello Stato e nel quale l'Avvocatura dello Stato abbia delegato per la rappresentanza della Amministrazione un avvocato esercente nel circondario dove si è svolto il giudizio, come consentitole dall'art. 2, comma 1, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, deve essere effettuata all'Avvocatura dello Stato presso i suoi uffici, secondo il regime dettato dall'art. 11 dello stesso R.d. n. 1611 del 1933; pertanto la notifica effettuata al procuratore legale delegato è radicalmente nulla, con la conseguente inidoneità di tale notifica a far decorrere il termine breve per l'impugnazione della sentenza e impugnabilità della stessa sentenza entro il termine lungo di cui all'art. 327 c.p.c..

Stato”, afferma testualmente il citato art. 3), in mancanza del quale non può esservi delega delle funzioni di rappresentanza a funzionario.

Risulta necessario precisare che la trattazione del giudizio da parte del funzionario delegato ai sensi dell’art. 3, R.d. n. 1611 del 1933 dev’essere nettamente distinta dalla facoltà, attribuita all’Avvocatura dello Stato, di delegare a funzionari dell’amministrazione interessata la rappresentanza nei giudizi che si svolgono fuori dalla propria sede, ai sensi del citato art. 2⁽²⁰⁾. Invero, la delega ex art. 2, R.d. n. 1611 del 1933, a differenza del citato art. 3, concerne solamente le cc.dd. *funzioni procuratorie* (costituzione in giudizio, presenza alle udienze, adempimenti di cancelleria, ritiro del fascicolo di parte, estrazione di copie, richiesta di notificazione di atti processuali), mentre l’attività defensionale vera e propria (redazione degli atti del giudizio e, in generale, conduzione tecnica della lite) rimane affidata all’Ufficio dell’Avvocatura dello Stato competente per territorio. Non solo; la decisione sulla delega ex art. 2 cit. non è il risultato di un’intesa intercorrente tra Avvocatura e Amministrazione interessata, ma è rimessa, esclusivamente, all’apprezzamento della difesa erariale, che rimane, pur sempre, esclusiva titolare del patrocinio: le funzioni procuratorie di cui sopra vengono delegate ad un soggetto esterno all’Avvocatura (funzionario o libero professionista) per ragioni, essenzialmente, di comodità, trovandosi il giudice adito al di fuori della sede dell’Avvocatura stessa.

Ma la distinzione ontologica tra le due tipologie di deleghe assume rilievo anche dal punto di vista processuale: infatti, secondo consolidato orientamento della giurisprudenza, nell’ipotesi in cui l’amministrazione statale sia personalmente costituita in giudizio (c.d. autodifesa, di cui all’art. 3, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611), il funzionario delegato, in deroga alle disposizioni sulla domiciliazione legale presso l’Avvocatura dello Stato, assume la qualità di destinatario degli atti del processo per conto della parte rappresentata, essendo l’unico legittimato a ricevere le comunicazioni e notificazioni, non solo della sentenza che definisce il giudizio, ma dello stesso atto di impugnazione⁽²¹⁾.

Diversamente, la delega delle funzioni procuratorie ex art. 2, R.d. n. 1611/1933 non comporta al deroga all’art. 11, dello stesso R.d. in ordine all’obbligatorietà della notifica degli atti processuali (ed in specie della sentenza e dell’eventuale atto di impugnazione) presso l’Avvocatura dello Stato, come affermato dalla Suprema Corte.

In questo contesto, problemi interpretativi sono sorti in merito alle conseguenze, sul piano del luogo della notifica degli atti processuali, correlati alla scelta dell’Avvocatura dello Stato di ricorrere al meccanismo dell’autodifesa di cui all’art. 417- *bis* c.p.c., che consente alle amministrazioni pubbliche (non solo a quelle statali) di prescindere dalla difesa tecnica, potendo farsi rappresentare direttamente da propri

⁽²⁰⁾ V. sul punto, per approfondimenti, MEZZOTERO - ZUCCARO *La notificazione della sentenza di primo grado all’amministrazione statale costituita personalmente ex art. 417 bis c.p.c.: la Cassazione non persuade*, in *Rass. avv. St.*, 2008, 1, 208 ss.

⁽²¹⁾ In tal senso, *ex pluribus*, Cass. civ., sez. II, 19 giugno 2007, n. 14279, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 6, in tema di sanzioni amministrative *ex lege* n. 689/1981; Corte conti reg. Sicilia, sez. giurisd., 10 novembre 2005, n. 227, in *Riv. corte conti*, 2005, 6, 278; Cass. civ., sez. I, 5 gennaio 2000, n. 53, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 21; Cass. civ., sez. un., 24 agosto 1999, n. 599, *ivi*, 1999, 1831 e Cass. civ., sez. I, 21 maggio 1999, n. 4949, in *Giust. civ. Rep.*, voce *Sanzioni amministrative*, 156, entrambe sulla notificazione della sentenza ai fini del decorso del termine breve di impugnazione; Cass. civ., sez. I, 10 novembre 1994, n. 9385, in *Giust. civ. Mass.*, 1994, 11; Cass. civ., sez. lav., 10 luglio 1991, n. 7608, in *Giust. civ.*, 1992, I, 103 e Cass. civ., sez. lav., 6 luglio 1991, n. 7506, *ivi*, 3149, tutte relative alla notificazione dell’atto di impugnazione. Per ulteriori riferimenti giurisprudenziali si rinvia a PAVONE, op. cit., 160, in part. nt. 20.

dipendenti, salva la facoltà dell'Avvocatura dello Stato (riguardo, chiaramente, alle amministrazioni statali) di assumere la trattazione della causa “*ove vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici*”. La norma - introdotta dall'art. 42, comma 1, d.lgs. n. 80 del 1998, e successivamente modificata dall'art. 19, comma 17, d.lgs. n. 387 del 1998 - non fa altro che riproporre, riguardo alle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni di cui al comma 5 dell'art. 413 c.p.c., e limitatamente al primo grado di giudizio, il meccanismo di cui all'art. 3 t.u. n. 1611 del 1933.

L'orientamento della Suprema Corte sul tema, espresso per la prima volta nel 2008 e ribadito nel 2009, è decisamente nel senso dell'idoneità della notifica della sentenza, effettuata direttamente al dipendente dell'amministrazione che sta personalmente in giudizio, a determinare il decorso del termine breve per la proposizione dell'appello ai sensi degli artt. 325 e 326 c.p.c.⁽²²⁾.

2.- *Il patrocinio autorizzato ex art. 43, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611.*

Unitamente al patrocinio “obbligatorio” (art. 1, R.d. n. 1611/1933) nell'interesse delle Amministrazioni dello Stato, l'art. 43, R.d. n. 1611/1933 contempla, come detto, un'ulteriore forma di patrocinio erariale: quello “autorizzato”⁽²³⁾, che deriva da un provvedimento estensivo (normativo o amministrativo) dei compiti defensionali e di consulenza⁽²⁴⁾ dell'Avvocatura dello Stato, in favore di amministrazioni diverse da quelle statali⁽²⁵⁾, condizione imprescindibile per l'assunzione del patrocinio da parte

⁽²²⁾ Per approfondimenti, si rinvia a MEZZOTERO - ZUCCARO, op. cit., ove si svolgono osservazioni critiche alla sentenza 22 febbraio 2008, n. 4690 (in *Rass. avv. St.*, 2008, I, 238), con la quale la Suprema Corte, intervenendo per la prima volta sulla questione, è approdata alla discutibile soluzione interpretativa indicata sopra nel testo. In particolare, la pronuncia, confermata da Cass. civ., sez. lav., 30 gennaio 2009, n. 2528, in www.altalex.it, stabilisce che in tema di notificazione della decisione di primo grado in cui sia stata parte un'Amministrazione dello Stato, laddove l'Amministrazione si sia difesa attraverso proprio personale, la deroga all'art. 11, comma 1, R.d. n. 1611 del 1933 sull'obbligatoria notifica degli atti introduttivi di giudizio contro le amministrazioni erariali all'Avvocatura dello Stato, comporta, allorché l'Autorità convenuta in giudizio sia rimasta contumace ovvero si sia costituita personalmente (o tramite funzionario delegato), anche quella al comma 2 del suddetto art. 11, che prevede la notificazione degli altri atti giudiziari e delle sentenze sempre presso la stessa Avvocatura. Ne consegue che la notificazione della sentenza che chiude il giudizio di primo grado, ai fini del decorso del termine breve per l'impugnazione, deve essere effettuata alla stessa Autorità che si sia costituita mediante un proprio funzionario e non presso l'ufficio dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, territorialmente competente, trovando applicazione i principi generali di cui agli artt. 292 e 285 cod. proc. civ., i quali disciplinano anche le controversie in cui sia parte un'amministrazione dello Stato, in caso di inapplicabilità del predetto art. 11.

⁽²³⁾ Sul patrocinio autorizzato, si veda, in particolare, MAZZELLA, *Il patrocinio autorizzato dell'Avvocatura dello Stato*, in *Rass. avv. St.*, 1999, II, 98-99; in argomento, inoltre, GALLO P., op. cit., 715 ss.; PAVONE, op. cit., 237 ss.; SCINO, op. cit., 624-625; GIOVAGNOLI, op. cit., 396-397.

⁽²⁴⁾ Ai sensi dell'art. 47, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, l'Avvocatura dello Stato fornisce i pareri che le siano richiesti dagli enti dei quali assume la rappresentanza e difesa, a norma del titolo III dello stesso R.d.

⁽²⁵⁾ L'appartenenza dell'ente alla categoria di quelli ammessi al patrocinio autorizzato va accertata sulla base dello specifico provvedimento (normativo o amministrativo) autorizzatorio dello *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato e prescinde dalla veste formale dell'ente. Tra i moltissimi enti ammessi al patrocinio (autorizzato) dell'Avvocatura dello Stato possono ricordarsi: l'ANAS S.p.A., l'Unire, l'Istituto Postelegrafonici, il Coni, l'Agea, l'Aran, la Cri, l'Enac, l'Ice, l'Istat, l'Ipsz, l'Enav, la Consob, l'Etì, la Fintecna; il Registro italiano dighe, gli Enti lirici, le Istituzioni concertistiche e le Fondazioni lirico-sinfoniche, gli Enti parchi nazionali, l'Istituto Nazionale di Astrofisica, il Cnr, l'Agenzia Spaziale Italiana, la Nato, le Agenzie fiscali; la Stazione Sperimentale per i combustibili, la Stazione Sperimentale del vetro. Per ulteriori riferimenti, si rinvia a PAVONE, op. cit., 397 ss., ove una tabella degli enti ammessi al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, nonché a www.avvocaturastato.it. L'autorizzazione è intervenuta anche per le Autorità indipendenti, la cui funzione di regolazione espletata in posizione di neutralità non è stata ritenuta incompatibile con l'assunzione del patrocinio da parte dell'Avvocatura dello Stato: cfr., in proposito, Cons. St., sez. VI, 25 novembre 1994, n. 1716, cit.

dell'Avvocatura⁽²⁶⁾, che non può contenere altro che l'estensione dei compiti ontologicamente dovuti per le Amministrazioni statali anche ad enti pubblici non statali⁽²⁷⁾.

La *ratio* dell'estensione del patrocinio erariale ad enti diversi dallo Stato si rinviene nello stretto collegamento e interdipendenza tra i fini dello Stato e quelli degli enti a patrocinio autorizzato, nonché in esigenze di contenimento della spesa pubblica, che l'assunzione della difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato garantisce rispetto al patrocinio degli avvocati del libero foro.

Quando interviene il provvedimento autorizzatorio, la rappresentanza e la difesa sono assunte dall'Avvocatura dello Stato in via organica ed esclusiva e, fatta salva l'ipotesi di un conflitto interessi con lo Stato o le Regioni (art. 43, comma 3, R.d. n. 1611/1933)⁽²⁸⁾, si applicano le stesse regole del patrocinio obbligatorio.

E' da segnalare che, anche dal punto di vista terminologico, a seguito della modifica dell'art. 43, R.d. cit. ad opera dell'art. 11, l. n. 103/1979, è venuta meno la tradizionale distinzione tra patrocinio facoltativo ed obbligatorio che in precedenza veniva utilizzata, essendo, invece, più corretto, parlare di patrocinio "autorizzato"⁽²⁹⁾. Infatti, la novella del 1979, introducendo i commi 3 e 4 dell'art. 43, R.d. n. 1611/1933, ha inteso affermare il principio per cui qualora sia intervenuta l'autorizzazione, l'assistenza e la rappresentanza in giudizio si atteggia in termini di organicità ed esclusività; infatti, la possibilità di non avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato è stata limitata a "casi speciali", per i quali all'amministrazione possa apparire necessario affidarsi al patrocinio di un libero professionista (art. 43, comma 4) e previa apposita motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza ovvero ai "casi di conflitto di interessi con lo Stato o con le regioni"⁽³⁰⁾. In sostanza, quando il patrocinio è autorizzato, da un lato, all'Avvocatura dello Stato non è consentito rifiutarlo, dall'altro, all'Amministrazione non è consentito non richiederlo⁽³¹⁾. Detto altrimenti, il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato è la regola (o almeno dovrebbe essere tale, anche se la prassi registra un incremento dei casi di affidamento a liberi professionisti della difesa da parte di enti pubblici non statali); mentre, il ricorso ad avvocati del libero foro rappresenta l'eccezione, connotata da particolari presupposti affinché possa inverarsi⁽³²⁾.

⁽²⁶⁾ Quanto alle conseguenze della mancanza dell'autorizzazione *ex art.* 43, R.d. n. 1611/1933 sugli atti processuali compiuti dall'Avvocatura dello Stato, T.A.R. Molise, 21 marzo 1978, n. 31, in *Foro amm.*, 1978, I, 1334, ha osservato che "il ricorso proposto da un ente pubblico col patrocinio dell'avvocatura erariale, senza che sussista la autorizzazione ad avvalersi di tale patrocinio, esplicitamente richiesta per le amministrazioni pubbliche non statali dall'art. 43 r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, deve ritenersi inficiato non già da vera e propria nullità, bensì da semplice irregolarità, la quale è eliminata dalla successiva costituzione in giudizio, a mezzo di avvocato o di procuratore del libero foro, del soggetto irregolarmente difeso".

⁽²⁷⁾ In questo senso si esprime la Circolare dell'Avvocatura Generale dello Stato, n. 46/2002 prot. n. 17465 del 26 settembre 2002, oggetto: *Patrocinio dell'Avvocatura dello Stato*, in *Rass. avv. St.*, 2004, 773 ss.

⁽²⁸⁾ Cfr., Cass. civ., sez. un., 28 ottobre 1995, n. 11296, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, fasc. 10.

⁽²⁹⁾ In tal senso, BELLI, op. cit., 677; per una puntuale illustrazione delle ragioni che depongono nel senso della scomparsa del c.d. patrocinio facoltativo, si rinvia a PAVONE, op. cit., 249 ss.

⁽³⁰⁾ L'ipotesi di conflitto di interessi, preclusiva del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, si verifica solo quando Stato e regione (o ente regionale) partecipino entrambi allo stesso giudizio: in tal senso, Cass. civ., sez. un., 28 ottobre 1995, n. 11296, in *Giust. civ. Mass.*, 1995, fasc. 10.

⁽³¹⁾ L'espressione, particolarmente calzante, è di MAZZELLA, op. cit., 99, che richiama, in proposito, il tradizionale orientamento della Suprema Corte (Cass. civ., sez. un., 24 febbraio 1975, n. 700; *id.*, 5 luglio 1983, n. 4512, in *Rass. avv. St.*, 1983, I, 699).

⁽³²⁾ In tal senso, puntualmente, Cons. St., sez. IV, 4 ottobre 1999, n. 1509, cit., osserva: "A norma del combinato disposto degli artt. 1, secondo comma 43 e 45 del r.d. 1611/1933, gli avvocati dello Stato, sia che rappresentino lo

E' quest'ultimo l'aspetto che merita di essere particolarmente focalizzato, onde saggiare la tenuta dell'impostazione accolta dal T.A.R. Lazio nella decisione n. 4640/2009, che finisce - con una sorta di *interpretatio abrogans* dell'intero art. 43, R.d. n. 1611/1933 - per ricostruire il meccanismo di operatività del patrocinio autorizzato in termini di mera facoltatività, dipendente da una scelta discrezionale dell'ente, ossia da una "sua previa istanza rivolta all'Avvocatura perché assuma la rappresentanza e la difesa in giudizio".

3.- *Prime conclusioni: l'obbligatorietà del patrocinio autorizzato esclude la necessità di qualsiasi formale deliberazione e richiesta dell'ente, operando l'autorizzazione ex se, mentre è l'eventuale ricorso a liberi professionisti a richiedere un'apposita delibera.*

Il quadro normativo sopra tratteggiato consente di pervenire alle seguenti, ben definite conclusioni, da cui risulta distonica la decisione n. 4640/2009 del Tribunale regionale del Lazio e, diversamente, puntualmente colte dal Tribunale regionale calabrese:

1) l'Avvocatura dello Stato è sempre esonerata dal mandato *ad litem*⁽³³⁾ quando rappresenta e difende in giudizio le Amministrazioni dello Stato e tutti gli enti pubblici, statali e regionali, dei quali abbia conseguito il patrocinio (autorizzato) in via organica ed esclusiva, non risultando neppure necessaria la produzione della delibera amministrativa dell'Ente di autorizzazione a resistere o ad agire in giudizio, che è presupposta dalla sussistenza - a monte - del provvedimento autorizzatorio ed estensivo del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ex art. 43, comma 1, R.d. n. 1611/1933;

2) fermo restando che la rappresentanza e l'assistenza sono oggi, nei sensi sopra chiariti, pur sempre *organiche* ed *esclusive* (art. 43, comma 3, R.d. cit.), essendo venuto meno il patrocinio c.d. facoltativo per gli enti autorizzati, e che - coerentemente - gli avvocati e i procuratori dello Stato non hanno, nell'uno e nell'altro caso, bisogno di mandato, il differente titolo del patrocinio erariale, necessario od eventuale (*rectius*: autorizzato), ai sensi, rispettivamente, degli artt. 1 e 43, R.d. n. 1611/1933, incide, dunque, solo in ordine a profili di ordine processuale, come l'operatività o meno del c.d. foro erariale ex artt. 6, R.d. 1611/1933 e 25 c.p.c. (escluso nei casi di enti a

Stato, sia che rappresentino un ente pubblico ammesso al patrocinio, non hanno bisogno di mandato per svolgere la loro funzione in sede giudiziaria, essendo sufficiente che consti la loro qualità; pertanto, non occorrono né un atto di conferimento del mandato, né una deliberazione di autorizzazione a stare in giudizio"; in quella stessa circostanza il Collegio ha, inoltre, precisato che: "Per le Amministrazioni statali e per gli enti pubblici ammessi al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, alla medesima Avvocatura spetta ope legis la rappresentanza e difesa in giudizio, senza che occorra un atto deliberativo diretto a tali fini, mentre la delibera di siffatto patrocinio è richiesta - ai sensi dell'art. 43, comma 4, del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 - nel diverso caso in cui l'Amministrazione intenda affidare la propria difesa a liberi professionisti" (il principio è stato affermato con riferimento al patrocinio della Regione Calabria).

⁽³³⁾ Peraltro, la questione di legittimità costituzionale della regola del mandato *ex lege* è stata ritenuta manifestamente infondata, in relazione all'art. 97 Cost., da Cass. civ., sez. I, 22 febbraio 1990, n. 1308, in *Rass. avv. St.*, 1990, I, 60, ove la Suprema Corte ha così motivato sul punto: "Non si vede come il mantenimento dei rapporti tra Amministrazione rappresentata ed Avvocatura dello Stato nell'ambito dell'ordinamento amministrativo, e l'esclusione di ogni riflesso degli stessi sulla regolarità del processo, possa incidere negativamente sul buon andamento e sulla imparzialità dell'Amministrazione pubblica ovvero sull'ordinamento interno degli uffici. Al contrario, l'art. 12 della legge n. 103-79, nell'attribuire espressamente all'Amministrazione interessata il potere decisionale in ordine all'iniziativa giudiziaria e nell'individuare in modo rigido l'organo competente ad assumere la decisione nel caso di contrasto con l'Avvocatura dello Stato (il Ministro, per le amministrazioni statali), sembra porsi nel pieno rispetto dei precetti costituzionali invocati dai ricorrenti".

patrocinio autorizzato)⁽³⁴⁾ e l'obbligatorietà della notifica degli atti processuali presso la sede dell'Avvocatura, ex artt. 11, R.d. n. 1611/1933 cit. e 144 c.p.c.⁽³⁵⁾, valendo le norme ordinarie di procedura, sicchè l'atto introduttivo del lite dovrà essere notificato presso la sede dell'Ente convenuto. Infatti, la notifica effettuata all'Avvocatura precluderebbe all'Ente la possibilità di valutare tempestivamente la specialità del caso, ai fini dell'affidamento del patrocinio a difensore del libero foro⁽³⁶⁾;

⁽³⁴⁾ Cfr., Cass. civ., sez. lav., 29 luglio 2008, n. 20582 e Cass. civ., sez. un., 10 maggio 2006, n. 10700, citt., che escludono l'applicazione della regola del foro erariale riguardo ai giudizi di cui siano parti Università degli Studi statali; nello stesso senso, con riguardo all'Agenzia del Demanio, Cass. civ., sez. I, 26 ottobre 2006, n. 23005, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 10; con riguardo all'ANAS, Cass. civ., sez. III, 3 agosto 2001, n. 10690, *ivi*, 2001, 1538; con riguardo all'Ente di sviluppo agricolo per la regione Sicilia, Cass. civ., sez. II, 11 aprile 2001, n. 5424, *ivi*, 2001, 770; con riguardo alle Ferrovie dello Stato, Cass. civ., sez. I, 28 giugno 1997, n. 5787, *ivi*, 1997, 1077; con riferimento all'Agenzia per la promozione dello sviluppo del mezzogiorno, Cass. civ., sez. I, 25 agosto 1997, n. 7956, in *Foro it.*, 1997, I, 3167; con riferimento alle Regioni a statuto ordinario, Cass. civ., sez. un., 4 novembre 1996, n. 9523, cit. Per ulteriori più risalenti riferimenti giurisprudenziali, sul punto, si v. PAVONE, op. cit., 268. In generale sull'ambito di applicazione del c.d. foro erariale e sulle sue deroghe, si veda IANNI, in MEZZOTERO - BIESUZ, *Codice delle esecuzioni forzate nei confronti della P.A.*, Roma, Neldiritto editore, 2009, 293 ss.

⁽³⁵⁾ Sul principio per cui l'obbligo della notifica degli atti introduttivi dei giudizi presso l'Avvocatura dello Stato, previsto ai sensi dell'art. 1, l. n. 260/1958 soltanto per le Amministrazioni dello Stato, e non per soggetti giuridici diversi, anche se è data loro la possibilità di avvalersi dell'Avvocatura per la consulenza e per la difesa in giudizio, cfr., in aggiunta alle decisioni citate nella nota precedente, Cass. civ., sez. III, 11 febbraio 2009, n. 3353, in *Guida al diritto*, 2009, fasc. 17, 54, relativa all'ANAS; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III-*quater*, 27 ottobre 2008, n. 9172, in www.giustizia-amministrativa.it, relativa all'Istat; Cons. St., sez. VI, 21 settembre 2005, n. 4909, in www.lexitalia.it, n. 10/2005, relativa ad una Università statale; Cass. civ., sez. un., 29 aprile 2004, n. 8211, cit., relativa alla Regione Calabria; Cons. St., sez. VI, 23 ottobre 2001, n. 5567, in www.giustizia-amministrativa.it, relativa all'Agensud; Cons. St., sez. IV, 12 aprile 2001, n. 2275, in *Foro amm.*, 2001, 836, relativa all'ANAS; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, sez. I, 4 settembre 2000, n. 415, in www.giustizia-amministrativa.it, relativa all'ANAS; Cass. civ., sez. III, 2 settembre 1998, n. 8722, in *I contratti*, 1999, 29, con nota di MUCIO, relativa alla Regione Calabria; Cass. civ., sez. un., 4 novembre 1996, n. 9523, in *Foro it.*, 1997, I, 3343, con nota di IMPAGNATIELLO, relativa alla Regione Lazio; Cass. civ., sez. un., 3 ottobre 1996, n. 8648, *ivi*, relativa alla Regione Puglia; Cass. civ., sez. I, 15 marzo 1996, n. 2169, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 366, relativa all'Istituto Postelegrafonici; Cass. civ., sez. I, 25 novembre 1995, n. 12215, *ivi*, 1995, fasc. 11, relativa ad una Usl della regione siciliana; Cass. civ., sez. un., 11 aprile 1995, n. 4149, *ivi*, 805, relativa alla Gestione ex Enpas dell'Impdap; Cass. civ., sez. III, 29 maggio 1992, n. 6487, *ivi*, 1992, fasc., relativa alla Regione Sardegna, per la quale l'art. 73, d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Sardegna, ha modificato l'art. 55, d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 stabilendo che l'amministrazione della regione ha la semplice facoltà, e quindi non più l'obbligo, di avvalersi dell'assistenza legale dell'avvocatura dello Stato.

⁽³⁶⁾ In questo senso, Cass. civ., sez. I, 25 agosto 1997, n. 7956 e Cass. civ., sez. un., 4 novembre 1996, n. 9523, citt.; particolarmente illuminante, in proposito, è quanto osservato da Cons. St., sez. VI, 21 settembre 2005, n. 4909, cit., secondo cui: *“Ritiene in generale il Collegio che si debba operare una distinzione fondamentale sul patrocinio, rappresentanza e domiciliazione ex lege dell'Avvocatura dello Stato (prevista dalle norme fondamentali dell'Avvocatura erariale e in particolare dagli artt. 1 e 11 del R.D. n. 1611/33), e la rappresentanza e difesa della medesima Avvocatura nei confronti di Amministrazioni ed Enti pubblici per i quali la legge espressamente prevede l'avvalimento. Nella prima ipotesi l'Avvocatura dello Stato ex lege, istituzionalmente ed in via esclusiva, provvede al patrocinio ed alla difesa delle Amministrazioni dello Stato a cui è concessa, pure ex lege, la - consequenziale diretta ed esclusiva - domiciliazione delle medesime Amministrazioni presso gli uffici dell'Avvocatura erariale; nella seconda ipotesi la facoltà pure prevista per legge da parte di Amministrazioni pubbliche 'non statali' di potersi avvalere del patrocinio e della difesa dell'Avvocatura erariale comporta anche la domiciliazione delle Amministrazioni abilitate presso l'Avvocatura, ma come 'conseguenza ulteriore e diversa' della facoltizzazione di avvalersi della rappresentanza dell'organo difensivo dello Stato. Secondo il Collegio si deve quindi considerare, per ciò che concerne la domiciliazione ex lege, una distinzione tra le due forme di difesa e rappresentanza, in quanto il domicilio ex lege che comporta l'indubbio 'singolare privilegio' della domiciliazione ex art. 184 c.p.c., è strettamente connesso alla speciale, eccezionale rappresentanza e difesa che l'Avvocatura compie nei confronti delle sole Amministrazioni statali, la cui esclusiva peculiarità non può essere trasfusa sic et simpliciter nell'ipotesi in cui le (altre) Amministrazioni pubbliche possano solo eventualmente 'avvalersi' del patrocinio dell'Avvocatura. Del resto anche nei negozi di rappresentanza e difesa di diritto comune - a cui comunque ci si deve riferire per l'applicazione*

3) l'autorizzazione, conferita ad enti pubblici diversi dallo Stato, ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato determina la costituzione *ope legis* di un mandato di rappresentanza e difesa in giudizio avente caratteri di organicità ed esclusività, il quale, fuori dei casi di conflitto d'interessi tra l'ente e lo Stato o le regioni, può eccezionalmente essere interrotto solo allorché la determinazione di non avvalersi del patrocinio dell'avvocatura risulti da una delibera motivata dell'ente sottoposta agli organi di vigilanza: in tal senso depone l'inequivoca formulazione del comma 4 dell'art. 43, R.d. n. 1611/1933⁽³⁷⁾.

Una ortodossa interpretazione del sistema di funzionamento del patrocinio autorizzato conduce a ritenere che, per un verso, atteggiandosi il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ex art. 43, R.d. n. 1611/1933 in termini di organicità ed esclusività, non occorre alcuna espressa deliberazione (o "previa istanza", come si esprime il T.A.R. Lazio nella decisione n. 4640/2009) dell'ente di avvalersi di tale patrocinio; l'iniziativa giudiziaria dell'Avvocatura dello Stato richiede il consenso dell'Amministrazione rappresentata, come chiaramente si desume dall'art. 12, l. 3 aprile 1979, n. 103, secondo cui "*le divergenze che insorgono tra il competente ufficio dell'Avvocatura dello Stato e le amministrazioni interessate, circa la instaurazione di*

interpretativa di istituti di carattere generale - , l'elezione di domicilio è un negozio particolare e diverso che si aggiunge a quello del mandato professionale ma che non è strettamente connesso e consequenziale. Ne deriva ad avviso del Collegio che l'eccezionale domiciliazione ex lege prevista dal combinato disposto dell'art. 11 T.U. n.286/1933 e dell'art. 144 c.p.c., può essere istituzionalmente concepita solo nei confronti delle 'Amministrazioni dello Stato', cioè nelle ipotesi in cui ex lege debba essere convenuta in giudizio un'Amministrazione dello Stato in 'senso proprio', e non nei casi in cui pubbliche amministrazioni siano, anche ex lege, abilitate a potersi avvalere del patrocinio e della difesa dell'Avvocatura. Tale convincimento, oltre che sul piano sistematico, trova conforto anche nella considerazione della necessaria 'conoscibilità generale ex ante del domicilio legale presso l'Avvocatura, conoscibilità concepibile solo ed esclusivamente per le Amministrazioni dello Stato, per quelle Amministrazioni cioè per cui la legge stessa prevede in via generale l'esclusivo patrocinio dell'Avvocatura erariale, ma tale norma di generale privilegio non è collegabile all'ipotesi in cui pubbliche amministrazioni si possano solo 'avvalere' di tale patrocinio di per sé non necessariamente conoscibile da parte di terzi e la cui artificiosa estensione renderebbe difficilmente plausibile l'allargamento di un privilegio concepibile, ripetersi, solo per le Amministrazioni dello Stato in senso tecnico; d'altronde tale prospettata distinzione trova la sua logica corrispondenza nell'altrettanto nota distinzione tra rappresentanza e difesa 'attiva' e quella 'passiva'; cioè tra l'esercizio del patrocinio in veste di attore o di convenuto, per cui, nell'ambito del patrocinio 'facoltativo' ex lege la conseguente domiciliazione può essere giustificata (quale conseguenza 'fisiologica' della rappresentanza facoltizzata dalla legge), solo nella prima ipotesi (in cui si porta a conoscenza del convenuto l'effetto domiciliatorio), ma non nella seconda in cui l'attore non può considerarsi (ex lege) edotto dell'avvenuto 'avvalimento' da parte dell'Amministrazione (non statale) e del relativo domicilio (diverso da quello della sede legale dell'Amministrazione). E ancora, sempre nell'ottica della conoscibilità esterna da parte di terzi della sussistenza del domicilio ex lege, va ulteriormente rilevato come nell'ambito della rappresentanza istituzionale essa sia ex ante prevista in via generale dalla legge (come considerato quale conseguenza 'naturale' della rappresentanza), mentre tale consequenzialità non è opponibile ai terzi nell'ipotesi della difesa 'facoltizzata' che, pur prevista per legge, deve essere in concreto supportata da un apposito provvedimento volitivo (anche di carattere generale) dell'Amministrazione che intenda per l'appunto avvalersi del patrocinio erariale, e non si può certo pretendere che l'interessato debba svolgere (ai fini dell'individuazione del domicilio) un'apposita preventiva indagine sull'esercizio di tale facoltà (...). Pertanto, alla luce delle considerazioni svolte, ritiene la Sezione di dover confermare la conclusione a cui è pervenuto il Tribunale con la richiamata impugnata sentenza, circa la validità della notifica 'diretta' dell'originario ricorso nei confronti dell'Università Italiana per stranieri presso il suo 'naturale' domicilio legale'.

⁽³⁷⁾ In questi termini, Cass. civ., sez. un., 5 luglio 1983, n. 4512, in *Rass. avv. St.*, 1983, I, 699. Nello stesso senso, quanto all'eccezionalità dei casi in cui può essere escluso il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 43, comma 4, R.d. n. 1611/1933 ed ai presupposti per il ricorso a liberi professionisti, cfr.: Cass. civ., sez. I, 26 gennaio 2001, n. 1086, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 152; Cass. civ., sez. lav., 27 novembre 1999, n. 13292, in *Foro it.*, 2000, I, 3219; Cass. civ., sez. lav., 18 agosto 1997, n. 7649, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1435. Cass. civ., sez. I, 4 maggio 1993, n. 5183, *ivi*, 1993, 810; Cass. civ., sez. un., 24 febbraio 1975, n. 700, in *Rass. avv. St.*, 1975, I, 696.

un giudizio o la resistenza nel medesimo, sono risolte dal ministro competente con determinazione non delegabile’ (analogamente dispone il comma 2 dello stesso art. 12 per le divergenze che insorgono tra l’Avvocatura dello Stato e le amministrazioni non statali)³⁸. Quando, perciò, l’Avvocatura dello Stato assume un’iniziativa giudiziaria, in ordine alla stessa vi è il consenso della Amministrazione interessata (che ha impedito l’insorgere di una “divergenza”) ovvero, se “divergenza” vi è stata, essa è stata risolta nel senso dell’iniziativa con la “determinazione” prevista dal comma 1 dell’art. 12. In ogni caso, il consenso dell’Amministrazione interessata, comunque esso si sia realizzato (in via tacita ed informale ovvero mediante espressa determinazione), costituisce - come affermato costantemente dalla giurisprudenza richiamata - un atto che non ha alcuna incidenza sul processo, posto che la legge non richiede l’esistenza di un atto di procura per l’esercizio dello *jus postulandi* da parte degli avvocati e procuratori dello Stato. Principio, questo, che trova applicazione - come illustrato - anche per gli enti semplicemente autorizzati (e non obbligati) ad avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, la cui deliberazione di avvalersi di tale facoltà, e di conferimento dell’incarico, ha natura di atto meramente interno e non abbisogna di esteriorizzazione in formale procura.

Per altro verso, è la sussistenza del caso speciale, che giustifica e legittima il ricorso da parte dell’ente al patrocinio di un professionista del libero foro, ad imporre l’adozione di una motivata delibera, da sottoporre agli organi di vigilanza, per un controllo di legittimità³⁹).

Ai fini del perfezionamento della fattispecie derogatoria del patrocinio erariale, contemplata dal comma 4 dell’art. 43, n. 1611/1933, devono, quindi, concorrere due precise condizioni:

- 1) che l’ente abbia ritenuto, mediante specifica deliberazione motivata, di non avvalersi nel caso concreto dell’organo di difesa erariale previsto in via generale dalla legge;
- 2) che la deliberazione sia stata sottoposta agli organi che esercitano la vigilanza sull’ente.

Da ciò deriva che il mancato verificarsi anche di una sola delle condizioni richieste dall’art. 43, comma 4, R.d. n. 1611/1933 comporta - come lucidamente espresso dal Tribunale regionale calabrese nella decisione n. 190/2009 - la inefficacia giuridica del conferimento del mandato al difensore privato, il quale rimane sfornito dello *jus postulandi* in nome e per conto dell’ente pubblico⁴⁰).

³⁸) In proposito, come precisato da Cass. civ., sez. un., 6 luglio 2006, n. 15342, in www.lexitalia.it, n. 9/2006, l’art. 12, comma 1, l. n. 103/1979 attribuisce al Ministro del potere di comporre le divergenze tra Avvocatura dello Stato e amministrazioni circa la instaurazione di un giudizio o la resistenza del medesimo, mentre rientrano nell’ambito delle competenze dirigenziali i (soli) poteri sostanziali di gestione delle liti, in considerazione dell’espressa salvezza dell’art. 12, comma 1, l. cit. dall’art. 16, lett. f), d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

³⁹) Cass. civ., sez. I, 4 maggio 1993, n. 5183, in *Giust. civ. Mass.*, 1983, 810; Cass. civ., sez. III, 4 febbraio 1987, n. 1057, *ivz*, 1987, fasc. 2; Cass. civ., sez. un., 5 luglio 1983, n. 4512, cit.; per ulteriori più risalenti precedenti, si rinvia a PAVONE, op. cit., 252 ss., il quale rileva che la delibera di affidamento del patrocinio ad avvocati del libero foro può essere adottata dall’ente anche per una serie o categoria di affari (ad esempio, cause in materia espropriativa), argomentando in tal senso dal raffronto tra l’art. 11, l. n. 103/1979 e l’art. 5, comma 2, R.d. n. 1611/1933, ove si specifica che l’incarico a liberi professionisti dev’essere dato nei “*singoli*” casi, e dunque di volta in volta, mentre una tale limitazione non si rinviene nell’art. 11, cit.

⁴⁰) In tal senso, espressamente, Cass. civ., sez. III, 4 febbraio 1987, n. 1057, cit.; alla conclusione dell’inammissibilità dell’attività defensionale (nella specie, consistente nella proposizione di un ricorso per cassazione) da parte di un avvocato del libero foro, in forza di una delibera dell’ente che non contenga l’espressa e motivata volontà di non

La delibera di affidamento dell'incarico defensionale ad avvocato del libero foro (da distinguere dalla procura *ad litem*, che va, comunque, conferito al libero professionista, la quale rimane soggetta ai normali controlli previsti dal codice di rito civile)⁽⁴¹⁾ quando l'ente, in casi speciali, decida di avvalersi del patrocinio di un libero professionista deve puntualmente e congruamente motivare in ordine alla specialità del caso che giustifica il ricorso a professionista esterno, in modo tale da consentire il controllo di legittimità da parte dell'organo di vigilanza, diretto ad accertare se la determinazione amministrativa, estrinsecatasi nell'atto, abbia rispettato i limiti, le modalità procedurali e le forme previste dalla legge, sicché la sottoposizione dell'atto al controllo di legittimità, pur non influenzando sulla perfezione e sulla validità dell'atto, costituisce un requisito per la sua efficacia, nel senso che ne condiziona la operatività e la sua esecuzione; sicché, in mancanza di tale controllo, non può operare la deroga al patrocinio erariale *ex art. 43, comma 4, R.d. n. 1611/1933*, pur sussistendo, in ipotesi, la specialità del caso⁽⁴²⁾.

Di certo, non può ritenersi congrua motivazione in ordine alla sussistenza della specialità del caso la considerazione relativa all'“*entità del valore della causa*”, tale da “*giustificare il ricorso ad azioni difensive di carattere eccezionale*”, addotta dall'Autorità portuale di Gioia Tauro a sostegno del mandato conferito all'avvocato del libero foro nel giudizio svoltosi innanzi al Tribunale regionale calabrese e definitosi con la sentenza n. 190/2009, qui in commento.

Se bastasse una tale motivazione - in disparte ad ogni osservazione circa il deprecabile giudizio di valore sulle garanzie che la difesa dell'Avvocatura dello Stato è in grado di offrire - verrebbe di fatto ad essere capovolto il principio che impone di ritenere il ricorso a liberi professionisti l'eccezione e la difesa dell'Avvocatura la regola, con intuibili aggravii di costi per l'ente correlati allo svolgimento dell'attività defensionale da parte di un libero professionista e con il rischio della possibile dichiarazione di nullità dell'attività processuale svolta del difensore privato per inesistenza dello *jus postulandi* (come puntualmente avvenuto nel caso scrutinato dal Tribunale amministrativo regionale calabrese).

Le norme sul patrocinio esclusivo non possono essere interpretate in maniera elastica e poco rigorosa (ad esempio, ammettendo l'affiancamento all'Avvocatura di professionisti del libero foro; ricorso sporadico al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato da parte di Regioni a Statuto ordinario che abbiano scelto di avvalersi in via esclusiva del patrocinio della stessa *ex art. 10, l. 3 aprile 1979, n. 103*, ovvero di enti che fruiscono del patrocinio autorizzato). Non può che condividersi l'opinione di chi ritiene che il principio di esclusività del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato a favore di tutte le Amministrazioni pubbliche da essa difese ha costantemente garantito, conformemente alla funzione giustiziale propria della difesa erariale, sia il rispetto del principio di economicità dell'azione amministrativa (considerata la tendenziale gratuità del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato), sia, soprattutto, la certezza del diritto processuale per coloro che agiscono in giudizio contro gli enti pubblici, sia ancora l'uniformità di indirizzo interpretativo per tutte le amministrazioni difese, con

avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, era in precedenza pervenuta Cass. civ., sez. un., 5 luglio 1983, n. 4512, cit.

⁽⁴¹⁾ Cfr., in proposito, Cass. civ., sez. I, 28 novembre 1992, n. 12729, in *Giust. civ. Mass.*, 1992, fasc. 11; Cass. civ., sez. un., 16 ottobre 1989, n. 4145, cit.; *id.*, 29 agosto 1989, n. 3817, *ivi*, 1989, fasc. 8-9.

⁽⁴²⁾ Il principio è applicato da Cass. civ., sez. III, 4 febbraio 1057, cit.

conseguente garanzia per i diritti dei cittadini (c.d. funzione nomofilattica dell'Avvocatura dello Stato)⁽⁴³⁾.

4.- *Ipotesi controverse in ordine alla natura del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.*

Non è sempre agevole stabilire quale natura abbia il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, specie in ragione del carattere polimorfico delle pubbliche amministrazioni e della spiccata autonomia riconosciuta a molti enti pubblici, che in molti casi comportano difficoltà per l'interprete e l'operatore in ordine alla individuazione degli esatti connotati dello *jus postulandi* erariale, mettendone in crisi addirittura la stessa permanenza⁽⁴⁴⁾.

In questo contesto, meritano, in particolare, di essere segnalate le seguenti fattispecie, che più delle altre, hanno creato dispute in giurisprudenza.

4.1.- *Le istituzioni scolastiche.*

L'organizzazione del sistema scolastico e delle istituzioni scolastiche è stata, come è noto, riformata ad opera dell'art. 21, l. 15 marzo 1997, n. 59 e delle sue fonti delegate⁽⁴⁵⁾.

In particolare, la riforma ha provveduto:

- alla riduzione del numero delle istituzioni scolastiche (d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233);

e, con decorrenza dal 1 settembre 2000:

- alla attribuzione di personalità giuridica a ciascuna delle istituzioni scolastiche;
- all'ampliamento dell'autonomia amministrativa di queste, rispetto ai limiti originariamente segnati dall'art. 26 del T.U. n. 297 del 1994, sia sotto il profilo didattico, che sotto quello organizzativo e finanziario (d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275);
- all'attribuzione della qualifica dirigenziale ai capi d'istituto in servizio (d.Lgs. 6 marzo 1998, n. 59, refluato nel d.Lgs. n. 165/2001, con gli artt. 25-*bis* e 25-*ter*).

Dal contesto normativo richiamato risulta che le istituzioni scolastiche autonome seguitano a svolgere, pur dopo la riforma, funzioni e finalità di competenza dello Stato (come attestato dall'art. 1, comma 3, lett. q) l. n. 59 del 1997 che conferma la permanenza in capo allo Stato delle attribuzioni in materia di ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale), continuando ad operare come organi di questo, anche se,

⁽⁴³⁾ In questo senso, a proposito del patrocinio delle Università statali, ma con riferimento, più in generale, al patrocinio autorizzato di tutti gli enti pubblici non statali *ex art.* 43, R.d. n. 1611/1933, RAGO, *Università degli studi: giudice amministrativo e ordinario concordano sul patrocinio esclusivo ed obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato*, in *Rass. avv. St.*, 2004, III, 769 ss., in part. 771.

⁽⁴⁴⁾ Sul dibattito intorno al regime, ai fini dello *jus postulandi*, di taluni enti o amministrazioni a causa della difficoltà di individuazione della loro esatta natura v. CRESTA, *Patrocinio delle c.d. autonomie funzionali da parte dell'avvocatura dello stato tra incertezze classificatorie, inadeguatezze normative, contrasti giurisprudenziali e massime erronee*, in *Foro it.*, 2003, III, 255; CAPONI, *Privatizzazione dell'ente pubblico e cessazione del patrocinio dell'avvocatura dello stato*, in *Foro it.*, 1998, I, 1827; PEYRON, *Il rapporto di lavoro del personale dell'ente ferrovie dello stato secondo la l. n. 210/85* e ALBENZIO, *La natura del nuovo ente ferrovie dello stato - La competenza per le controversie di lavoro e il patrocinio dell'avvocatura dello stato*, in *Foro it.*, 1986, V, 157; RANDAZZO, *Sulla estensibilità agli enti territoriali minori del patrocinio legale dell'avvocatura dello stato*, in *Nuova rass.*, 1984, 1165.

⁽⁴⁵⁾ Per approfondimenti, si rinvia a ZERMAN, *Il nuovo ordinamento giuridico della scuola*, Rimini, Maggioli, 2001, 103 ss.

attraverso l'attribuzione di personalità giuridica, le stesse divengono autonomo centro di imputazione giuridica⁽⁴⁶⁾.

L'art. 21, l. 15 marzo 1997, n. 59 prevede, dunque, il riconoscimento di una autonoma personalità giuridica alle istituzioni scolastiche statali.

In precedenza queste ultime avevano natura di organi propri dello Stato, seppur dotate di autonomia amministrativa, ad esse riconosciuta dai c.d. decreti delegati, di cui alla legge delega n. 47/1973 e d.P.R. n. 416/1974. Tuttavia, la loro trasformazione in persone giuridiche, non ha in alcun modo comportato la conseguenza che le stesse potessero ricorrere, per il patrocinio legale, a liberi professionisti.

Rimane fermo il principio che le Istituzioni in parola usufruiscono del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, da esercitare con le proprie processuali proprie delle Amministrazioni dello Stato ai sensi dell'art. 1, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, rimanendo esse compenstrate nell'amministrazione dello Stato, nella quale sono incardinate.

Nonostante la diatriba sull'esatta individuazione della loro natura (enti autonomi, enti strumentali, organi statali o enti-organo), in giurisprudenza e in dottrina è prevalso l'orientamento favorevole a considerarle organi statali difesi obbligatoriamente dall'Avvocatura dello Stato⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁶⁾ Per una articolata e compiuta ricostruzione della tematica v. PAOLUCCI, *Ma chi difende le istituzioni scolastiche?*, sul sito <http://www.andis.it> e sul sito <http://www.temispa.com>; il dibattito è, altresì, illustrato da GALLO. P., op. cit., 713; Pavone, op. cit., 331 ss.; SIMONI, *La legittimazione sostanziale e processuale delle istituzioni scolastiche nelle controversie di lavoro*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 5, 2002, 798 ss.; ZERMAN, *Sulla natura giuridica dell'ente scuola in relazione al patrocinio dell'avvocatura dello Stato*, in *Rass. avv. St.*, 2000, II, 32; un accenno alla tematica dello *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato in favore delle istituzioni scolastiche è contenuto in GIOVAGNOLI, op. cit., 391.

⁽⁴⁷⁾ Cfr., in tal senso, in dottrina, tutti gli Autori citati nella nota precedente; in giurisprudenza, v., da ultimo, Cass. civ., sez. lav., 29 luglio 2008, n. 20582, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 7-8, 1223, ove si afferma chiaramente: "Per istituti e scuole di ogni ordine e grado, per i quali, in quanto organi dello Stato, era pacificamente operante il patrocinio obbligatorio R.D. n. 1611 del 1933, ex art. 1, con pienezza di effetti sul piano processuale, il d.P.R. n. 352 del 2001, dopo che con la l. 59 del 1997, art. 21, alle istituzioni scolastiche è stata attribuita l'autonomia e la personalità giuridica, ha infatti disposto che l'Avvocatura "continua" ad assumere il patrocinio. E l'espressione "continua" usata dalla norma rende chiara la volontà del legislatore di disporre la protrazione del patrocinio obbligatorio come in precedenza operante (v., in tal senso, Cass. n. 12977/04). Per università ed istituzioni scolastiche vige quindi una disciplina differenziata quanto al patrocinio dell'Avvocatura, che appare tuttavia giustificata dalla diversa consistenza delle rispettive autonomie"; nonché, Cass. civ., sez. III, 14 febbraio 2008, n. 3535, in http://www2.indire.it/formazionedir/contenuti/database/lista_documenti.php?mode=3, che cassa con rinvio la sentenza della Corte d'appello che non ha tenuto conto che l'attribuzione della personalità giuridica agli Istituti tecnici industriali Statali comporta pur sempre l'applicabilità, in tema di rappresentanza processuale, del disposto dell'art. 11, R.d. n. 1611/1933, concernente la rappresentanza necessaria dell'avvocatura erariale. Nell'occasione, la Suprema Corte ha precisato che la Corte territoriale ha errato il giudice quando ha affermato che la citazione fosse nulla, atteso il difetto di ogni collegamento tra lo stesso I.T.I.S. e l'Avvocatura, in quanto eseguita non presso la sede dell'I.T.I.S., ma presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato; in precedenza, nello stesso senso, Cass. civ., sez. III, ord. 13 luglio 2004, n. 12977, in *Giust. civ. Mass.*, 2004, 1998, secondo cui "Le Istituzioni scolastiche statali alle quali è stata attribuita l'autonomia e la personalità giuridica a norma dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997 sono compenstrate nell'amministrazione dello Stato, nella quale sono incardinate. Tale natura, unitamente alla espressa previsione della conferma all'Avvocatura dello Stato del patrocinio per legge delle dette istituzioni scolastiche statali, determina l'applicazione della disciplina speciale circa la chiamata in giudizio delle amministrazioni dello Stato (artt. 1 e 11 r.d. n. 1611 del 1933) e quindi la persistente operatività del foro erariale"; ed ancora, in tal senso, T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 13 dicembre 2002, n. 8051, cit. Nella giurisprudenza di merito, si veda Trib. Ravenna, sent. n. 258/2007, Trib. Parma, sent. N. 350/2005; Trib. Monza, sent. n. 1770/2006 e, da ultimo, Trib. Parma, 13 maggio 2008, n. 751, tutte reperibili in www2.indire.it/formazionedir/contenuti/database/lista_documenti.php?mode=3; Trib. Agrigento, giud. lav., 24 febbraio 2004, n. 2778, Giud. Redavid (inedita), ove si afferma il principio della obbligarietà del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato in favore delle istituzioni scolastiche, statuendo

Ne consegue che, anche dopo l'estensione della personalità giuridica, per effetto della l. delega n. 59 del 1997 e dei successivi provvedimenti di attuazione, il personale docente si trova in rapporto organico con l'amministrazione della pubblica istruzione dello Stato e non con i singoli istituti, che sono dotati di mera autonomia amministrativa(48).

Dal riconoscimento della natura di organi dello Stato alle Istituzioni scolastiche deriva, ovviamente, il patrocinio *ex lege* dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 1, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, senza necessità di alcun mandato *ad litem*, secondo i principi generali contemplati dalla speciale normativa recata dal T.U. del 1933, con la conseguenza dell'applicabilità delle norme relative al foro dello Stato, dell'obbligo di notifica degli atti introduttivi presso l'Avvocatura dello Stato(49), etc.

Ed infatti, quello in favore delle istituzioni scolastiche (di ogni ordine e grado) è un patrocinio c.d. obbligatorio, a carattere istituzionale e sistematico, e deriva dalla stessa natura di organo dell'amministrazione statale che le istituzioni scolastiche rivestono. Sicchè, trovando applicazione rispetto ad esse l'art. 1 T.U. n. 1611/33, che prevede lo *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato per le amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, da un lato l'Avvocatura dello Stato non può rifiutare il suo patrocinio, dall'altro gli istituti scolastici non possono avvalersi di altre forme di patrocinio (ad esempio, ricorrendo ad avvocati del libero foro)(50).

l'inammissibilità della costituzione in giudizio di un avvocato del libero foro, illegittimamente designato da un dirigente scolastico per lo svolgimento dell'attività processuale nell'interesse dell'Istituto.

(48) Pertanto, essendo riferibili direttamente al Ministero della Pubblica Istruzione (ora Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca) e non ai singoli istituti gli atti, anche illeciti, posti in essere dal menzionato personale, sussiste la legittimazione passiva del ministero nelle controversie relative agli illeciti ascrivibili a *culpa in vigilando* del personale docente, mentre difetta la legittimazione passiva dell'istituto: in tal senso, Cass. civ., sez. III, 10 maggio 2005, n. 9752, in *Mass. Giur. it.*, 2005; *id.*, 7 novembre 2000, n. 14484, in *Foro it.*, 2001, I, 3288; da ultimo, Cass. civ., sez. lav., 28 luglio 2008, n. 20521, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 7-8, 1214, secondo cui: "*Il rapporto di lavoro del personale docente, dopo l'attribuzione di personalità giuridica alle singole istituzioni scolastiche statali e pur in presenza del trasferimento ad esse di funzioni già di competenza dell'amministrazione centrale e periferica (art. 14 D.P.R. n. 275/1999), sorge non con il singolo istituto, ma con il Ministero dell'Istruzione, cui l'art. 15 del citato D.P.R., riserva infatti le funzioni di reclutamento del personale: ne deriva che la controversia nella quale si discute di un diritto afferente al rapporto di lavoro (nel caso il diritto al congedo parentale) non può che svolgersi nei confronti del Ministero, soggetto che ha la qualità di datore di lavoro, e non nei confronti dell'istituto scolastico che pertanto è privo di legittimazione passiva*". In capo agli istituti viene, dunque, a mancare la legittimazione *ad causam*, dal lato passivo, che costituisce un presupposto processuale, ossia una condizione affinché il processo possa giungere ad una decisione di merito nei suoi confronti, la correlazione tra colui nei cui confronti è chiesta la tutela e la affermata titolarità, in capo a costui, del dovere (asseritamente violato), in relazione al diritto per cui si agisce.

(49) *Ex multis*, v. T.A.R. Basilicata, 23 maggio 2003, n. 474, in *Foro amm. TAR*, 2003, 1779 (m) e per esteso in www.giustizia-amministrativa.it, ove si precisa che, in base all'art. 11, comma 1, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, il ricorso proposto nei confronti di un'amministrazione statale che non sia stato notificato alla medesima amministrazione presso l'Avvocatura dello Stato è inammissibile, salvo il caso in cui l'amministrazione stessa non si costituisca in giudizio sanando il difetto di notifica ai sensi della Tale principio - osserva il Collegio - si applica anche quando l'amministrazione evocata in giudizio sia un'istituzione scolastica autonoma, posto che l'art. 14, comma 7-bis, d.P.R. n. 275/1999 applica a tali enti il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (nel caso di specie, il principio in questione è stato applicato al ricorso soggetto al rito speciale in materia di accesso agli atti amministrativi previsto dall'art. 25, l. n. 241/1990).

(50) Cfr., T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 13 dicembre 2002, n. 8051, cit., ove - con riferimento ad un Istituto scolastico - si osserva che la violazione della normativa che stabilisce l'obbligatorietà e l'esclusività dell'attività defensionale dell'Avvocatura di Stato, comporta la dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi per difetto dello *jus postulandi* da parte del legale del libero foro illegittimamente nominato; nello stesso senso, da ultimo, T.A.R. Umbria, sez. I, 16 giugno 2009, n. 288, in www.giustizia-amministrativa.it, ove il Collegio, pronunciandosi in ordine ad un ricorso avente ad oggetto gli atti del procedimento di accorpamento degli istituti d'istruzione, ha stabilito che la

Peraltro, sul piano strettamente normativo, il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato in favore delle istituzioni scolastiche risulta confermato dall'art. 1-bis, lett. b), d.P.R. 4 agosto 2001, n. 352 (*Regolamento recante modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275, in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche*), che, introducendo il comma 7-bis all'art. 14, d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 ha disposto nel senso che "*L'Avvocatura dello Stato continua ad assumere la rappresentanza e la difesa nei giudizi attivi e passivi davanti le autorità giudiziarie, i collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative e speciali di tutte le istituzioni scolastiche cui è stata attribuita l'autonomia e la personalità giuridica a norma dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*". Tale disposizione conferma, infatti, espressamente il permanere del patrocinio della difesa erariale (da esercitarsi secondo le regole sue proprie) a favore delle istituzioni scolastiche cui è stata attribuita autonomia e personalità giuridica ai sensi dell'art. 21, l. n. 59/1997, superando le incertezze che la mancanza di un'espressa disposizione aveva generato⁽⁵¹⁾.

Da tale premessa consegue che la costituzione in giudizio operata per il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca deve ritenersi effettuata anche per l'istituzione scolastica eventualmente convenuta la quale, in ragione della materia del contendere deve ritenersi mero organo dell'amministrazione statale⁽⁵²⁾.

procura alle liti conferita dalle istituzioni scolastiche ad avvocati del libero foro, con riferimento all'impugnativa di atti adottati dagli enti locali, è nulla con conseguente inammissibilità dei ricorsi proposti, poiché contrastante con la norma imperativa contenuta nell'art. 14, comma 7-bis, d.P.R. n. 275/1999 (norma imperativa), che conferma il patrocinio obbligatorio delle istituzioni scolastiche da parte dell'Avvocatura dello Stato, con conseguente carenza di *jus postulandi* da parte di avvocati del libero foro.

Il principio dell'obbligatorietà del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato vale anche per i giudizi in cui il dirigente scolastico sia stato (erroneamente) convenuto in proprio quale capo dell'Istituto: v., sul punto, Cass. civ., sez. lav., 17 marzo 2009, n. 6460, in www.jurisdata.it, secondo cui: "*nell'ambito del procedimento di repressione della condotta antisindacale, va esclusa la legittimazione processuale passiva del dirigente scolastico, sia perché non può essere convenuto in proprio quale autore della condotta, sia perché privo di potere di stare in giudizio, riservato all'amministrazione ed ai dirigenti di uffici dirigenziali generali. Poiché l'art. 28 dello Statuto dei lavoratori riserva la legittimazione passiva in ordine a tali controversie al datore di lavoro e poiché nell'ambito dell'organizzazione pubblica tale qualità spetta all'amministrazione, il soggetto destinatario della norma non può che essere, con riferimento al pubblico impiego privatizzato, l'amministrazione intesa impersonalmente e non il singolo dirigente o funzionario autore della condotta contestata. Ai fini della determinazione della legittimazione passiva in giudizio, è irrilevante l'attribuzione alle istituzioni scolastiche di personalità giuridica così come l'attribuzione della qualifica dirigenziale ai capi di istituto. Dal confronto fra l'art. 25 del d.lgs. 165 del 2001, che disciplina le competenze dei dirigenti scolastici, e l'art. 16 del medesimo d.lgs., che disciplina le competenze dei dirigenti preposti agli Uffici di livello dirigenziale generale dello Stato, emerge la diversa estensione dei poteri attribuiti ai primi ed ai secondi nonché l'attribuzione solo ai secondi del potere di promuovere e resistere alle liti e del potere di conciliare e transigere. Ne deriva che non può ravvisarsi in capo al dirigente scolastico la legittimazione processuale*".

⁽⁵¹⁾ Della funzione risolutiva delle incertezze manifestatesi prima dell'introduzione del comma 7-bis citato dà atto espressamente Trib. Pisa, giud. lav., 21 marzo 2002, n. 202, in www2.indire.it/formazionedir/contenuti/database/open_doc, osservando che: "(...) discende che, pur nel novellato quadro offerto dal D. Lgs. n. 165/01 (ex n. 29/93), tuttora datore di lavoro del personale scolastico sia lo Stato, nella sua personificazione del Ministero della Pubblica Istruzione, il quale è, quindi, legittimato passivo sia sostanziale che processuale. Le iniziali incertezze sul punto sono state definitivamente fugate anche per effetto del DPR. n. 352/01 che, dettando un comma 7-bis di modifica dell'art. 14, DPR. n. 275/99 (avente ad oggetto l'autonomia scolastica), ha stabilito, con norma procedimentale ma di sicuro effetto interpretativo, che: "L'Avvocatura dello Stato continua ad assumere la rappresentanza e la difesa nei giudizi attivi e passivi davanti le autorità giudiziarie, i collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative e speciali di tutte le istituzioni scolastiche cui è stata attribuita l'autonomia e la personalità giuridica a norma dell'art. 21, L. n. 59/97".

⁽⁵²⁾ In tal senso, v. Cass. civ., sez. I, ord. 13 maggio 2005, n. 10111, in *Foro it. Mass.*, 2005, 1363, secondo cui: "Allorquando l'avvocatura dello stato si costituisca in giudizio per un'amministrazione statale, erroneamente individuata nell'atto introduttivo del giudizio, deve escludersi che la costituzione della difesa erariale dia luogo ad un

Peraltro, nel senso della obbligatorietà del patrocinio erariale (con applicazione delle regole sue proprie) in favore delle istituzioni scolastiche milita la riflessione della giurisprudenza che, argomentando della natura degli istituti scolastici come enti-organo statali, ha dedotto che gli stessi non possono mai essere rappresentati da un libero professionista e che non può sorgere contrasto giudiziale tra tali enti e lo Stato⁽⁵³⁾.

Il principio è stato applicato anche nelle ipotesi in cui è stata riconosciuta spettante all'Istituzione scolastica e non al Ministero della Pubblica Istruzione la legittimazione passiva⁽⁵⁴⁾.

4.2.- *Le Università statali.*

Particolarmente acceso in giurisprudenza è il dibattito intorno alla natura giuridica delle Università statali, su cui, già prima dell'entrata in vigore della l. 2 maggio 1989, n. 168 (che, all'art. 6, ha riconosciuto autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria, contabile e di autorganizzazione agli atenei statali), si erano registrate posizioni piuttosto contrastanti.

La tesi prevalente, *ante* riforma, riconosceva alle Università statali natura di organo dello Stato, avuto riguardo alla loro attività istituzionale; dal che la giurisprudenza maggioritaria faceva conseguire l'applicazione dello statuto processuale proprio delle amministrazioni dello Stato, ed in particolare: l'obbligatorietà della notificazione degli atti introduttivi dei giudizi presso la sede della competente Avvocatura dello Stato⁽⁵⁵⁾; la regola del c.d. foro erariale⁽⁵⁶⁾.

intervento in giudizio, in quanto tale inidoneo a determinare la devoluzione della controversia al giudice del foro erariale (nella specie, in un giudizio per risarcimento dei danni riportati da un minore all'interno di un istituto scolastico, introdotto nei confronti di alcuni insegnanti e dell'istituto scolastico, il giudice del merito aveva ritenuto che la costituzione dell'avvocatura dello stato per il convenuto istituto scolastico e per il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, avesse dato luogo ad un intervento volontario in giudizio ed aveva quindi rigettato l'eccezione di incompetenza sollevata dall'avvocatura in relazione al foro erariale; la suprema corte, adita con regolamento necessario di competenza, ha invece qualificato tale atto come costituzione in giudizio anche del ministro, al quale deve per legge riconoscersi la legittimazione passiva, e ha quindi dichiarato la competenza per territorio del giudice individuato con il criterio di cui all'art. 25 c.p.c.)

⁽⁵³⁾ In proposito, v. T.A.R. Umbria, sez. I, 16 giugno 2009, n. 288, cit., secondo cui: “*Quanto alle istituzioni scolastiche, è dubbio che esse, in quanto articolazioni periferiche (sia pure dotate di personalità giuridica) dell'Amministrazione scolastica statale, abbiano titolo ad impugnare gli atti di quest'ultima amministrazione. In ogni caso, i ricorsi proposti da dette istituzioni sono inammissibili per difetto d'interesse (o se si vuole per insussistenza di atti suscettibili d'impugnazione autonoma), nella parte in cui investono gli atti dell'amministrazione statale. Questi ultimi infatti sono privi di contenuto provvedimento e si connotano come meri atti d'impulso procedimentale (note di convocazione dei Presidenti dei Distretti Scolastici e dei Dirigenti Scolastici) ovvero come atti meramente esecutivi (Decreto di attuazione del piano regionale e correlate note d'accompagnamento ed attribuzione dei nuovi codici meccanografici)*”.

⁽⁵⁴⁾ Cfr., T.A.R. Toscana, sez. II, 28 marzo 2007, n. 537, in www.giustizia-amministrativa.it, ove il Collegio ha affermato che, in relazione d.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, spetta all'istituzione scolastica e non al Ministero della Pubblica Istruzione la legittimazione passiva in relazione ad un ricorso avverso gli atti di una gara per l'affidamento della concessione del servizio di bar interno all'edificio scolastico (trattativa privata). Atteso che le istituzioni scolastiche statali sono obbligatoriamente difese in giudizio dall'Avvocatura dello Stato, conclude il Collegio che il ricorso introduttivo del giudizio e gli atti processuali devono essere notificati presso la sede dell'Avvocatura territorialmente competente.

⁽⁵⁵⁾ In tal senso, in dottrina, VINGIANI - SANTORO, *L'ordinamento universitario*, appendice, Bari, 1999, 379 (v., ora, ultima ed. 2008), secondo cui, anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 168/1989, “*l'autonomia delle Università sussiste nei limiti delle leggi dello Stato*” e dalla citata legge n. 168/1989 non sembra possa desumersi un'abrogazione implicita di quanto statuito dal R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611; ZINGALI, *Le Università statali sono organi dell'amministrazione dello Stato*, in *Giur. it.*, 1952, I, 2, 164; in giurisprudenza, *ex pluribus*, Cass. civ., sez. I, 10 settembre 1997, n. 8877, in *Giust. civ. Mass.*, 1997, 1673, ove, sulla premessa che le Università statali costituiscono organi dello Stato dotati di personalità giuridica, la cui rappresentanza e difesa in giudizio spetta, pertanto, *ope legis*,

Per quanto a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 168/1989 non sia più consentito sostenere che le Università possano essere qualificate come organi dello Stato, la giurisprudenza prevalente ha continuato affermare l'opposta tesi, sostenendo che gli atenei statali - dotati di personalità giuridica pubblica - si atteggiavano come organi dello Stato (*rectius*: enti organo statali), in quanto perseguono finalità proprie di questo (nel campo dell'istruzione universitaria) e non anche fini propri, continuando ad applicare alle stesse lo statuto processuale tipico delle amministrazioni dello Stato, compendiato nel R.d. n. 1611/1933⁽⁵⁷⁾. In questo senso, si è continuato ad affermare che uno dei principi informativi del patrocinio erariale degli atenei statali è quello della esclusività ed organicità dello stesso ai sensi dell'art. 1, R.d. n. 1611/1933 e dell'art. 56, R.d. 31 agosto 1933, n. 1592 (c.d. testo unico sulla istruzione universitaria), tuttora in vigore, cui si correla l'applicazione del regime processuale delle amministrazioni statali, e quindi la regola del c.d. foro erariale (art. 6, R.d. n. 1611/1933) e quella dell'obbligatorietà della notifica degli atti introduttivi dei giudizi presso la sede della competente Avvocatura dello Stato (art. 11, R.d. n. 1611/1933)⁽⁵⁸⁾.

In definitiva - secondo questo indirizzo - il riconoscimento dell'autonomia universitaria a seguito degli artt. 6 e ss., l. 9 maggio 1989, n. 168 (istitutiva del

all'Avvocatura dello Stato, si è affermata la nullità della notificazione di un atto di citazione compiuta presso la sede dell'Università, e non dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 1, l. 25 marzo 1958, n. 260, sostitutivo dell'art. 11, comma 1, R.d. n. 1611/1933; nello stesso senso, *ante* riforma del 1989, Cass. civ., sez. I, 12 gennaio 1981, n. 256, in *Giust. civ. Mass.*, 1981, fasc. 1; Cons. St., sez. VI, 14 ottobre 1992, n. 751, in *Giust. civ.*, 1993, I, 824; Cons. giust. amm. sic., 28 gennaio 1989, n. 19, in *Cons. Stato*, 1989, I, 78; in argomento, BUSICO, *Rappresentanza e difesa in giudizio delle Università nelle controversie del personale tecnico-amministrativo*, in www.lexitalia.it, n. 7-8/2006; SMIROLDO, *La domiciliazione degli Atenei ai fini delle notificazioni di atti e provvedimenti giudiziari*, *ivi*, n. 6/2006; PAVONE, *op. cit.*, 320-321, ove ulteriori riferimenti a precedenti giurisprudenziali più risalenti; GIOVAGNOLI, *op. cit.*, 392, nonché RAGO, *Università degli studi: giudice amministrativo e ordinario concordano sul patrocinio esclusivo ed obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato*, *cit.*, ove è riportata una rassegna di alcune decisioni della Suprema Corte in materia di patrocinio delle Università statali.

⁽⁵⁶⁾ In tal senso, Cass. civ., sez. I, 2 marzo 1994, n. 2061, in *Ced Cass.*, rv. 485541, relativa all'Università degli Studi della Calabria, ove la Suprema Corte osserva: “*Le università statali, al pari degli altri istituti statali d'istruzione superiore, costituiscono organi dello Stato muniti di personalità giuridica, essendo inseriti nell'organizzazione statale; ne consegue che le cause in cui sia convenuta una università statale rientrano nella competenza del giudice del luogo ove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il giudice che sarebbe competente secondo le norme ordinarie*”.

⁽⁵⁷⁾ Nel senso della natura di organi dello Stato delle Università, munite di personalità giuridica ed inserite nell'organizzazione statale, *cf.*, successivamente alla riforma del 1989, nella giurisprudenza della Suprema Corte: Cass. civ., sez. I, 26 gennaio 2001, n. 1086, in *Ced Cass.*, rv. 543478; Cass. civ., sez. lav., 27 novembre 1999, n. 13292, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 2376 e in *Foro it.*, 2000, I, 3219; Cass. civ., sez. lav., 3 novembre 1999, n. 12241, in *Ced Cass.*, rv. 530359; Cass. civ., sez. I, 10 gennaio 1996, n. 147, in *Foro it.*, 1996, I, 1286; in *Giur. it.*, 1996, I, 1, 561; in *Nuova giur. civ. commentata*, 1996, I, 555, con nota di TURRONI; nella giurisprudenza amministrativa: T.A.R. Basilicata, 2 giugno 2000, n. 321, in www.giustizia-amministrativa.it; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 27 gennaio 1999, n. 207, in *I T.A.R.*, 1999, I, 1078; Corte conti, sez. contr., 23 marzo 1998, n. 38, in *Cons. Stato*, 1993, II, 1575; Cons. St., sez. VI, 1 marzo 1996, n. 281, in *Giur. it.*, 1996, III, 1, 321; *id.*, 10 gennaio 1996, n. 101, in *Studium juris*, 1996, 629; *id.*, 22 novembre 1993, n. 908, in *Cons. Stato*, 1993, I, 1513.

⁽⁵⁸⁾ Più di recente, Cons. St., sez. VI, 7 settembre 2004, n. 5810, in www.lexitalia.it, n. 9/2004, nel solco del tradizionale orientamento richiamato nel testo, ha affermato che “*Le Università degli studi rientrano nel novero degli enti pubblici che fruiscono del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato, con conseguente domiciliazione legale presso la stessa, in relazione ai ricorsi giurisdizionali proposti contro le Università medesime ex artt. 56 r.d. 31 agosto 1933 n. 1592 (testo unico sull'istruzione superiore) e 43 r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611 (testo unico sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato); tale regola trova applicazione anche dopo la riforma universitaria in senso autonomistico di cui alla l. 9 maggio 1989, n. 168. E' pertanto inammissibile un ricorso giurisdizionale proposto contro una Università degli studi che sia stato notificato direttamente presso la sede dell'Università, piuttosto che presso la sede dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, che ne è domiciliaria ex lege*”.

Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica) non ha fatto venire meno la regola, già stabilita dall'art. 56, R.d. n. 1592/1933, della domiciliazione legale delle università presso l'Avvocatura dello Stato; conseguentemente deve considerarsi inammissibile, in tali ipotesi, il ricorso giurisdizionale notificato direttamente all'Università anziché presso la competente Avvocatura dello Stato⁽⁵⁹⁾. La riconosciuta autonomia universitaria non ha in alcun modo toccato né la natura pubblica delle Università, né la regola del patrocinio dell'Avvocatura erariale e la sottoposizione delle stesse allo statuto processuale tipico delle amministrazioni statali (domiciliazione *ex lege* presso l'Avvocatura dello Stato, obbligo di notifica degli atti processuali, regola del c.d. foro erariale). Nonostante la configurazione delle Università come enti pubblici dotati di autonomia, il legislatore non ha disposto il venir meno della regola del patrocinio legale obbligatorio dell'Avvocatura erariale, sicché la regola non può essere considerata tacitamente abrogata. Siffatta scelta legislativa trova la sua giustificazione nella perdurante natura pubblica delle Università e nel carattere di enti pubblici non economici delle stesse.

Il contrasto in ordine alla natura giuridica delle Università statali e sul correlato regime processuale alle stesse applicabili è stato, di recente, risolto dalle Sezioni Unite della Suprema Corte⁽⁶⁰⁾, nel senso che alle Università, dopo la riforma introdotta dalla l. 9 maggio 1989, n. 168, non può essere riconosciuta la qualità di organi dello Stato, ma quella di enti pubblici autonomi. Tale nuova qualificazione, secondo l'impostazione accolta dalle Sezioni Unite, deriva non tanto dalla soggettività giuridica delle Università, già riconosciuta dall'art. 1, R.d. n. 1592 del 1933 (che, invero, attribuiva personalità giuridica agli Atenei), quanto dalla rafforzata autonomia delle Università attuata con l'entrata in vigore della l. n. 168 del 1989, che ha specificato le forme di manifestazione dell'autonomia universitaria. Le Università, infatti, oltre a quella didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, godono ora della autonomia normativa (statutaria e regolamentare), "*potestà, quest'ultima, idonea a caratterizzare le Università come ente pubblico autonomo, e non più come organo dello Stato*".

Ne consegue che, ai fini della rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, non opera il patrocinio obbligatorio disciplinato dagli art. da 1 a 11, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, bensì, in virtù dell'art. 56 R.d. 31 agosto 1933, n. 1592 (ai sensi del quale: "*Le Università e gli Istituti superiori possono essere rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato nei giudizi attivi e passivi avanti l'autorità giudiziaria, i*

⁽⁵⁹⁾ Cfr., inoltre, Cons. St., sez. VI, 16 febbraio 2002, n. 958, in *Foro it.*, 2003, IV, 255 e in *Giur. it.*, 2002, 2183.

⁽⁶⁰⁾ Ci si riferisce alla nota decisione di Cass. civ., sez. un., 10 maggio 2006, n. 10700, in *Lavoro nella giur.*, 2006, 41, con nota di MISCIONE, *Il patrocinio legale delle università statali*. Le ricadute sul tema della rappresentanza e difesa in giudizio delle Università dei principi affermati dalla sentenza sono analizzate da BUSICO, op. cit. e da SMIROLDO, op. cit., cui, in particolare, si rinvia per la disamina dell'autonomia normativa degli Atenei in tema di rappresentanza e difesa in giudizio. Invero, il carattere autorizzato del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato nell'interesse delle Università statali era stato già sostenuto da Cass. civ., sez. I, 22 dicembre 2005, n. 28487, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, fasc. 12, con argomenti poi mutuati e sviluppati dalle Sezioni Unite nella decisione del 2006; successivamente, conformi, Cass. civ., sez. lav., 29 luglio 2008, n. 20582 e Cass. civ., sez. un., 13 giugno 2006, n. 13659, cit., secondo cui alle Università, dopo la riforma introdotta dalla legge 9 maggio 1989, n. 168, non può essere riconosciuta la qualità di organi dello Stato, ma quella di ente pubblico autonomo, con la conseguenza che, ai fini della rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, non opera il patrocinio obbligatorio disciplinato dagli artt da 1 a 11, R.d. 30 ottobre 1933 n. 1592, bensì, in virtù dell'art. 56, R.d. 31 agosto 1933 n. 1592, non abrogato dalla l. n. 168 del 1989, il patrocinio autorizzato disciplinato dagli artt. 43, R.d. n. 1611 del 1933, e 45 R.d. citato, con i limitati effetti previsti per tale forma di rappresentanza: esclusione della necessità del mandato e facoltà, salvi i casi di conflitto, di non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato con apposita e motivata valutazione. Per ulteriori riferimenti, cfr., nt. 15.

collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative speciali, sempreché non trattisi di contestazioni contro lo Stato”), non abrogato dalla l. n. 168 del 1989, il patrocinio autorizzato disciplinato dagli artt. 43, R.d. n. 1611 del 1933 (come modificato dall’art. 11, l. 3 aprile 1979, n. 103) e 45, R.d. cit., con gli effetti previsti per tale forma di patrocinio, sopra illustrati: esclusione della necessità del mandato e, facoltà di non avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, con apposita motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza (dell’Ateneo)⁽⁶¹⁾.

Nonostante l’arresto della Sezioni Unite, la successiva giurisprudenza amministrativa non sembra compatta nel recepire il principio della natura autorizzata del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato nell’interesse delle Università statali. Infatti, mentre si registrano diverse decisioni in linea con la tesi sostenuta dalle Sezioni Unite⁽⁶²⁾, non mancano decisioni che continuano a sostenere l’inammissibilità dei ricorsi notificati presso la sede dell’Università, anziché presso la sede della competente Avvocatura dello Stato, la quale, avendo il patrocinio legale dell’Università, è anche domiciliataria *ex lege* per le relative notificazioni⁽⁶³⁾. In tal senso, si è affermato che “*nonostante le università degli studi siano enti pubblici dotati di autonomia, non è venuta meno la regola del patrocinio obbligatorio dell’avvocatura erariale, trovando tale scelta legislativa giustificazione nella loro perdurante natura pubblica e nel loro carattere di enti pubblici non economici*”⁽⁶⁴⁾.

5.- La difesa dell’ANAS S.p.A

Differente si configura la natura giuridica dell’ ANAS S.p.A., ma non ai fini del patrocinio.

Com’è noto, la trasformazione del cessato Ente Nazionale per le Strade in S.p.A. a partecipazione pubblica, per effetto della l. 8 agosto 2002, n. 178, di conversione in legge con modifiche del d.l. 8 luglio 2002, n. 138 (in *Gazz. Uff.*, serie generale, 10 agosto 2002, n. 187), nulla ha innovato in ordine alle modalità del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato in favore della neo-costituita S.p.A.⁶⁵

⁽⁶¹⁾ Negli ultimi anni nella prassi si va registrando l’illegittima tendenza da parte di alcune Università, sull’assunto erroneo della riconosciuta autonomia statutaria, di inserire nei propri statuti alcune clausole ove si prevede la possibile di avvalersi, in aggiunta o in alternativa al patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, anche di legali del proprio Ufficio legale interno o di avvocati del libero foro; il che comporta il rischio di possibili declaratorie di nullità per difetto di *jus postulandi* delle attività processuali compiute in violazione delle regole sul patrocinio obbligatorio ed esclusivo dell’Avvocatura dello Stato (al riguardo, RAGO, op. ult. cit., 771, riporta due esempi emblematici: l’art. 53 dello statuto dell’Università *G. D’annunzio* di Chieti, che dispone che il Consiglio di amministrazione può deliberare l’affidamento ad un difensore libero professionista della rappresentanza e difesa in giudizio dell’Università; l’art. 2, punto 6, dello statuto dell’Università *La Sapienza* di Roma, ove è prevista la possibilità di stabilire, in base a valutazioni discrezionali di opportunità e convenienza, se avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato ovvero di professionisti del libero foro).

⁽⁶²⁾ Cfr., Cons. St., sez. VI, 29 gennaio 2007, n. 332, cit.; T.A.R. Toscana, sez. I, 13 giugno 2007, n. 875, in *Giur. merito*, 2007, 10, 2743; Cons. St., sez. VI, 3 agosto 2007, n. 4316, in *Ragusan*, 2008, 289-290, 357; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 30 gennaio 2008, n. 728; in *Foro amm. TAR*, 2008, 1, 164; *id.*, 8 luglio 2008, n. 6458, *ivi*, 7-8, 2069. Prima dell’arresto delle Sezioni Unite, nel senso del carattere di patrocinio autorizzato della rappresentanza da parte dell’Avvocatura dello Stato delle Università statali, Cons. St., sez. VI, 21 settembre 2005, n. 4909, cit., pubblicata anche in *Dir. e giust. - D&G*, 2005, 4178; *id.*, 11 marzo 2004, n. 1252, in *Foro it.*, 2005, III, 485; T.A.R. Umbria, 30 dicembre 2003, n. 1072, in *Foro amm. TAR*, 2003, 3536 e in *Foro it.*, 2005, III, 486.

⁽⁶³⁾ In tal senso, Cons. St., sez. VI, 10 settembre 2006, n. 6016, in www.lexitalia.it, n. 10/2006 (decisa in una camera di consiglio successiva al deposito della citata sentenza n. 10700/2006 delle Sezioni Unite).

⁽⁶⁴⁾ In questi termini, Cons. St., sez. VI, 3 ottobre 2007, n. 5108, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁽⁶⁵⁾ In ordine alla natura della vecchia Azienda Autonoma, antecedente alla sua trasformazione in Ente per effetto del d.lgs. 26 febbraio 1994, n. 143, ritenuta organo dello Stato e soggetta al regime processuale proprio delle

Infatti, l'art. 7, comma 11, l. n. 178 del 2002 ha conservato il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 43, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, prevedendo appunto che “*L'ANAS S.p.A. può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 43 del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni*”.

Tale disposizione, dunque, contrariamente a quanto in passato era avvenuto per altri enti pubblici trasformati in società per azioni, come ad esempio, le Ferrovie dello Stato e, sia pur con qualche temperamento, le Poste Italiane⁽⁶⁶⁾, ha mantenuto il patrocinio erariale (ossia dell'Avvocatura dello Stato) per la neo-costituita ANAS S.p.A. In particolare, l'esplicito richiamo contenuto nell'art. 7, comma 11, l. n. 178 del 2002 all'art. 43, R.d. n. 1611/33 conferma il precedente regime di *patrocinio c.d. autorizzato* già contemplato con riferimento al soppresso Ente Nazionale per le Strade dall'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 143 del 1994.

L'estensione (*rectius*: la conservazione) del patrocinio erariale in favore della neo-costituita S.p.A. sottende, evidentemente, la considerazione da parte del legislatore che tale società, pur assumendo forma privatistica di S.p.A., non è da considerarsi estranea ad un'ampia nozione di pubblica amministrazione, in ragione dei compiti svolti e delle risorse finanziarie cui attinge i suoi mezzi di finanziamento.

Quello in questione costituisce, dunque, un tipico esempio di *patrocinio autorizzato dell'Avvocatura dello Stato*, generalmente previsto - come detto - in favore di enti diversi da quelli statali propriamente detti (o, eccezionalmente, di enti trasformati in S.p.A.: si veda, per un altro caso oltre a quello dell'ANAS S.p.A., l'art. 8, comma 10, l. n. 176/2002 relativamente al patrocinio del CONI, pure trasformato in società a partecipazione pubblica).

Come osservato, la condizione necessaria per l'esercizio di tale patrocinio è l'esistenza di un provvedimento di autorizzazione, che, a mente di quanto disposto dall'art. 43 cit., può essere costituito da una “*disposizione di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con regio decreto*”.

amministrazioni dello Stato, cfr., in dottrina, DE SANTIS, nota a Trib. Roma, 13 maggio 1997, in *Foro it.*, 1997, I, 3421; in giurisprudenza, sull'inoperatività della regola del foro erariale a seguito della trasformazione dell'Anas in ente pubblico economico, cfr., Cass. civ., sez. III, 17 gennaio 2008, n. 857, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, I, 48; Trib. Cagliari, 25 settembre 1998, in *Riv. giur. sarda*, 1999, 835, con nota di ZUDDAS.

⁽⁶⁶⁾ È noto che l'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni è stata trasformata in ente pubblico economico ai sensi dell'art. 1, comma 1, d.l. 1 dicembre 1993, n. 487, convertito in l. 29 gennaio 1994, n. 71, e successivamente trasformata in società per azioni, secondo la previsione di cui allo stesso art. 1, comma 2, cit. con deliberazione CIPE 18 dicembre 1997. Ai sensi dell'art. 10, comma 2, d.l. n. 487/1993, l'ente pubblico economico Poste Italiane poteva avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. Discendeva *de plano* dalla citata disposizione che “*il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato in favore dell'Ente Poste Italiane ha carattere facoltativo in quanto ad esso l'ente può ricorrere, ma può anche avvalersi del patrocinio di un proprio ufficio legale appositamente costituito, secondo quanto previsto dall'art. 23 d.m. 16 gennaio 1995, che prevedeva, altresì, che ricorrendo particolari condizioni si potesse verificare una terza ipotesi: quella dell'affidamento del patrocinio a professionisti esterni*” (Cass. civ., sez. lav., 9 luglio 1999, n. 7222, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 1607). Ne conseguiva, ulteriormente, l'inapplicabilità dell'art. 11, R.d. n. 1611 del 1933, che prevede la domiciliazione necessaria presso l'Avvocatura solo per le Amministrazioni dello Stato a patrocinio c.d. necessario o obbligatorio della medesima, mentre analoga disciplina delle notificazioni non vale per le ipotesi di patrocinio facoltativo ai sensi dell'art. 43, R.d. cit.

Nel caso dell'ANAS S.p.A., tale provvedimento autorizzativo è contenuto nella stessa l. n. 178 del 2002, che, come detto, all'art. 7, comma 11, prevede che l'ANAS S.p.A. possa avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato⁶⁷.

Ovviamente, attesa la natura giuridica dell'ANAS S.p.A., non trova applicazione l'art. 144 c.p.c., concernente le notificazioni alle amministrazioni dello Stato, né alcuna altra disposizione che, nei confronti di una pubblica amministrazione, preveda la possibilità che il privato indirizzi l'impugnazione ad un organo che, pur non avendone la rappresentanza, ne costituisca comunque un'articolazione organica con rilevanza esterna. Infatti, avendo l'ANAS S.p.A. sede legale in Roma (cfr. art. 3 dello Statuto della Società approvato dall'Assemblea straordinaria degli azionisti del 28 giugno 2007), le notifiche degli atti andranno ivi eseguite al legale amministratore della società, il quale è l'unico organo legittimato a proporre impugnazioni degli atti, a costituirsi in giudizio e contro dedurre, a conferire mandato *ad litem* (comunque, non necessario, per quanto illustrato, per l'Avvocatura dello Stato)⁶⁸.

Peraltro, già all'epoca in cui l'ANAS non era ancora una società per azioni, ma ente pubblico economico, la giurisprudenza amministrativa aveva chiarito che i compartimenti ANAS non sono organi periferici dell'ente, bensì meri uffici privi di rappresentanza esterna e di autonomia di indirizzo, atteso che lo Statuto dell'Ente indica quali organi solo il Consiglio, l'amministratore ed il Collegio dei revisori e contempla l'articolazione in uffici periferici di natura interna in quanto costituiti secondo le modalità del regolamento di attuazione⁶⁹.

6.- Il patrocinio delle agenzie fiscali: è autorizzato, ma non facoltativo.

Per effetto della riforma nell'organizzazione dei ministeri recata dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 il legislatore delegato è incisivamente intervenuto sul piano dell'organizzazione ministeriale, dettando norme sulla razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione dei ministeri, l'istituzione di agenzie, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato. Tanto in coerenza con la scelta di fondo, delineata nella l. n. 59/1997 e nel d.lgs. n. 112/1998, di ridimensionare l'intervento statale distribuendo compiti e funzioni tra i vari livelli di governo, attuata mediante la drastica riduzione del numero dei ministeri, di cui è stata ridisegnata la struttura organizzativa, in ossequio ai principi di semplificazione e di snellimento strutturale. In questo quadro s'innesta l'istituzione delle agenzie, che costituiscono strutture che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in precedenza esercitate dai ministeri e da enti pubblici, la cui previsione manifesta l'intento del legislatore di rafforzare il "ruolo di governo" dei ministeri, svuotato da compiti di amministrazione attiva.

In particolare, le agenzie godono di autonomia nei limiti stabiliti dalla legge (dispongono di autonomia di bilancio, della possibilità di emanare norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, nonché di deliberare e di proporre all'approvazione del ministro competente, di concerto con quello dell'Economia e delle

⁶⁷) Cfr., sulla natura del patrocinio dell'ANAS S.p.A. e sulla applicazione delle regole proprie del patrocinio autorizzato, i precedenti citati nelle note 15 e 16.

⁶⁸) T.A.R. Toscana, sez. II, 19 settembre 2008, n. 2052; T.A.R. Basilicata, sez. I, 28 settembre 2007, n. 621; *id.*, 28 settembre 2007, n. 620; T.A.R. Abruzzo, Pescara, 4 marzo 2006, n. 145; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 29 dicembre 2005, n. 20706, tutte per esteso in www.giustizia-amministrativa.it.

⁶⁹) Si vedano, in merito, Cons. St., sez. IV, 12 aprile 2001, n. 2275, in *Foro amm.*, 2001, 836; *id.*, 3 settembre 2001, n. 4627, in *Giur. bollettino legisl. tecnica*, 2001, 1158.

Finanze, regolamenti interni di contabilità ispirati, ove richiesto dalla specifica attività dell'agenzia, a principi civilistici anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità pubblica), sono sottoposte al controllo della Corte dei Conti ed ai poteri di indirizzo e di vigilanza del ministro (al quale, tra l'altro, compete approvare i programmi di attività delle agenzie, approvare i bilanci e rendiconti, emanare direttive con l'indicazione degli obiettivi da raggiungere, effettuare ispezioni, ecc.), devono essere organizzate in modo da rispondere alle esigenze di speditezza ed efficacia dell'azione amministrativa e si giovano di un finanziamento annuale a carico dello stato di previsione del ministero.

In particolare, l'art. 57, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 ha istituito quattro Agenzie Fiscali (del Demanio, delle Entrate, del Territorio e delle Dogane), attivate a decorrere dall'1 gennaio 2001, in forza del D.M. Ministero delle Finanze 28 dicembre 2000, n. 1390 (in *Gazz. Uff.*, 12 gennaio 2001, n. 9), di cui occorre indagare la controversa natura giuridica, al fine di verificare quale carattere abbia il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato previsto dalla legge⁽⁷⁰⁾. Alle agenzie fiscali sono state attribuite una serie di funzioni che esercitano in via esclusiva (e dettagliatamente indicate negli artt. 62, 63, 64, 65 del d.lgs. cit.), nonché riconosciuta piena personalità giuridica di diritto pubblico con autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria (art. 61, d.lgs. n. 300/1999), del tutto distinta da quella del Ministero dell'Economia e delle Finanze (pure di nuova costituzione), subentrato al cessato Ministero delle Finanze, eliminandosi ogni rapporto organico tra le agenzie fiscali e lo Stato.

Risulta evidente, dunque, come finalità precipua della istituzione delle agenzie sia quella di svolgere le competenze tecniche in precedenza attribuite ai ministeri. Tanto indipendentemente da ogni eventuale questione in ordine alla loro natura giuridica, in parte assimilabile a quella delle aziende autonome, considerata la spiccata autonomia delle agenzie e lo svolgimento di attività di carattere tecnico-operativo, che consentono siffatta assimilazione.

Sul tema della natura giuridica delle agenzie fiscali è, di recente, intervenuta la Suprema Corte, negandone la natura di organi dello Stato, poiché una tale configurazione presuppone che l'attività dell'ente sia direttamente imputata allo Stato in forza di sicure indicazioni normative, nel caso di specie del tutto mancanti. Inoltre, la Corte di Cassazione⁽⁷¹⁾ ha chiarito che il meccanismo legislativo, attraverso il quale l'agenzia esercita funzioni originariamente statali, comporta, oltre al conferimento dell'esercizio di funzioni di primario interesse statale, una successione in una serie di rapporti giuridici, dei quali l'amministrazione finanziaria non era parte. L'esclusione del rapporto organico tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le agenzie fiscali è stata ripetutamente affermata anche dalla Suprema Corte (specie in ambito tributario, nel quale maggiormente si è posto il problema), che ha pure qualificato in termini di vera e propria successione a titolo particolare tra enti *ex art.* 111 c.p.c. la vicenda

⁽⁷⁰⁾ In dottrina, in generale, CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2008, 215; CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008, 101; AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di Scoca F., Torino, Giappichelli, 2008, 88 ss.; per approfondimenti, PAJNO, *La riforma del Governo*, Bologna, 2000; MULEO, *L'attivazione delle Agenzie fiscali*, in *Rass. trib.*, 2001, 2, 337 ss.; PALATIELLO A., *Le agenzie fiscali: natura e patrocinio*, in *Rass. avv. St.*, 2007, 4, 1 ss., ove un'ampia rassegna giurisprudenziale; PAVONE, op. cit., 334-335; GIOVAGNOLI, op. cit., 393; sulla questione dell'applicabilità ai pagamenti delle Agenzie fiscali del c.d. *spatium adimplendi* previsto dall'art. 14, d.l. n. 669/1996, v. CORSINI, VENTURINI, MEZZOTERO, in MEZZOTERO - BIESUZ, *Codice delle esecuzioni forzate nei confronti della P.A.*, cit., 205 ss.

⁽⁷¹⁾ Cass. civ., sez. un., 14 febbraio 2006, n. 3116, in *Foro it.*, 2006, I, 1033 e in *Bollettino trib.*, 2006, 866, relativa all'Agenzia delle Entrate.

processuale conseguente al trasferimento di funzioni operato con le sopra citate disposizioni del d.lgs. n. 300/1999, ossia il subentrare dell'agenzia nei poteri e nei rapporti giuridici strumentali all'adempimento dell'obbligazione tributaria⁽⁷²⁾. Ovviamente, tale fenomeno successorio dell'Agenzia al cessato Ministero delle Finanze deve formare oggetto di un'apposita eccezione di parte, ai fini della declaratoria del difetto di legittimazione passiva *ad causam* del Ministero, non potendo essere consentito al giudice del grado superiore rilevarlo d'ufficio, ove sul punto si sia formato un giudicato⁽⁷³⁾.

Peraltro, il problema della natura giuridica è positivamente risolto con riferimento all'Agenzia del Demanio, espressamente qualificata come "*ente pubblico economico*" dall'art. 61, comma 1, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nella formulazione risultante dall'art. 1, d.lgs. 2 luglio 2003, n. 173 (in *Gazz. Uff.*, 14 luglio 2003, n. 161, recante *Riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell'art. 1, l. 6 luglio 2002, n. 137*) e la cui natura di organo dello Stato è stata, di recente, esclusa dalla Suprema Corte⁽⁷⁴⁾.

Nella suindicata direzione interpretativa si colloca pure la giurisprudenza amministrativa, che ha avuto modo di affermare l'inammissibilità di un ricorso proposto nei confronti dell'Agenzia delle Entrate notificato al Ministero delle Finanze, atteso che le Agenzie fiscali, a seguito della riforma operata dal d.lgs. n. 300/1999, hanno personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia regolamentare, amministrativa, contabile, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria (art. 61, d.lgs. cit.), e come tali non si limitano a gestire i rapporti, poteri e competenze di natura tributaria, prima esercitati dal Ministero delle Finanze e dai suoi uffici, ma hanno assunto la piena titolarità degli stessi. Le norme istitutive delle Agenzie Fiscali rispondono all'esigenza di operare una netta distinzione tra funzioni di indirizzo e di controllo (riservate alle strutture ministeriali dello stato persona) e funzioni di amministrazione e gestione dell'attività tributaria (affidate ad autonome Agenzie Fiscali), perseguita utilizzando lo strumento tecnico della personalità giuridica attribuita alle agenzie Fiscali e recidendo ogni rapporto organico tra queste e lo Stato⁽⁷⁵⁾.

⁽⁷²⁾ In tal senso, Cass. civ., sez. trib., 26 novembre 2007, n. 24547, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, fasc. 11; *id.* 30 dicembre 2004, n. 24245, *ivi*, 2005, fasc. 1; *id.*, 1 ottobre 2004, n. 19698, *ivi*, 2004, fasc. 10; *id.*, 12 agosto 2004, n. 15643, *ivi*, fasc. 7-8; Cass. civ., sez. un., 5 maggio 2003, n. 6774, in *Giust. civ.*, 2004, I, 768; *id.* 29 aprile 2003, n. 6633, in *Foro it.*, 2003, I, 1696 e *Dir. e giust.*, *D&G*, 2003, fasc. 22, 30.

⁽⁷³⁾ Cass. civ., sez. III, 5 maggio 2009, n. 10284, in *Guida al diritto*, 2009, fasc. 22, 42 ss., con nota di COREA, *La destinazione del denaro a finalità specifiche blocca l'azione esecutiva intrapresa dal terzo*.

⁽⁷⁴⁾ Cfr., Cass. civ., sez. I, 26 ottobre 2006, n. 23005, cit., ove la Corte ha così motivato sul punto: "*L'Agenzia del demanio, come le altre agenzie fiscali istituite dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (capo secondo del titolo quinto) e divenute operative a partire dal 1° gennaio 2001 (D.M. 28 dicembre 2000, art. 1), è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico (art. 61, d.lgs. cit.) distinto dallo Stato; né può essere configurata quale organo dello Stato dotato di personalità giuridica, presupponendo tale configurazione che l'attività dell'ente sia direttamente imputata allo Stato medesimo, in base a sicure indicazioni normative (cfr. Cass. Sez. Un. n. 3116 e 3118 del 2006, in motivaz. riferite all'Agenzia delle entrate) qui, invece, del tutto mancanti. Non facendo parte l'Agenzia dell'amministrazione dello Stato, il suo patrocinio da parte dell'Avvocatura erariale ha, coerentemente, carattere facoltativo (il d.lgs. n. 300 del 1999, art. 72 prevede che "le agenzie fiscali possono avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 43 del testo unico approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni") e, quindi, non comporta alcuna deroga alle ordinarie regole di determinazione della competenza territoriale, non essendo richiamato, nella disciplina del patrocinio facoltativo contenuta nel R.D. n. 1611 del 1933, artt. 43, 44 e 45, l'art. 6 del medesimo R.D. (cfr., da ult., Cass. Sez. Un. 10700/2006)*". In applicazione di tale principio, nella fattispecie, la Suprema Corte ha, quindi, statuito che correttamente l'attore aveva adito il Giudice di pace di Roma, ove ha sede l'Agenzia convenuta, in applicazione dell'art. 19 c.p.c.).

⁽⁷⁵⁾ Cfr., ad esempio, T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 28 ottobre 2005, n. 17844, in www.lexitalia.it, n. 11/2005.

L'inesistenza di un rapporto organico tra l'Agenzia delle Entrate ed il Ministero delle Finanze è altresì, confermata dall'art. 72, d.lgs. n. 300/1999, ai sensi del quale "*le Agenzie Fiscali possono avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 43 del testo unico approvato con R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 e successive modificazioni*". Laddove - come detto - il patrocinio in giudizio delle amministrazioni dello Stato ad opera dell'Avvocatura dello Stato è, invece, regolato dagli artt. 1 e 11, R.d. n. 1611/1933⁽⁷⁶⁾.

Tuttavia, non appare condivisibile la qualificazione di tale patrocinio come meramente facoltativo, compiuta dalla Suprema Corte in alcune recenti decisioni⁽⁷⁷⁾; invero, come ben evidenziato in dottrina⁽⁷⁸⁾, il testuale richiamo contenuto nell'art. 72, d.lgs. n. 300/1999 all'art. 43, R.d. n. 1611/1933 consente di qualificare il patrocinio (autorizzato) dell'Avvocatura dello Stato nell'interesse delle Agenzie fiscali come "*organico ed esclusivo*", sicchè non serve l'affidamento caso per caso del singolo incarico, risultando, altresì, vietato l'affidamento del patrocinio a professionisti esterni, perché in violazione della regola dell'esclusività, sancita dall'art. 43, T.U. cit.. Tesi questa che trova, del resto, testuale conforto nella stessa lettera del più volte citato comma 3 dell'art. 43 cit., secondo cui "*Qualora sia intervenuta l'autorizzazione, di cui al primo comma, la rappresentanza e la difesa nei giudizi indicati nello stesso comma sono assunte dall'Avvocatura dello Stato in via organica ed esclusiva, eccettuati i casi di conflitto di interessi con lo Stato o con le Regioni*".

Nel caso di specie, l'estensione (*rectius*: l'autorizzazione) del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato in favore delle Agenzie fiscali è espressamente contenuta nel citato art. 72, d.lgs. n. 300/1999, in forza del quale sono state stipulati appositi protocolli d'intesa tra l'Avvocatura dello Stato e le agenzie fiscali per disciplinare le modalità di svolgimento dello *jus postulandi* dell'Avvocatura⁽⁷⁹⁾.

Valgono, pertanto, per il patrocinio delle Agenzie fiscali le regole proprie del patrocinio autorizzato, sopra illustrate⁽⁸⁰⁾.

L'esclusiva titolarità della legittimazione processuale delle agenzie fiscali per le controversie concernenti i rapporti giuridici riferibili alle stesse è, poi, sancita dall'art. 68, d.lgs. n. 300/1999, il quale, prevedendo che il Direttore rappresenta l'Agenzia e la dirige esclude che l'ente possa esser rappresentato dal Ministro.

Tuttavia, la tesi che esclude la natura di organi dello Stato delle Agenzie fiscali non si presenta univocamente affermata in sede pretoria, registrandosi, a dire il vero, un contrasto di opinioni sul tema tra la giurisprudenza della Suprema Corte e la Corte

⁽⁷⁶⁾ Per approfondimenti sul patrocinio dell'Avvocatura dello Stato nell'interesse delle agenzie fiscali si rinvia alle osservazioni di PALATIELLO A., op. cit., 3.

⁽⁷⁷⁾ Ci si riferisce a Cass. civ., sez. trib., 26 novembre 2007, n. 24547, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, fasc. 11 e in *Rass. avv. St.*, 2007, 4, 35; *id.*, 8 febbraio 2008, n. 3058, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 2, 192; in *Dir. e prat. soc.*, 2008, 8, 86 e in *Rass. avv. St.*, 2007, 4, 36.

⁽⁷⁸⁾ PALATIELLO A., op. cit., 3 ed, in generale, con riferimento agli enti pubblici diversi dallo Stato ammessi ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, previa autorizzazione con "*disposizione di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con regio decreto*", ai sensi dell'art. 43, R.d. n. 1611/1933, GIOVAGNOLI, op. cit., 397-398; MAZZELLA, *Il patrocinio autorizzato dell'Avvocatura dello Stato*, op. cit., 98-99.

⁽⁷⁹⁾ Il testo del protocollo d'intesa tra l'Avvocatura dello Stato del Demanio è edito in *Rass. avv. St.*, 2006, 2, 301; quello tra l'Avvocatura dello Stato e l'Agenzia delle Entrate è edito in *Rass. avv. St.*, 2007, 4, 11.

⁽⁸⁰⁾ Sul regime delle notifiche degli atti processuali direttamente presso la sede legale dell'Agenzia, anziché presso l'Avvocatura, cfr., Cass. civ., sez. I, 12 luglio 2007, n. 15617, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, fasc. 9; sull'inapplicabilità del foro erariale, Cass. civ., sez. I, 26 ottobre 2006, n. 23005, cit.

Costituzionale⁽⁸¹⁾, la quale nella sentenza 11 febbraio 2005, n. 72⁽⁸²⁾, ove la Consulta ha rigettato la preliminare eccezione di inammissibilità del conflitto di attribuzione, dedotta dall'Avvocatura dello Stato sul rilievo che l'Agenzia fiscale (nella specie l'Agenzia delle Entrate), non fosse organo dello Stato, i cui atti non potrebbero essere oggetto di conflitto costituzionale di attribuzione, osservando che: *“Questa Corte ha già ritenuto ammissibile il conflitto costituzionale di attribuzione in relazione ad atti dell'Agenzia delle entrate, sul presupposto della sostanziale riconducibilità di tale ente, ai fini del conflitto, nell'ambito dell'amministrazione dello Stato (sentenza n. 288 del 2004, riguardante, appunto, un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Siciliana in relazione ad atti emessi dall'indicata Agenzia). Tale conclusione deve essere qui ribadita. Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59) affida, infatti, all'Agenzia delle entrate la «gestione» dell'esercizio delle tipiche funzioni statali concernenti «le entrate tributarie erariali» prima attribuite al Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze ed agli uffici connessi e, in particolare, assegna a tale ente la cura del fondamentale interesse statale al perseguimento del «massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali» (artt. 57, comma 1, primo periodo; 61, comma 3; 62, commi 1 e 2). Ai soli fini del conflitto costituzionale di attribuzione tra Regione e Stato, la riconducibilità alla sfera di competenza statale di tali essenziali funzioni - «affidate» all'Agenzia delle entrate nell'ambito del peculiare modulo organizzatorio disegnato per le agenzie fiscali dal decreto legislativo n. 300 del 1999, con disciplina derogatoria rispetto a quella dettata per le agenzie non fiscali (art. 10 del decreto) - esige di imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi nell'esercizio delle medesime funzioni”*⁽⁸³⁾.

Queste affermazioni sono state riprese e ribadite dalla Corte Costituzionale nella sentenza 1 febbraio 2006, n. 31⁽⁸⁴⁾, ove il Giudice delle leggi, con riferimento questa volta all'Agenzia del Demanio, ha osservato quanto segue: *“Il presente conflitto di attribuzione ha per oggetto un atto dell'Agenzia del demanio, la quale - definita «ente pubblico economico» dall'art. 61, comma 1, decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), come modificato dall'art. 1 del decreto legislativo 3 luglio 2003 n. 173 (Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell'articolo 1 della legge 6 luglio 2002 n. 137) - esercita tuttora le funzioni che erano proprie della Direzione generale del demanio e delle direzioni compartimentali. Con riferimento a queste funzioni, tipiche dell'amministrazione pubblica statale, si deve ritenere che gli atti posti in essere dalla suddetta Agenzia siano riferibili allo Stato,*

⁽⁸¹⁾ Per approfondimenti, si rinvia a PALATIELLO A., *op. cit.*, 3. Dalla controversa questione della natura di organi dello Stato delle agenzie fiscali dipende anche la soluzione dell'ulteriore questione relativa all'applicabilità in loro favore della speciale procedura di pagamento in conto sospeso, in assenza di disponibilità finanziarie sul pertinente capitolo, di cui all'art. 14, d.l. n. 669/1996, prevista espressamente per le (sole) amministrazioni dello Stato. Tale procedura, infatti, non dovrebbe ritenersi suscettibile di applicazione alle Agenzie fiscali, in quanto, come chiarito dalla citata giurisprudenza della Suprema Corte, le stesse non possono qualificarsi quali organi dello Stato, ma quali soggetti pubblici autonomi e separati dallo Stato. V'è, tuttavia, da segnalare che, in ordine a tale ultima questione, di contrario avviso si è espressa recentemente l'Avvocatura Generale dello Stato con parere (inedito) del 5 marzo 2008 prot. n. 30262/2008 (*Richiesta di parere in ordine alla possibilità di utilizzo del pagamento in conto sospeso ex art. 14 del D.L. n. 669/1996 per l'esecuzione di sentenze di Commissioni Tributarie prive della formula esecutiva*).

⁽⁸²⁾ In *Foro it.*, 2005, I, 965.

⁽⁸³⁾ Successivamente, nello stesso senso, sempre in ordine all'Agenzia delle Entrate, si v. Corte cost. 19 ottobre 2006, n. 334, in *Giur. cost.*, 2006, 5.

⁽⁸⁴⁾ In *Giur. cost.*, 2006, 1.

inteso, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, non come persona giuridica, bensì come sistema ordinamentale (sentenza n. 72 del 2005) complesso e articolato, costituito da organi, con o senza personalità giuridica, ed enti distinti dallo Stato in senso stretto, ma con esso posti in rapporto di strumentalità in vista dell'esercizio, in forme diverse, di tipiche funzioni statali. Il termine Stato deve ritenersi impiegato dall'art. 134 Cost. in un duplice significato: più ristretto quando viene in considerazione come persona giuridica, che esercita le supreme potestà, prima fra tutte quella legislativa; più ampio, quando, nella prospettiva dei rapporti con il sistema regionale, si pone come conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost. Questa Corte ha precisato che la proprietà e disponibilità dei beni demaniali spettano - sino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 119 Cost. - allo Stato «e per esso all'Agenzia del demanio» (sentenza n. 427 del 2004). Nei rapporti con il sistema ordinamentale regionale, l'Agenzia del demanio è pertanto parte integrante del sistema ordinamentale statale. L'uno e l'altro insieme formano il sistema ordinamentale della Repubblica. Al suo interno possono verificarsi conflitti tra organi e soggetti, statali e regionali, agenti rispettivamente per fini unitari o autonomistici, che attingono il livello costituzionale se gli atti o i comportamenti che li originano sono idonei a ledere, per invasione o menomazione, la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita del sistema statale o di quello regionale, anche se non provengono da organi dello Stato o della Regione intesi in senso stretto come persone giuridiche. È compito della giurisdizione di costituzionalità mantenere un costante equilibrio dinamico tra i due sistemi, perché le linee di ripartizione tracciate dalla Costituzione siano rispettate nel tempo, pur nel mutamento degli strumenti organizzativi che lo Stato e le Regioni sceglieranno via via di adottare per conseguire i propri fini nel modo ritenuto più adatto, secondo i diversi indirizzi politici e amministrativi».

7.- Il patrocinio dell'A.G.E.A.

La cessata Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (Aima), sebbene dotata di personalità giuridica (v. art. 2, l. 13 maggio 1966, n. 303), è stata inclusa dalla giurisprudenza tra le amministrazioni dello Stato organizzate ad ordinamento autonomo, avuto riguardo ai suoi compiti coincidenti con quelli propri dello Stato in materia di adempimento degli obblighi comunitari nel mercato agricolo⁽⁸⁵⁾. Se ne faceva conseguire che la rappresentanza in giudizio dell'Aima per mezzo dell'Avvocatura dello Stato è obbligatoria e non eventuale e si applica all'Aima il foro erariale previsto dall'art. 25 c.p.c.⁽⁸⁶⁾.

Diversamente, il patrocinio dell'Avvocatura ha natura non più obbligatoria, ma autorizzata con riferimento all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea), istituita con il d.lgs. 27 maggio 1999, n. 165, che ha soppresso l'A.I.M.A. ed istituita in sua vece appunto l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, ente di diritto pubblico, che - previo

⁽⁸⁵⁾ In dottrina, per i profili attinenti al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, PAVONE, op. cit., 338; GIOVAGNOLI, op. cit., 391-392; in giurisprudenza, la tesi della natura di organo statale dell'Aima è stata costantemente affermata: *ex pluribus*, Cass. civ., sez. III, 3 novembre 2000, n. 14375, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 2249; Cons. St., sez. VI, 14 maggio 1999, n. 640, in *Cons. Stato*, 1999, I, 921; Cass. civ., sez. I, 18 novembre 1994, n. 9789, in *Rass. avv. St.*, 1994, I, 483.

⁽⁸⁶⁾ In tal senso, chiaramente, Cass. civ., sez. I, 30 ottobre 1984, n. 5544, in *Rass. avv. St.*, 1984, I, 953 e in *Foro it.*, 1985, I, 790.

commissariamento dell'A.I.M.A. - è subentrato in tutti i rapporti attivi dell'ente soppresso a decorrere dal 16 ottobre 2000. In tal caso, il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato in favore del nuovo ente è stato concesso con l'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 165/1999, in forza del quale "L'Agenzia può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 43, T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611", sicchè segue le regole proprie del patrocinio autorizzato, quanto all'inapplicabilità della regola del foro ed al regime delle notifiche degli atti introduttivi, da effettuare presso la sede dell'ente⁽⁸⁷⁾.

Anche in tal caso l'introduzione della norma autorizzatoria del patrocinio dell'Avvocatura, secondo la logica cui s'ispira il comma 1 dell'art. 43, R.d. n. 1611/1993, costituisce condizione indispensabile per l'estensione al nuovo ente dello *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato, non potendosi convenire con chi⁽⁸⁸⁾ ha definito le norme autorizzative del patrocinio dell'Avvocatura, ai sensi dell'art. 43, R.d. cit., in favore degli enti sovvenzionati (ed a quelli ad essi equiparati) come "meramente dichiarative", dovendosi al contrario riconoscere a siffatte previsioni normative carattere costitutivo dello *jus postulandi* del difensore erariale.

8.- *Il patrocinio dell'E.N.E.A., del C.N.R., dell'Agenzia Spaziale Italiana e dell'Istituto Nazionale di Astrofisica: le norme estensive dello jus postulandi riferiscono l'autorizzazione alla sola Avvocatura Generale dello Stato.*

Parimenti autorizzato è il patrocinio che l'Avvocatura presta nell'interesse dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (Enea), ente pubblico che opera nei settori dell'energia, dell'ambiente e delle nuove tecnologie a supporto delle politiche di competitività e di sviluppo sostenibile del Paese, che si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (non previsto dal precedente d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 36, ora abrogato), ai sensi dell'art. 43, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611.

⁽⁸⁷⁾ In proposito, Cass. civ., sez. I, 28 settembre 2005, n. 18959, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, fasc. 6, che spiega nei seguenti termini le ricadute in ordine al modalità del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato conseguenti alla previsione di cui all'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 165/1999: "il decreto legislativo 27 maggio 1999, n.165, entrato in vigore il 15 giugno 1999 (art.15), ha disposto, all'art.1, primo comma, la soppressione e la messa in liquidazione dell'Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo (A.I.M.A.), di cui alla legge 14 agosto 1982, n.610 e successive modificazioni, nonché, all'art.2, primo comma, l'istituzione dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Ag.e.a.), con facoltà per quest'ultima ("L'Agenzia può...") di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art.43 del regio decreto 30 ottobre 1933, n.1611 e successive modificazioni (art.2, quarto comma, del citato decreto legislativo). Ne consegue che, mentre l'A.I.M.A., pur se dotata di personalità giuridica, doveva essere inclusa fra le Amministrazioni dello Stato organizzate ad ordinamento autonomo, in considerazione dei suoi compiti coincidenti con quelli propri dello Stato medesimo in materia di adempimento degli obblighi comunitari nel mercato agricolo, onde, in favore di detta Azienda, anche per effetto dell'espressa previsione contenuta nell'art.12 della richiamata legge n.610 del 1982, il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato risultava "obbligatorio" (Cass. 3 novembre 2000, n.14375), l'istituzione dell'Ag.e.a. ha fatto sì, con l'inapplicabilità a tale Ente della norma relativa al patrocinio anzidetto e con l'introduzione, al riguardo, del regime meramente "facoltativo" sopra accennato, che, in relazione al luogo della notificazione ed alla persona alla quale l'atto processuale è consegnato, la notifica dell'atto stesso è da reputare inesistente allorché questo venga consegnato in luogo o a persona che non siano in alcun modo o per nessuna via riferibili o collegabili al soggetto passivo della notificazione anzidetta, come appunto nell'ipotesi, analoga a quella di specie e già esaminata da questa Corte (Cass.10 agosto 2000, n.10571, nonché, da ultimo, Cass. 29 settembre 2004, n.19522), in cui la notificazione ad un determinato Ente (nel caso affrontato dalla prima delle due richiamate pronunce, la S.p.A. Ferrovie dello Stato) venga eseguita, anziché presso la sua sede legale, presso l'Avvocatura dello Stato, senza che sia dato di ravvisare alcun collegamento tra destinatario dell'atto e notifica non avendone la medesima Avvocatura mai assunto la difesa"; negli stessi termini, Cass. civ., sez. I, 18 gennaio 2006, n. 863, *ivi*, 2006, 1, 49.

⁽⁸⁸⁾ In tal senso, BELLÌ, *Avvocatura dello Stato*, cit., 670 e ss., in part. pag. 676; SCOCA S., *Avvocatura dello Stato*, in *Novissimo Digesto italiano*, Utet, 1958, I, 1685 e ss., in part. 1688.

Con il d.lgs. 3 settembre 2003, n. 257, recante un nuovo riordino dell'Enea, emanato in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 1, l. 6 luglio 2002, n. 137, che ha sostituito il precedente d.lgs. n. 36/1999, riconosce all'Ente personalità giuridica di diritto pubblico, nonché autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa, patrimoniale e contabile. L'Enea è dotato di un ordinamento autonomo adottato, in conformità alle disposizioni dello stesso decreto legislativo, sulla base degli indirizzi definiti dal Ministro delle Attività produttive, d'intesa con i ministri dell'Istruzione, dell'ambiente e degli Affari esteri, limitatamente alle attività internazionali⁽⁸⁹⁾.

L'autorizzazione al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato è recata dall'art. 22, comma 4, d.lgs. n. 257/2003, ove, con formulazione poco felice, poiché riferisce l'autorizzazione all'esercizio dello *jus postulandi* alla sola Avvocatura Generale e non già, come avrebbe dovuto, all'Avvocatura dello Stato *tout court*, si dispone che: “L'ENEA (...) si avvale del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, ai sensi dell'articolo 43 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611”.

Invero, la limitazione del patrocinio erariale (autorizzato) in favore di enti pubblici diversi dallo Stato alla sola Avvocatura Generale dello Stato non costituisce un caso isolato ed una svista episodica da parte del legislatore.

Ulteriori esempi possono citarsi in tal senso.

In particolare, si osserva che con i decreti legislativi 4 giugno 2003, n. 127, n. 128 (in *Gazz. Uff.*, 6 giugno 2003, n. 129) e n. 138 (in *Gazz. Uff.*, 19 giugno 2003, n. 140) sono state dettate norme per il riordino, rispettivamente, del Consiglio Nazionale delle Ricerche, dell'Agenzia Spaziale Italiana, e dell'Istituto Nazionale di Astrofisica, enti tutti già ammessi al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Infatti, riguardo al Consiglio Nazionale delle Ricerche, ente avente personalità giuridica di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 19, il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato era stato confermato con il d.p.c.m. 21 maggio 1999 (in *Gazz. Uff.*, 22 giugno 1999, n. 144); riguardo all'Agenzia Spaziale Italiana, qualificato ente pubblico non economico dalla giurisprudenza della Suprema Corte⁽⁹⁰⁾, il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato era stato previsto dall'art. 14, l. 30 maggio 1988, n. 186, istitutiva dell'A.S.I. e non è venuto meno a seguito della riforma di tale ente contemplata dal d.lgs. 30 gennaio 1999, n. 27 e dal successivo d.p.c.m. 1 settembre 1999 (in *Gazz. Uff.*, 20 ottobre 1999, n. 247); infine, l'Istituto Nazionale di Astrofisica, ente che ha assorbito gli Osservatori astronomici e di astrofisica, istituito con il d.lgs. 23 luglio 1999, n. 296, era già ammesso al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato con il d.p.c.m. 29 agosto 2001 (in *Gazz. Uff.*, n. 272 del 22 novembre 2001).

Orbene, i citati decreti legislativi n. 127, n. 128 e n. 138 del 4 giugno 2003 prevedono per il C.N.R. (art. 15, comma 7, d.lgs. n. 127/2003) per l'A.S.I. (art. 13, comma 7, d.lgs. n. 128/2003) e per l'I.N.A.F. (art. 14, comma 7, d.lgs. n. 138/2003) che tali enti si avvalgono del patrocinio dell'*Avvocatura Generale dello Stato*, difformemente da quanto contemplato dalle previgenti disposizioni, che attribuivano *tout court* il patrocinio all'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 43, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 (si vedano i citati d.p.c.m. 21 maggio 1999, 1 settembre 1999 e 29 settembre 2001).

⁽⁸⁹⁾ Il riordino dell'organizzazione e del funzionamento dell'Enea è basato, secondo quanto riportato nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 257/2003 trasmessa alle Camere, su criteri di semplificazione, efficienza ed economicità, e si collega alla più generale riforma di alcuni enti sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (CNR, ASI e INAF) varata dal Governo nel 2003, su cui v. *infra* in questo paragrafo.

⁽⁹⁰⁾ Si veda, Cass. civ., sez. un., 19 gennaio 2001, n. 11, in *Foro it.*, 2001, I, 1172.

Ove si muovere da una prospettiva che muove da una interpretazione strettamente letterale delle norme citate, la limitazione alla sola Avvocatura Generale dello Stato ivi contenuta del patrocinio degli enti, potrebbe creare non pochi inconvenienti nei giudizi che rientrano nella competenza territoriale delle Avvocature Distrettuali, la cui attività defensionale verrebbe ad esporsi al fondato rilievo dei difensori di controparte del difetto di *jus postulandi*, in forza del richiamo alle sopra riferite disposizioni che limitano il patrocinio degli enti in questione alla sola Avvocatura Generale dello Stato. Il che, in definitiva, potrebbe condurre alla declaratoria della inammissibilità dell'attività processuale compiuta dagli Uffici Distrettuali dell'Avvocatura dello Stato nei giudizi in cui siano parti il C.N.R., l'A.S.I. e l'I.N.A.F.

Le disposizioni in esame, inoltre, nel conferire il patrocinio alla sola Avvocatura Generale dello Stato sembrano porsi in contrasto con la ripartizione della competenza a livello territoriale tra l'Avvocatura Generale e le Avvocature Distrettuali delineata dai commi 1 e 2 dell'art. 9, l. 3 aprile 1979, n. 103, fondata - quanto all'attività processuale - sul criterio della localizzazione del giudice competente.

Onde sgombrare il campo da equivoci, sarebbe opportuno emanare norme correttive delle disposizioni in esame, nel senso della previsione del patrocinio del C.N.R., dell'A.S.I. e dell'I.N.A.F. all'*Avvocatura dello Stato*, senza ulteriori specificazioni, così come è, ad esempio, avvenuto di recente in relazione all'E.R.S.U. (Ente per il diritto allo studio universitario di Messina), all'Autorità d'ambito ottimale della Sardegna, il cui patrocinio, per entrambi gli enti, è stato affidato all'Avvocatura dello Stato con d.p.c.m. 7 settembre 2005 (in *Gazz. Uff.*, 21 ottobre 2005, n. 246); al P.A.M. (Programma Alimentare Mondiale ONU/FAO), il cui patrocinio è stato affidato all'Avvocatura dello Stato con d.p.c.m. 25 giugno 2004 (in *Gazz. Uff.*, 14 settembre 2004, n. 216), all'A.I.P.O. (Agenzia per il fiume Po), il cui patrocinio è stato affidato all'Avvocatura dello Stato con d.p.c.m. 18 aprile 2003 (in *Gazz. Uff.*, 23 giugno 2003, n. 143), all'U.N.I.R.E. (Unione nazionale incremento razze equine), il cui patrocinio è stato affidato all'Avvocatura dello Stato con d.p.c.m. 18 aprile 2003 (in *Gazz. Uff.*, 18 giugno 2003, n. 139), all'ISPRA (Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale), il cui patrocinio è stato affidato all'Avvocatura dello Stato dall'art. 28, comma 6-*bis*, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (in Suppl. ordinario n. 152 alla *Gazz. Uff.*, 25 giugno 2008, n. 147)⁽⁹¹⁾, inserito, in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, l. 6 agosto 2008, n. 133.

Gli esempi potrebbero continuare.

⁽⁹¹⁾ E' da notare che, ai sensi dell'art. 28, comma 2, d.l. n. 112/2008, l'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) svolge le funzioni, con le inerenti risorse finanziarie strumentali e di personale, dell'Agenzia per la protezione dell'Ambiente e per i servizi tecnici di cui all'art. 38, d.lgs. n. 300/1999, in relazione alla quale, il successivo art. 39, nel definire le funzioni svolte dalla suddetta Agenzia, nulla prevedeva in ordine al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. Inoltre, alcuna disposizione concernente il patrocinio dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici era contenuta nel d.P.R. 8 agosto 2002, n. 207 (in *Gazz. Uff.*, 21 settembre 2002, n. 222), regolamento recante l'approvazione dello statuto dell'agenzia in questione, emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, l. n. 400/1988. Sicchè, in mancanza di una norma autorizzativa, analoga a quella prevista per le agenzie fiscali dall'art. 72, d.lgs. n. 300/1999, non era consentito ritenere che all'Avvocatura dello Stato potesse spettare il patrocinio della soppressa Agenzia per la protezione dell'ambiente e dei servizi tecnici. Il che strideva con l'ampia gamma di funzioni, prima di spettanza del Ministero dell'Ambiente, attribuite all'agenzia dagli artt. 38 e 39 (punto sub. a e b), d.lgs. n. 300/1999, per come specificate dal regolamento n. 207/2002 di approvazione dello statuto (art. 2), tra cui spiccavano le attività tecnico scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e per la difesa del suolo. La questione è stata superata per effetto dell'art. 28, comma 6-*bis*, d.l. n. 112/2008, che ha previsto il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato per il neo-istituito Istituto Superiore per la ricerca ambientale, che svolge le funzioni della cessata Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici.

Tale formulazione per così dire “neutra” consentirebbe il riespandersi anche in relazione a tali enti del criterio territoriale di riparto delle competenze tra l’Avvocatura Generale dello Stato e le Avvocature Distrettuali fondato sulla localizzazione del giudice innanzi al quale pende il giudizio, in armonia con quanto previsto dal citato art. 9, l. n. 103/1979.

9.- *Il patrocinio erariale delle Regioni.*

In aggiunta al patrocinio obbligatorio delle amministrazioni dello Stato (art. 1, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611) ed al patrocinio autorizzato degli enti diversi dallo Stato (art. 43, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611), l’ordinamento contempla anche il c.d. patrocinio speciale delle regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale⁽⁹²⁾.

9.1.- *Il patrocinio delle regioni ordinarie: la bipartizione delle forme di jus postulandi dell’Avvocatura dello Stato nelle convergenti interpretazioni della Suprema Corte e del Consiglio di Stato.*

Per le regioni a statuto ordinario, in via generale, l’art. 107, comma 3, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 prevede che esse possano “*avvalersi del patrocinio legale e della consulenza dell’Avvocatura dello Stato*”, eccezion fatta per i giudizi in cui sono parti l’amministrazione dello Stato e le regioni e delle ipotesi di litisconsorzio attivo. Per il litisconsorzio passivo, è possibile che l’Avvocatura dello Stato assume congiuntamente la difesa della regione e dell’amministrazione dello Stato, qualora non sia conflitto d’interesse tra i due enti (art. 107, ult. comma, d.P.R. n. 616/1977).

Si tratta di quella tipologia di patrocinio erariale della regione che viene, comunemente, definita come facoltativa, in quanto demandata alla discrezionalità dell’ente regionale, secondo le prescrizioni dei relativi statuti, da esercitarsi con riferimento ad una singola lite o ad una categoria di giudizi⁽⁹³⁾.

Successivamente, il legislatore, introdusse una disciplina organica e completa del patrocinio regionale, prevedendo, con l’art. 10, l. 3 aprile 1979, n. 103, la possibilità per le regioni a statuto ordinario di avvalersi di una forma di patrocinio istituzionale o sistematico da parte dell’Avvocatura dello Stato, con salvezza, in ogni caso, della facoltà delle regioni, che pur abbiano optato per un tale tipo di patrocinio erariale, di farsi assistere “*in particolari casi e con provvedimento motivato*” da avvocati del libero foro (art. 10, comma 5, l. n. 103/1979).

⁽⁹²⁾ Sul patrocinio dell’Avvocatura dello Stato in favore delle regioni, per approfondimenti, si v.: ALBENZIO, *Il patrocinio delle regioni da parte dell’avvocatura dello stato: nuove forme e strutture*, in *Foro it.*, 1989, III, 308; BIORCI, *Il punto delle sezioni unite sulle modalità di esercizio del patrocinio erariale in favore delle regioni a statuto ordinario*, in *Giur. it.*, 2005, 1234; CARBONE, *Avvocatura dello Stato ed art. 10 della l. 3 aprile 1979 n. 103*, in *Giust. civ.*, 1983, I, 590; IMPAGNATIELLO, *Avvocatura dello stato e patrocinio delle regioni a statuto ordinario*, in *Foro it.*, 1997, I, 3344; MANZARI, op. cit., 100; MEZZOTERO, *Il patrocinio “erariale” delle Regioni a statuto ordinario (nota a Cass. Sez. Unite Civili, sentenza 29 aprile 2004 n. 8211)*, in www.lexitalia.it, n. 6/2004; MUTARELLI, *Patrocinio «facoltativo» delle regioni a statuto ordinario da parte dell’avvocatura dello stato e mandato ad litem*, in *Giur. it.*, 1998, 667; ID., *Mandato ad litem e ius postulandi dell’Avvocatura dello Stato (note a margine di Cass., Sez. Unite, 13 marzo 2009, n. 6065)*, in www.lexitalia.it, n. 4/2009; PAVONE, op. cit., 277 ss.; SCINO, op. cit., 625-626; SEGRETO, *Il patrocinio delle regioni a statuto ordinario da parte dell’avvocatura dello stato*, in *Arch. civ.*, 1997, 137; RAGO, *Relazione sul patrocinio delle amministrazioni pubbliche*, in *Rass. avv. St.*, 2003, 4, 1; TROIANO, *Avvocatura dello stato e patrocinio delle regioni a statuto ordinario*, in *Foro it.*, 1996, I, 270.

⁽⁹³⁾ In tal senso, condivisibilmente, PAVONE, op. cit., 298; sui presupposti per l’esercizio della facoltà della regione di ricorrere al patrocinio facoltativo dell’Avvocatura dello Stato, cfr., ITRI, op. cit., 5; CAPACCIOLI-SATTA, *Commento al decreto 616*, vol. II, Milano, 1980, 1855.

Il ricorso da parte delle regioni ordinarie al patrocinio istituzionale o sistematico dell'Avvocatura dello Stato presuppone un'espressa manifestazione di volontà in tal senso, ovviamente revocabile⁽⁹⁴⁾, da adottarsi con deliberazione del Consiglio Regionale e da pubblicarsi per estratto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale della Regione (art. 10, comma 1, l. n. 103/1979).

L'adozione di siffatta delibera comporta l'equiparazione della regione alle amministrazioni dello Stato riguardo al regime processuale applicabile, rendendosi automaticamente applicabili le norme che regolano lo *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato di cui al R.d. 30 ottobre 1933 n. 1611: opererà, pertanto, la regola del c.d. foro erariale e quella che impone la notifica degli atti introduttivi dei giudizi presso la sede della competente Avvocatura dello Stato, come espressamente disposto dal comma 2 dell'art. 10, l. n. 103/1979, che richiama gli artt. 25 e 144 c.p.c.⁽⁹⁵⁾.

In mancanza di apposita delibera del Consiglio regionale, emessa ai sensi dell'art. 10, l. n. 103/1979, diretta all'assegnazione del patrocinio della regione all'Avvocatura dello Stato in via istituzionale e sistematica, opererà, comunque, il regime generale del ministero facoltativo dell'Avvocatura dello Stato, di cui al citato art. 107, d.P.R. n. 616/1977, non essendo stata abrogata tale disposizione dalla successiva disciplina recata dalla legge del 1979.

Si tratta, infatti, di norme che devono ritenersi coesistenti, in quanto "aventi diversi raggi d'azione"⁽⁹⁶⁾; infatti, l'art. 107, comma 3, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, sull'ordinamento regionale e l'organizzazione della pubblica amministrazione, che include le regioni a statuto ordinario fra gli enti dei quali l'avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e difesa in giudizio, secondo il regime previsto per le amministrazioni non statali (artt. 43, 45 e 47, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611), non è stato abrogato (tacitamente) dall'art. 10, l. 3 aprile 1979, n. 103, recante modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, atteso che tale ultima norma, nel prevedere che le funzioni dell'Avvocatura medesima nei riguardi dell'amministrazione statale sono estese alle regioni a statuto ordinario, ove decidano di avvalersene con apposita delibera (è il caso, ad esempio, della Regione Molise), contempla la possibilità per dette regioni di conseguire l'applicazione dell'intero regime processuale speciale regolante l'assistenza legale ed il patrocinio delle amministrazioni dello stato, ma non esclude, in difetto di quella delibera, la persistenza dello *jus postulandi* dell'Avvocatura secondo il regime richiamato dal suddetto art. 107. Comunque sia, dunque, le regioni che non adottino la delibera di cui all'art. 10 e che, di conseguenza, preferiscano non avvalersi del regime istituzionale, possono ricorrere al c.d. patrocinio facoltativo di cui all'art. 107, d.P.R. n. 616/1977. Tale norma ha incluso, infatti, le Regioni tra gli enti dei quali l'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa secondo il regime di cui al titolo III del t.u. cit., il cui art. 45 espressamente richiama l'art. 1, comma 2.

⁽⁹⁴⁾ Sul punto, ALBENZIO, op. cit., 308 ss.

⁽⁹⁵⁾ Cfr., con riferimento alla regione Abruzzo, Cass. civ., sez. III, 28 giugno 2005, n. 13893, in *Foro it.*, 2006, IV, 1154; con riferimento alla regione Molise, T.A.R. Molise, 16 gennaio 2003, n. 13, in *Foro amm. TAR*, 2003, 225 (m) e per esteso in www.giustizia-amministrativa.it; si vedano, inoltre, Cons. St., sez. IV, 13 ottobre 2003, n. 6189, in *Foro amm. CdS*, 2003, 2936; *id.*, 5 aprile 2003, n. 1814, *ivi*, 1273; *id.*, 2 marzo 2001, n. 1159, *ivi*, 2001, 342; per ulteriori riferimenti a precedenti più risalenti, v. PAVONE, op. cit., 292.

⁽⁹⁶⁾ L'osservazione è di SCINO, op. cit., 626, che richiama, in proposito, Cass. civ., sez. un., 15 marzo 1982, n. 1672, in *Giust. civ.*, 1983, I, 582; ad identica conclusione sulla possibile coesistenza dei due regimi di patrocinio (facoltativo ed istituzionale), perviene PAVONE, op. cit., 298 e ss., in part. 300, nt. 6, ove ulteriori riferimenti giurisprudenziali in tal senso; nonché MANZARI, op. cit., 94.

La Suprema Corte⁽⁹⁷⁾ - con la quale concorda espressamente il Consiglio di Stato⁽⁹⁸⁾ - ha, infatti, rilevato che le due norme disciplinanti il ricorso al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato da parte delle Regioni a statuto ordinario, cioè l'art. 107, d.P.R. n. 616/1977 (che consente alle Regioni il ricorso, facoltativo, al patrocinio e alla consulenza dell'Avvocatura) e l'art. 10, l. n. 103/1979 (che estende in maniera sistematica alla Regione - che, tramite deliberazione del Consiglio Regionale, decida di avvalersene - le funzioni che l'Avvocatura dello Stato svolge nei riguardi delle amministrazioni statali), non si trovano rispettivamente in una situazione di norma abrogata e norma abrogante. Ciò in quanto la normativa successiva, ossia la l. n. 103/1979, non ha espressamente abrogato l'art. 107, d.P.R. n. 616/1977, né ha disciplinato *ex novo* e in maniera completa l'intera materia del patrocinio delle Regioni, tanto da poterne inferire un'abrogazione tacita di detto articolo. La legge 103 ha semplicemente aggiunto alla mera facoltà di ricorrere, caso per caso, al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato *ex art. 107*, la possibilità, sulla base di una libera scelta della Regione, di avvalersi di tale patrocinio in maniera sistematica, secondo lo statuto tipico delle amministrazioni statali.

Al riguardo, è stato anche evidenziato⁽⁹⁹⁾ che la persistenza della facoltà delle regioni di avvalersi del patrocinio facoltativo dell'Avvocatura dello Stato pur dopo l'entrata in vigore della l. n. 103 del 1979 trova, altresì, fondamento nella considerazione che l'efficacia abrogativa della precedente normativa non può sostenersi neanche sulla base di una (presunta) collocazione dell'ente regionale nell'assetto organizzativo dell'amministrazione statale, né sulla base di un (ipotetico) ruolo dell'Avvocatura dello Stato di obbligatoria assistenza legale allo Stato nella sua unità. La Costituzione, infatti, ha posto sempre la Regione - anche prima della riforma dell'art. 117 ad opera dell'art. 3, l. 18 ottobre 2001, n. 3 - in una posizione di "separatismo duale" rispetto allo Stato ed alle sue prerogative.

In nessun caso (sia che si tratti di patrocinio facoltativo *ex art. 107*, d.P.R. n. 616/1977, sia che si tratti di patrocinio istituzionale *ex art. 10*, l. n. 103/1979),

(97) Cass. civ., sez. un., 13 febbraio 2009, n. 6065; Cass. civ., sez. II, 16 marzo 2007, n. 6166; Cass. civ., sez. un., 29 aprile 2004, n. 8211, *citt.*; in tutte questioni la Suprema Corte, nel ribadire la non necessità dell'esibizione del provvedimento del competente organo regionale di autorizzazione del legale rappresentante dell'ente ad agire o resistere in giudizio ed il rilascio di un mandato *ad litem* in favore dell'Avvocatura dello Stato, il cui patrocinio (facoltativo) trova fondamento espresso nell'art. 107, d.P.R. n. 616/1977, da ritenersi pienamente in vigore, ha osservato che la costituzione con legge regionale di un servizio legale interno, cui venga istituzionalmente demandato il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Regione (nella specie: art. 3, l. reg. 17 aprile 1984, n. 24, successivamente abrogata dalla l. reg. 13 maggio 1996, n. 7, che all'art. 10, comma 1, ha istituito l'Avvocatura regionale calabrese), non comporta - nel silenzio della legge - la rinuncia della Regione stessa di avvalersi del patrocinio facoltativo dell'Avvocatura dello Stato, nè configura una abrogazione tacita dell'art. 107, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

(98) Cons. St., sez. V, 8 settembre 2008, n. 4281, *cit.*, ove il Collegio, a proposito della sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione 29 aprile 2004, n. 8211, osserva: "*Quest'ultima sentenza, che si condivide, è riassuntiva dei diversi orientamenti presenti sulla questione, precisando che attualmente sussistono tre distinte forme di patrocinio dell'Avvocatura dello Stato: quello "obbligatorio" proprio dello Stato, di cui si sono avvalse in tempi passati anche le Regioni a statuto speciale a seguito di specifiche norme; quello "facoltativo", introdotto dall'art. 107 d.P.R. n. 616/1977, che si è limitato ad includere le Regioni a statuto ordinario fra gli enti dei quali l'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa secondo il regime di cui agli artt. 43, 45 e 47 del T.U. n. 1611 del 1933; quello, infine, "sistematico", regolato dall'art. 10 l. 103/1979 che consegue anche esso ad una libera scelta della Regione, che - una volta operata e fino a quando la relativa deliberazione del consiglio regionale non venga revocata - investe tendenzialmente tutta l'assistenza legale di cui la Regione possa avere bisogno, determinando anche effetti processuali nei riguardi dei terzi*".

(99) Cons. St., sez. V, 8 settembre 2008, n. 4281, *cit.*

comunque, sussiste la necessità della deliberazione di conferimento del mandato all'Avvocatura dello Stato e di qualsiasi preventiva richiesta di assistenza da parte dell'ente, come invece erroneamente ritenuto dal T.A.R. del Lazio nella decisione in commento⁽¹⁰⁰⁾. Giammai la legge regionale può prevedere, in tema di rappresentanza e difesa in giudizio delle regioni da parte dell'Avvocatura dello Stato (nemmeno nelle regioni a statuto speciale), la necessità del mandato specifico all'Avvocatura stessa, avendo lo Stato legislazione esclusiva in materia di giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale e giustizia amministrativa (art. 117, lett. c, Cost.), con la sola possibilità di attribuire condizioni particolari di autonomia limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace.

Nessuna differenza sussiste, infatti, tra le ipotesi di patrocinio "facoltativo" e patrocinio "sistemático" quanto alla non necessità del mandato all'Avvocatura medesima, stante il rinvio dell'art. 45 del t.u. n. 1611 del 1933 alla norma (di portata generale) di cui all'art. 1, comma 2, dello stesso testo unico.

Ecco perché, pur nel caso di patrocinio "facoltativo", l'Avvocatura dello Stato non è onerata della produzione della delibera del competente organo regionale volta ad autorizzare il legale rappresentante ad agire o resistere in giudizio, né dell'esibizione di un mandato *ad litem*.

(¹⁰⁰) Cfr., nella giurisprudenza della Suprema Corte, tra le più recenti, Cass. civ., sez. un., 13 marzo 2009, n. 6065; Cass. civ., sez. II, 16 marzo 2007, n. 6166 e Cass. civ., sez. un., 29 aprile 2004, n. 8211, cit.

Il principio è assolutamente consolidato anche nella giurisprudenza amministrativa: cfr., da ultimo, Cons. St., sez. V, 8 settembre 2008, n. 4821, cit.; in precedenza, si v.: Cons. St., sez. VI, 8 ottobre 1984, n. 685, in *Riv. giur. ed.*, 1985, I, 356 (patrocinio della regione Lombardia); Cons. St., sez. IV, 8 ottobre 1985, n. 414, in *Giur. it.*, 1986, III, 1, 266, che ha ritenuto ammissibile l'appello proposto dall'Avvocatura generale dello Stato nell'interesse di una regione a statuto ordinario, in mancanza di mandato *ad litem*, derivando il suo *jus postulandi* dall'art. 107, d.P.R. n. 616/1977; Cons. St., sez. IV, 9 giugno 1993, n. 591, in *Foro amm.*, 1993, 1247 (patrocinio della regione Lombardia); Cons. St., sez. V, 2 febbraio 1995, n. 182, in *Foro amm.*, 1995, 344 e in *Cons. Stato*, 1995, I, 206 (patrocinio della regione Lazio); Cons. St., sez. IV, 13 maggio 1996, n. 607, in *Foro amm.*, 1996, 1480 e in *Cons. Stato*, 1996, I, 765 (patrocinio della regione Lazio); *id.*, 10 giugno 1996, n. 793, in *Foro amm.*, 1996, 1950 e in *Cons. Stato*, 1996, I, 999 (patrocinio della regione Sardegna); Cons. St., sez. V, 2 gennaio 1997, n. 25, in *Cons. Stato*, 1997, I, 44 e in *Foro amm.*, 1997, 134 (patrocinio regione Abruzzo); Cons. St., sez. IV, 24 marzo 1998, n. 494, in *Cons. Stato*, 1998, I, 366 e in *Giur. it.*, 1998, 1728 (patrocinio della regione Puglia); *id.*, 4 ottobre 1999, n. 1509, in *Foro amm.*, 1999, 2044 e in *Cons. Stato*, 1999, I, 1537 (patrocinio regione Calabria); *id.*, 2 marzo 2001, n. 1159, cit. (patrocinio della regione Lazio), ove si osserva: "Quando una regione a statuto ordinario decide di avvalersi del patrocinio facoltativo dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 107, comma 3, del d.p.r. 24 luglio 1977 n.616, affidando a quest'ultima la propria difesa in un singolo giudizio, si rendono automaticamente applicabili le norme che regolano lo *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato di cui al r.d. 30 ottobre 1933, n.1611, ad eccezione di quelle riferibili esclusivamente alla difesa delle Amministrazioni dello Stato (come, per esempio, l'art.6 sul c.d. foro erariale) e salve le espresse eccezioni di legge (com'è il caso degli artt.25 e 144 c.p.c., applicabili anche alle regioni a statuto ordinario che abbiano affidato la propria difesa giudiziale in modo esclusivo e sistematico all'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art.10 della legge 3 aprile 1979, n.103). Ai sensi del comma 2 dell'art.1 del predetto r.d. n.1611 del 1933 gli avvocati dello Stato non hanno bisogno di mandato, neppure nei casi nei quali le norme ordinarie richiedono il mandato speciale, bastando che consti la loro qualità.... Del resto, la differenza tra il patrocinio sistematico dell'Avvocatura dello Stato in favore delle regioni a statuto ordinario (art.1 della legge n. 103/1979) e quello facoltativo (ex art. 107, comma 3, del d.p.r. n. 616/1977) non (può implicare e non) implica (per la stessa ratio di semplificazione e di organizzazione che permea il citato d.p.r. n. 616/1977) alcuna differenza circa l'ambito delle funzioni dell'Avvocatura dello Stato e le relative modalità di svolgimento, ma attiene esclusivamente ad una modalità organizzativa propria dell'ente regionale, di scegliere le modalità difensive che meglio ritiene utili ai suoi interessi".

La necessità della produzione del provvedimento di autorizzazione si configura solo allorché vi sia da parte della Regione conferimento del mandato ad avvocati del libero foro⁽¹⁰¹⁾.

La posizione assunta al riguardo dalla giurisprudenza è assolutamente inequivocabile: “*non solo non è richiesto il rilascio del mandato all’Avvocato dello Stato, essendo sufficiente soltanto che risulti la sua qualità, ma (...) non è necessario che nei singoli giudizi, le Regioni o gli enti suddetti producano (...) il provvedimento del competente organo recante l’autorizzazione del legale rappresentante ad agire o resistere in giudizio; ed invero la stessa assunzione di iniziativa giudiziaria da parte della Avvocatura dello Stato comporta la presunzione juris et de jure di esistenza di un valido consenso e di piena validità dell’atto processuale compiuto, lasciando nell’ambito del rapporto interno le questioni provenienti dalla inosservanza di regole di formazione del consenso stesso*”⁽¹⁰²⁾.

Tale orientamento giurisprudenziale è stato, di recente, riconfermato dalle Sezioni Unite⁽¹⁰³⁾, escludendo che, nell’esercizio dello *jus postulandi* in favore delle Regioni a statuto ordinario, l’Avvocatura dello Stato necessiti di specifico mandato, ancorché agisca nell’ambito del c.d. patrocinio facoltativo di cui all’art. 107, d.P.R. n. 616/1977, né può ritenersi onerata della produzione del provvedimento del competente organo regionale di autorizzazione del legale rappresentante ad agire o resistere in giudizio, non potendosi ritenere abrogato, né espressamente né tacitamente, l’art. 107, d.P.R. n. 616/1977.

Del resto, come già chiarito dalla Suprema Corte⁽¹⁰⁴⁾, il regime del patrocinio facoltativo ex art. 107, d.P.R. n. 616/1977 non può dirsi cessato neppure quando la regione abbia istituito un servizio legale interno (c.d. Avvocatura regionale), la cui istituzione non comporta una tacita abrogazione di una norma di carattere generale e soprattutto di natura statale, quale quella di cui al citato art. 107; infatti, dalla *ratio* e dalle finalità sottese alla norma regionale istitutiva del servizio legale dell’ente non si può evincere una volontà di definitiva rinuncia da parte della Regione al patrocinio facoltativo dell’Avvocatura dello Stato, né tantomeno trarsi la conclusione della l’istituzionalizzazione del patrocinio dell’Avvocatura Regionale, come dimostra la recente vicenda che ha interessato la Regione Lombardia⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰¹⁾ Cons. St., sez. V, 8 settembre 2008, n. 4281, cit., che richiama, sul punto, Cass. civ., sez. un., 13 marzo 1999, n. 182, in *Giust. civ.*, 1999, I, 3337 e 4 novembre 1996, n. 9523, in *Foro it.*, 1997, I, 3343, con nota di IMPAGNATIELLO, cit. e in *Giur. it.*, 1998, 667, con nota di MUTARELLI, cit.

⁽¹⁰²⁾ Cfr., in questi termini, Cass. civ., sez. I, 5 settembre 2003, n. 12942 cui *adde* Cass. civ., sez. I, 27 marzo 2003, n. 4564, cit.; nello stesso senso, v., pure: Cass. civ., sez. I, 14 marzo 2001, n. 3677, in *Giust. civ. Mass.*, 2001, 477, relativa al patrocinio della regione Sardegna; Cass. civ., sez. un., 4 novembre 1996, n. 9523, cit., relativa al patrocinio della regione Lazio; Cass. civ., sez. un., 3 ottobre 1996, n. 8648, cit., relativa al patrocinio della regione Puglia; Cass. civ., sez. un., 2 marzo 1987, n. 2184, in *Giust. civ. Mass.*, 1987, fasc. 3 e Cass. civ., sez. un., 2 luglio 1980, n. 4171, in *Giust. civ.*, 1981, I, 337; in *Foro it.*, 1981, I, 2805 e in *Giur. it.*, 1981, I, 1, 1094, entrambe relative al patrocinio della regione Sardegna. Di recente, nella stessa direzione, Cass. civ., sez. un., 13 marzo 2009, n. 6065, relativa al patrocinio della regione Calabria; Cons. St., sez. V, 8 settembre 2008, n. 4821, relativa al patrocinio della regione Lazio; Cass. civ., sez. II, 16 marzo 2007, n. 6166 e Cass. civ., sez. un., 29 aprile 2004, n. 8211, cit., entrambe relative al patrocinio della regione Calabria.

⁽¹⁰³⁾ Cass. civ., sez. un., 13 marzo 2009, n. 6065, su cui si v. il commento adesivo di MUTARELLI, *Mandato ad litem e jus postulandi dell’Avvocatura dello Stato*, www.lexitalia.it, n. 3/2009.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr., nt. precedente, nonché, *funditus*, Cass. civ., sez. un., 29 aprile 2004, n. 8211, cit.

⁽¹⁰⁵⁾ Con specifico riferimento alla legittimità di un patrocinio per così dire istituzionale dell’Avvocatura regionale nell’interesse di enti ed organi della Regione, merita di essere segnalato che T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, ord. 7 febbraio 2008, n. 27 (in www.giustamm.it) ha sollevato questione di costituzionalità, con riferimento agli artt. 117, commi 2 e 3, e 24, commi 1 e 2, Cost., dell’art. 1, comma 2, lett. b), l. reg. Lombardia 27 dicembre 2006, n. 30

Risulta, quindi, definitivamente superato quell'indirizzo giurisprudenziale, risalente ad una decisione della Suprema Corte del 1994, secondo cui la costituzione da parte della regione di un proprio servizio legale interno renderebbe necessario il rilascio di apposito mandato *ad litem* all'Avvocatura dello Stato, qualora la regione non avesse optato per il patrocinio istituzionale *ex art. 10*, l. n. 103/1979⁽¹⁰⁶⁾, decisamente abbandonato dalla successiva giurisprudenza amministrativa⁽¹⁰⁷⁾, poi seguita dalla Suprema Corte nei citati arresti del 2004, 2007 e 2009.

I principi illustrati portano ad escludere che si possa apportare modifiche, attraverso interventi legislativi regionali, ad una normativa, quale quella dell'esercizio dello *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato, che, anche per le sue rilevanti ricadute di natura processuale, è di competenza esclusiva dello Stato, come è attestato dal vigente testo dell'art. 117 Cost., che devolve, appunto, alla legislazione esclusiva dello

(Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 - Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione), nella parte in cui dispone che gli enti pubblici indicati dalla Giunta regionale si avvalgono, di norma, del patrocinio dell'Avvocatura regionale per la difesa di atti o attività connessi ad atti di indirizzo e di programmazione regionale; che la rappresentanza in giudizio è disposta conformemente agli ordinamenti dei singoli enti; che i rapporti tra i soggetti individuati e l'amministrazione regionale sono regolati da apposite convenzioni; e infine che la rappresentanza rimane esclusa nei casi di conflitto di interessi e per atti e attività inerenti all'organizzazione degli enti. La Corte cost., con ord. 13 febbraio 2009, n. 43 (in www.lexitalia.it, n. 2/2009), ha disposto la restituzione degli atti al giudice remittente, constatato che, successivamente alla proposizione della questione, è entrata in vigore la l. reg. Lombardia 23 dicembre 2008, n. 33, la quale, all'art. 10, contiene una disposizione che, sostituendo quella censurata, esplicitamente abroga l'obbligo, per gli enti pubblici operanti nell'ambito della Regione Lombardia, di far ricorso agli avvocati della Regione e stabilisce, a loro carico, un mero onere di comunicazione dell'esistenza della vertenza alla Giunta della Regione.

⁽¹⁰⁶⁾ In tal senso, Cass. civ., sez. un., 13 aprile 1994, n. 3465, in *Giust. civ.*, 1995, I, 791, con nota di TROIANO, *Avvocatura dello Stato e patrocinio delle Regioni a statuto ordinario*, con la quale era stato dichiarato inammissibile per carenza di mandato il ricorso per cassazione proposto dall'Avvocatura dello Stato nell'interesse della Regione Calabria che, con l. reg. 17 aprile 1984, n. 24 (art. 3) aveva costituito proprio servizio legale interno, istituzionalmente demandato al patrocinio e all'assistenza in giudizio; nello stesso senso, quanto alla necessità del mandato *ad litem* nel caso in cui la regione avesse istituito un servizio legale con legge regionale, Cass. civ., sez. un., 4 novembre 1996, n. 9523, su cui si v. il commento di MUTARELLI, *Patrocinio «facoltativo» delle regioni a statuto ordinario*, cit., 667 ss., ove la Corte, con riferimento alla regione Lazio, ha osservato che sia nel caso del patrocinio facoltativo, sia nel regime sistematico non è necessario, per i singoli giudizi, uno specifico mandato all'Avvocatura stessa; essendo, invece, necessario uno specifico provvedimento (talvolta soggetto al visto degli organi di vigilanza), nel caso in cui la regione voglia escludere tale rappresentanza, per affidarla a privati professionisti. Da ciò consegue che l'Avvocatura dello Stato, ove agisca in giudizio per una regione, non avendo necessità di apposito mandato, non è neanche onerata dalla produzione del provvedimento del competente organo regionale di autorizzazione del legale rappresentante ad agire o resistere in giudizio. La diversa soluzione - come precisa la Corte in tale decisione - s'impone per quelle regioni che, come la Calabria, abbiano istituito un servizio legale interno con legge regionale.

Del superamento definitivo di tale orientamento si dà atto, di recente, da parte di Cons. St., sez. V, 8 settembre 2008, n. 4281, cit.

⁽¹⁰⁷⁾ In particolare, significativa risulta, proprio con riferimento alla tematica del patrocinio della regione Calabria, che aveva istituito con legge un servizio legale interno, Cons. St., sez. IV, 4 ottobre 1999, n. 1509, cit., nella quale testualmente si afferma: “*A norma del combinato disposto degli artt. 1, secondo comma 43 e 45 del r.d. 1611/1933, gli avvocati dello Stato, sia che rappresentino lo Stato, sia che rappresentino un ente pubblico ammesso al patrocinio, non hanno bisogno di mandato per svolgere la loro funzione in sede giudiziaria, essendo sufficiente che consti la loro qualità; pertanto, non occorrono né un atto di conferimento del mandato, né una deliberazione di autorizzazione a stare in giudizio. In quella stessa circostanza il Collegio ha, inoltre, precisato che: “Per le Amministrazioni statali e per gli enti pubblici ammessi al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, alla medesima Avvocatura spetta ope legis la rappresentanza e difesa in giudizio, senza che occorra un atto deliberativo diretto a tali fini, mentre la delibera di siffatto patrocinio è richiesta – ai sensi dell'art. 41, comma 4°, del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 – nel diverso caso in cui l'Amministrazione intenda affidare la propria difesa a liberi professionisti”*”.

Stato anche la materia riguardante l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato (comma 2, lett. f) e quella attinente alle norme processuali (comma 2, lett. i).

In definitiva, il quadro normativo sopra tratteggiato, come delineato dagli univoci ed oramai convergenti orientamenti della giurisprudenza ordinaria ed amministrativa, consente di sostenere che le forme di patrocinio dell'Avvocatura dello Stato in favore delle regioni a statuto ordinario possono essere distinte secondo la seguente bipartizione tipologica:

1.- *patrocinio sistematico*, sulla base di una delibera del Consiglio Regionale, contemplata dall'art. 10, l. n. 103/1979, su proposta della Giunta Regionale; a tale atto deliberativo andrà poi assicurata adeguata pubblicità, in ragione delle rilevanti conseguenze *erga omnes*, mediante pubblicazione sia sul B.U.R. di riferimento sia sulla G.U. della Repubblica Italiana⁽¹⁰⁸⁾. L'adozione della deliberazione in questione, che attiene all'intera assistenza legale della Regione, comporta l'applicazione del disposizioni di cui al titolo I del t.u. n. 1611/33, il cui art. 1, comma 2, prevede che: “*Gli avvocati dello Stato, esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede e non hanno bisogno di mandato, neppure nei casi nei quali le norme ordinarie richiedono il mandato speciale, bastando che consti della loro qualità*”;

2.- *patrocinio facoltativo*, ex art. 107, d.P.R. n. 616/1977, che in sostanza ha incluso le Regioni tra gli enti dei quali l'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa secondo il regime di cui al titolo III del t.u. cit., il cui art. 45 espressamente richiama l'art. 1, comma 2.

9.2.- *Il patrocinio delle regioni a statuto speciale.*

Per le Regioni a statuto speciale sono state emanate apposite norme, che hanno attribuito lo *jus postulandi* all'Avvocatura dello Stato, rendendolo obbligatorio: v. l'art. 1, d.l. 2 marzo 1948, n. 142 per la Sicilia; l'art. 55, d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 per la Sardegna; l'art. 1, d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 78 per il Friuli Venezia-Giulia; l'art. 59, l. 16 maggio 1978, n. 196, per la Valle d'Aosta.

La fonte del patrocinio obbligatorio ed esclusivo dell'Avvocatura dello Stato a favore delle Regioni a statuto speciale (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta)⁽¹⁰⁹⁾ è costituita dalle varie disposizioni contenute nei singoli statuti, approvati, com'è noto, con legge costituzionale, nonché nelle diverse disposizioni di attuazione.

⁽¹⁰⁸⁾ Allo stato, l'unica regione che si avvale del patrocinio istituzionale dell'Avvocatura dello Stato è la regione Molise, il cui Consiglio regionale, su proposta della G.R. Molise del 16 ottobre 1996, ha deliberato di avvalersi delle predetta facoltà, giusta delibera C.R. n. 368 del 17 novembre 1998, pubblicata sul *B.U.R.M.* n. 24 del 16 dicembre 1998 e sulla *Gazz. Uff.* della Repubblica.

⁽¹⁰⁹⁾ Per la regione autonoma della Valle d'Aosta, l'art. 59, l. 16 maggio 1978, n. 196, ha esteso le funzioni dell'Avvocatura dello stato nei riguardi dell'amministrazione statale all'amministrazione regionale della Valle d'Aosta (comma 1), con espressa previsione dell'applicabilità, nei suoi confronti, delle disposizioni del testo unico e del regolamento, approvati, rispettivamente, con i regi decreti 30 ottobre 1933 n. 1611 e n. 1612, e successive modificazioni, nonché degli art. 25 e 144 c.p.c. (comma 2), ha altresì previsto (comma 3) che le disposizioni dei commi precedenti non si applicano nei giudizi in cui sono parte l'amministrazione dello Stato e l'amministrazione regionale, eccettuato il caso di litisconsorzio attivo. In giurisprudenza, con riferimento al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato della regione Valle d'Aosta, v. Cons. St., sez. VI, 24 gennaio 1989, n. 28, in *Cons. Stato*, 1989, I, 57, che affermato l'applicabilità, nei confronti della regione Valle d'Aosta, delle disposizioni contenute nel t.u. 30 ottobre 1933 n. 1611, e, in particolare, nella specie, dell'art. 1, comma 2, che esclude la necessità del mandato per gli avvocati e procuratori dello Stato, bastando che consti la loro qualità.

In questi casi, il patrocinio viene esercitato con le modalità previste dall'art. 1, R.d. n. 1611/1933⁽¹¹⁰⁾ (salvo che per la regione Sardegna e per quella Friuli Venezia Giulia, i cui rispettivi statuti sono stati modificati, degradando il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato da obbligatorio a facoltativo). E, dunque, la sussistenza del patrocinio obbligatorio per le Regioni a statuto speciale comporta la applicabilità degli stessi principi del patrocinio delle Amministrazioni statali (oltretutto la non necessità del mandato, l'obbligo della notifica degli atti giudiziari presso la competente Avvocatura dello Stato e l'applicazione del foro dello Stato)⁽¹¹¹⁾.

Del resto, la giurisprudenza ha in più occasioni precisato che, in materia di esercizio dello *jus postulandi*, non si riscontrano differenze tra regioni a statuto ordinario e regioni e province a statuto speciale⁽¹¹²⁾.

La Corte costituzionale è stata investita della questione di legittimità costituzionale di alcune delle disposizioni che attribuiscono all'Avvocatura dello Stato il patrocinio obbligatorio delle Regioni a statuto speciale è stata esaminata con riferimento alla Regione Sicilia⁽¹¹³⁾ e alla Regione Sardegna⁽¹¹⁴⁾; tuttavia, le questioni

⁽¹¹⁰⁾ In dottrina, *amplius*, v. PAVONE, op. cit., 282; nonché, IMPAGNATIELLO, op. cit., 3347.

⁽¹¹¹⁾ In proposito, con riferimento alla regione siciliana, cfr., di recente, Cass. civ., sez. I, 5 giugno 2006, n. 13197, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 1089 ha osservato che “*nelle ipotesi di patrocinio ex lege dell'avvocatura dello stato, inclusa quella di patrocinio in favore dell'amministrazione regionale siciliana ai sensi dell'art. 1 d.leg. 2 marzo 1948 n. 142, il destinatario della notifica va individuato nella predetta avvocatura, ai sensi dell'art. 11 r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, senza che possa opporsi una distinzione tra i vari atti e senza che rilevi l'eventuale contumacia in giudizio dell'amministrazione*” (in applicazione di tale principio, nella specie, la Suprema Corte ha dichiarato nulla la notifica, eseguita direttamente all'amministrazione regionale siciliana, dell'atto di impugnazione di lodo arbitrale e conseguentemente ha cassato con rinvio la sentenza della Corte d'appello, che non aveva rilevato la nullità e non aveva provveduto ai sensi dell'art. 291 c.p.c.); in precedenza, nello stesso senso, Cons. St., sez. IV, 14 febbraio 2000, n. 762, in *Foro amm.*, 2000, 386, che, con riferimento al patrocinio della regione Valle d'Aosta, ha affermato che l'art. 59, l. 16 maggio 1978, n. 196, che ha esteso le funzioni dell'Avvocatura dello Stato all'amministrazione regionale della Valle d'Aosta, prevede espressamente l'applicabilità delle disposizioni dei regi decreti 30 ottobre 1933, n. 1611-1612, nonché degli artt. 25 e 144 c.p.c. e, dunque, anche della disposizione sul foro speciale di cui all'art. 11, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611. Pertanto le citazioni, i ricorsi e qualsiasi atto di opposizione giudiziale devono essere notificati all'amministrazione regionale presso gli uffici dell'Avvocatura nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria dinanzi alla quale è portata la causa; Cass. civ., sez. un., 23 febbraio 1995, n. 2080, in *Mass. Foro it.*, 1995, secondo cui: “*anche nelle ipotesi in cui la regione per quanto concerne l'attività amministrativa, non abbia una propria soggettività unitaria, facendo essa capo ai singoli assessori, cui nell'ambito delle rispettive funzioni (come la Sicilia) ed è attribuita una propria competenza con rilevanza esterna, talché ciascun assessore è legittimato a stare in giudizio per il ramo di attività amministrativa che a lui fa capo, pur essendo impropria la costituzione in giudizio dell'ente regionale con indicazione tra parentesi degli assessorati competenti, tale improprietà non determina difetto di legittimazione della regione, in quanto la costituzione è avvenuta a mezzo dell'Avvocatura Generale dello Stato, esprimendo questa una funzione di patrocinio potenzialmente riferibile a ciascuna delle articolazioni amministrative regionali*”; Trib. sup. acque, 14 giugno 1985, n. 32, in *Rass. avv. St.*, 1985, I, 496, secondo cui la rappresentanza e la difesa in giudizio, da parte dell'Avvocatura dello stato, di un ente pubblico autorizzato ad avvalersi di tale patrocinio (nel caso di specie, la regione siciliana) non richiede che l'atto dell'ente sull'affidamento dell'incarico si esteriorizzi in un formale mandato.

⁽¹¹²⁾ In tal senso, Cass. civ., sez. un., 4 novembre 1996, n. 9523, cit.; nonché, Cons. St., sez. VI, 23 marzo 1982, n. 128, in *Cons. Stato*, 1982, I, 352, secondo cui: “*l'art. 59 l. 16 maggio 1978, n. 196 estende all'amministrazione regionale della Valle d'Aosta le funzioni dell'avvocatura dello stato nei riguardi dell'amministrazione statale e dispone che alla suddetta amministrazione regionale si applicano le disposizioni del t. u. 30 ottobre 1933, n. 1611 e del regolamento approvato con r.d. 30 ottobre 1933, n. 1612; pertanto, nel caso in cui la giunta regionale della Valle d'Aosta abbia deliberato di proporre appello contro una decisione del giudice di primo grado, avvalendosi a tal fine del patrocinio dell'avvocatura dello stato, è infondata l'eccezione di inammissibilità dell'appello per difetto di mandato e di apposito atto deliberativo*”.

⁽¹¹³⁾ Corte cost., 27 luglio 1989, n. 455, in *Cons. Stato*, 1989, II, 1064 e in *Giust. civ.*, 1989, I, 2242, ove la Consulta ha affermato che l'art. 1, d.l. 2 marzo 1948, n. 142, non è in contrasto con gli art. 3 cost. e 43 statuto speciale reg. sic., nel prevedere come obbligatorio per la regione siciliana il patrocinio dell'avvocatura dello stato e non già come

di costituzionalità sono state ritenute infondate, essendo stato correttamente ritenuto dalla Corte Costituzionale che non vi è alcuna limitazione o lesione della autonomia regionale.

I medesimi principi valgono per la Provincia Autonoma di Trento.

Le norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino Alto Adige, approvate con d.P.R. 1 febbraio 1973, n. 49, al Titolo IV (artt. 39, 40 e 41) dettano disposizioni sulle funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi della Regione e delle Province. Dopo l'estensione, ex art. 39, delle funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'amministrazione statale all'amministrazione regionale del Trentino Alto Adige (salva l'ipotesi di conflitto di cui al comma 3), l'art. 40 e l'art. 41, comma 1, attribuiscono all'Avvocatura dello Stato *“la rappresentanza e difesa delle Province di Trento e Bolzano e degli altri enti pubblici locali per quanto attiene relative alle controversie relative alle funzioni ad essi delegate ...”*, per le materie di cui agli artt. 16 e 18, comma 1, dello Statuto.

Il comma 2 dell'art. 41 amplia le suddette previsioni, disponendo che l'Avvocatura dello Stato può assumere, se *“richiesta”*, la rappresentanza e la difesa delle

facoltativo come stabilisce, per le regioni a statuto ordinario l'art. 107, comma 3, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, poiché la diversità delle situazioni delle regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale può giustificare una diversa disciplina della materia, mentre, d'altra parte, la norma sul patrocinio obbligatorio delle regioni a statuto speciale è stata emanata con l'adesione delle regioni interessate e con l'adesione delle regioni stesse può essere modificata con conseguente trasformazione del patrocinio da obbligatorio in facoltativo. L'art. 1, d.l. 2 marzo 1948, n. 142 non è, inoltre, in contrasto con l'art. 116 Cost. e l e 14, lett. p) statuto speciale reg. sic., in quanto non lede la competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici essendo stato, il detto articolo, emanato con il consenso maturato nella commissione paritetica e riguardando la materia, in esso trattata, la rappresentanza processuale e non già l'organizzazione degli uffici.

⁽¹¹⁴⁾ La rappresentanza e difesa in giudizio della regione Sardegna da parte dell'Avvocatura dello Stato, originariamente contemplata come in via obbligatoria dall'art. 55, d.P.R. n. 250 del 1949, è stata resa facoltativa all'esito della modifica di tale norma da parte dell'art. 73, comma 1, d.P.R. n. 348 del 1979; anche a tale regione si applica il principio, già enunciato con riferimento a regioni a statuto ordinario, secondo cui la costituzione di un servizio legale interno, cui venga istituzionalmente demandato il patrocinio e l'assistenza in giudizio non comporta, nel silenzio della legge (l'art. 11, l. reg. Sardegna n. 32 del 1988 ripartisce infatti fra il coordinatore del servizio legislativo e la giunta le decisioni circa l'affidamento della difesa in giudizio ad un legale interno od esterno, ma non esclude la possibilità di optare per il patrocinio dell'avvocatura dello stato, ed anzi fa al 1° comma salva la relativa facoltà, a tale stregua evidenziando la volontà del legislatore regionale di non apportare deroga al regime generale), la rinuncia dell'ente ad avvalersi del patrocinio facoltativo dell'Avvocatura dello Stato, cui è applicabile, come illustrato, l'art. 1, comma 2, R.d. 30 ottobre 1933 n. 1611 (richiamato dal successivo art. 45) secondo cui non è richiesto, per lo *ius postulandi* dell'avvocato dello stato, il rilascio del mandato; nonché dall'art. 12 l. n. 103 del 1979, in base al quale l'avvocato dello stato non è onerato della produzione del provvedimento del competente organo regionale di autorizzazione del legale rappresentante ad agire o resistere in giudizio (cfr., con specifico riferimento alla regione Sardegna, Cass. civ., sez. I, 5 novembre 2004, n. 21236, in *Foro it. Rep.*, 2004, voce *Sardegna* [6040], n. 12; Cons. St., sez. VI, 10 giugno 1996, n. 793, cit.; Trib. Cagliari, 24 febbraio 1998, in *Riv. giur. sarda*, 2001, 446, con nota di PISU: *“L'avvocatura dello stato, ove si costituisca in giudizio per la regione autonoma della Sardegna, non abbisogna di apposito mandato, né ha l'onere di produrre il provvedimento del competente organo regionale di autorizzazione ad agire o resistere in giudizio, in quanto l'organicità ed esclusività del patrocinio, ancorché facoltativo, riducono ad un rilievo meramente interno dell'ente la deliberazione di avvalersene che si limita a dare attuazione ad una autorizzazione ex lege”*. Il principio per cui la normativa regionale che ha istituito per la regione Sardegna un servizio legislativo per la cura, tra gli altri, anche degli affari legali, non ha operato deroga alcuna alla disciplina nazionale relativa al patrocinio facoltativo dell'avvocatura dello stato è stato, successivamente, affermato da Trib. Cagliari, 9 marzo 2000, in *Riv. giur. sarda*, 2001, 445, con nota di PISU; in precedenza, si v. Cass. civ., sez. un., 2 marzo 1987, n. 2184, cit., secondo cui: *“Il patrocinio e la rappresentanza in giudizio della regione autonoma della Sardegna, anche al fine della proposizione del regolamento di giurisdizione, e con la sola eccezione delle controversie fra la regione stessa e lo stato, spetta all'avvocatura dello stato, senza necessità di mandato alla lite (art. 55, d.p.r. 19 maggio 1949, n. 250, recante norme di attuazione dello statuto regionale)”*.

Province anche nelle ipotesi prima non contemplate: tanto senza imporre, nel contempo, procedimenti e formalità particolari⁽¹¹⁵⁾.

10.- *Il patrocinio delle Autorità Portuali: analisi delle contrapposte soluzioni fornite dalle due decisioni in commento.*

Entrambe le decisioni in commento intervengono sulla magmatica materia del patrocinio autorizzato degli enti pubblici diversi dallo Stato, che l'art. 43, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, alle condizioni ivi previste, affida all'Avvocatura dello Stato.

Sorprendente è l'esito (diametralmente opposto) cui i due giudici amministrativi di primo grado sono pervenuti.

In particolare, il Tribunale regionale calabrese affronta il problema della difesa congiunta, ossia della possibilità dell'ente pubblico, che si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato *ope legis* autorizzato, di nominare, ai fini di un affiancamento ad essa, un legale del libero foro.

Il tema, che il Collegio è stato chiamato ad affrontare a fronte di un'apposito rilievo svolto all'udienza di discussione dall'Avvocatura dello Stato, consisteva nel verificare se sussiste il difetto di *jus postulandi* in capo al difensore del libero foro, del pari incaricato dall'amministrazione evocata in giudizio, di svolgere la propria difesa in affiancamento a quella per legge assicurata dall'Avvocatura dello Stato.

L'ente interessato è l'Autorità Portuale, che si è costituita in giudizio con due distinti controricorsi ed il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato e di altro professionista del libero foro.

⁽¹¹⁵⁾ In proposito, si v. T.A.R. Trentino Alto Adige, Trento, 6 luglio 1999, n. 223, in *Foro amm.*, 2000, 1413, ove il Collegio ha affermato il principio che, ai sensi degli artt. 39-41, st. T.A.A. (d.P.R. 1 febbraio 1973 n. 49), la provincia di Trento gode del regime processuale speciale di assistenza legale e di patrocinio *ex lege* da parte dell'Avvocatura dello Stato, di talchè questa non ha necessità di apposito mandato nè è onerata della produzione in giudizio dello stesso. Nel caso di specie, la parte ricorrente aveva eccepito il difetto di costituzione della Provincia Autonoma di Trento per la mancanza della procura speciale alla lite che il Presidente della Giunta provinciale - quale legale rappresentante dell'Ente - avrebbe dovuto rilasciare all'Avvocatura dello Stato. Il T.A.R. ha osservato che, per assolvere il contenuto di quanto prescritto dal comma 2 dell'art. 41, d.P.R. n. 49/1973, deve ritenersi sufficiente la delibera della Giunta provinciale, con la quale l'Organo competente a decidere (sulla instaurazione dei e sulla resistenza nei giudizi, *ex art. 54 St.*) si era determinato per resistere al ricorso in esame affidando la rappresentanza e la difesa della Provincia Autonoma di Trento all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Trento. Il Collegio ha, nel prosieguo della motivazione, compiuto le seguenti significative precisazioni in ordine alla conformità con il principio dell'autonomia della Provincia di Trento del patrocinio obbligatorio *ex lege* in favore dell'Avvocatura dello Stato, osservando quanto segue: "*la tesi relativa al difetto di mandato, prospettata dal ricorrente, non merita condivisione in quanto la Provincia di Trento, per esplicita previsione di legge, gode del regime processuale speciale di assistenza legale e di patrocinio valevole ex lege per le Amministrazioni dello Stato. Pertanto l'Avvocatura dello Stato ove agisca in giudizio a difesa della Provincia Autonoma di Trento, perchè da questa "richiesta", non ha necessità di apposito mandato e, di conseguenza, non può essere onerata della sua produzione. Non par dubbio che il ricorso portato all'attenzione di questo tribunale faccia riferimento alle ipotesi di cui all'art. 43 R.D. n. 1611/1933 e all'art. 10 legge n. 103/1979: nella specie, dunque, non viene posta in discussione l'autonomia della Provincia da un lato perchè è essa stessa che ha richiesto il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, dall'altro perchè le situazioni giuridiche dibattute in causa giammai possono determinare un conflitto negativo Stato - Provincia Autonoma, poichè la tutela dei beni storico-artistici-ambientali è perseguita da entrambi i soggetti ordinamentali (nè, invero, nella vicenda per cui è causa siffatto conflitto appare ipotizzabile). Non solo. A ben vedere in tutte le materie ove non vige il regime di patrocinio obbligatorio, come nella fattispecie portata all'attenzione di questo Tribunale, l'Autonomia della Provincia non solo non è lesa, ma anzi ne esce rafforzata. Ciò in quanto viene lasciata la più ampia facoltà di scelta dell'Ente, il quale esercita il proprio diritto alla difesa e rappresentanza in giudizio operando, volta per volta, una opzione selettiva tra l'Ufficio legale interno, gli Avvocati del libero foro e l'Avvocatura dello Stato".*

Nel corso della discussione orale, l'Avvocatura dello Stato ha eccepito che la propria difesa non può essere affiancata a quella di altro avvocato (privato), essendo *ope legis* attribuita alla difesa erariale in via organica ed esclusiva dall'art. 43, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 e del d.P.C.M. 25 giugno 2004, formulando eccezione relativa al difetto di valido *jus postulandi* dell'avvocato del libero foro, incaricato dall'Autorità Portuale di affiancare l'Avvocatura dello Stato nella difesa dell'ente nel giudizio in questione.

Giova precisare che l'autorizzazione, di cui al comma 1 dell'art. 43, R.d. cit., ad assumere la difesa e la rappresentanza dell'Autorità Portuale di Gioia Tauro nei giudizi anche amministrativi, è stata adottata con il citato d.P.C.M. 25 giugno 2004 (in *Gazz. Uff.*, 10 agosto 2004, n. 186), il cui art. 1, comma 1, secondo una formulazione tipica dei provvedimenti autorizzativi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 43 cit., dispone: "*L'Avvocatura dello Stato è autorizzata ad assumere la rappresentanza e la difesa dell'Autorità portuale di Gioia Tauro nei giudizi attivi e passivi avanti le autorità giudiziarie, i collegi arbitrali, le giurisdizioni amministrative e speciali*".

L'Autorità Portuale in generale ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia finanziaria e di bilancio nei limiti previsti dalla stessa legge⁽¹¹⁶⁾.

Non v'è dubbio che, nel caso di specie, l'Ente resistente goda del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, debitamente autorizzato, essendo intervenuto il provvedimento autorizzativo del patrocinio, ex art. 43, R.d. n. 1611/1933⁽¹¹⁷⁾.

Da queste premesse, il Tribunale regionale calabrese trae le ovvie e pienamente legittime conseguenze in ordine alla nullità per difetto di *jus postulandi* dell'attività processuale svolta dal difensore privato dell'Autorità, il cui patrocinio non è suscettibile di affiancarsi a quello organico ed esclusivo che compete all'Avvocatura dello Stato.

Del resto, con riferimento all'Autorità Portuale di Palermo (ammessa al patrocinio dell'Avvocatura con d.P.C.M. 4 dicembre 1997, in *Gazz. Uff.*, 7 gennaio 1998, n. 7), si era già espresso in tal senso T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 2 agosto 2007, n. 1879⁽¹¹⁸⁾, ove si era affermato che "*l'Autorità Portuale, come istituita con la l. 28 gennaio 1994 n. 84, ha autonoma personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata altresì di*

⁽¹¹⁶⁾ L'Autorità Portuale è un ente istituito nel nostro ordinamento con l. 28 gennaio 1994, n. 84. Tale legge, all'art. 6, stabilisce che nei porti di Ancona, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Messina, Napoli, Palermo, Ravenna, Savona, Taranto, Trieste e Venezia viene istituita l'Autorità Portuale con i seguenti compiti: indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza anche in riferimento alla sicurezza rispetto ai rischi di incidenti connessi a tale attività. La gestione patrimoniale e finanziaria è disciplinata da un regolamento di contabilità approvato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia. Il rendiconto finanziario è soggetto al controllo della Corte dei Conti.

⁽¹¹⁷⁾ Come viene precisato dall'Avvocatura Generale dello Stato, nel parere reso alla Direzione Generale dei Porti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con nota prot. n. 42394 del 7 febbraio 2009 (Cs. 34516/Sez. VII, avv. Sica), approvato dal Comitato Consultivo, attualmente, solo le Autorità Portuali di Agusta e Salerno non sono oggetto di uno specifico d.p.c.m. autorizzativo del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato; per tutte le altre, essendo intervenuto il provvedimento autorizzativo, trova applicazione il regime di organicità ed esclusività del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 43, comma 3, R.d. n. 1611/1933, con la conseguenza che "*il mandato difensivo affidato a libero professionista, in assenza del motivato conflitto di interessi si appalesa illegittimo e viziato per essere contra legem; che gli atti eventualmente posti in essere in adempimento del mandato si espongono a rilievo di nullità per carenza di valida rappresentanza processuale (carenza di jus postulandi); che gli oneri eventualmente sostenuti dall'Autorità Portuale in dipendenza dell'esecuzione del mandato difensivo da parte del libero professionista costituiscono danno erariale*".

⁽¹¹⁸⁾ In *Foro amm. TAR*, 2007, 7-8, 2008 (m) e per esteso in www.giustizia-amministrativa.it.

autonomia di bilancio e finanziaria. Ciò comporta che, venendo meno la possibilità di riconoscere all'Autorità Portuale la qualità di organo dello Stato, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza, non opera in specie il patrocinio obbligatorio disciplinato dagli artt. da 1 a 11 r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, bensì il patrocinio autorizzato disciplinato dai successivi artt. 43 r.d. n. 1611/1933 cit. (come modificato dall'art. 11 L. 3 aprile 1979 n. 103) e 45 r.d. cit.. Con le connesse implicazioni sia in ordine alla domiciliazione dell'Ente, sia alla non necessarietà del mandato nel caso in cui a patrocinare (facoltativamente) quest'ultimo sia l'Avvocatura erariale in virtù di precedente atto generale (...)".

In particolare, il Collegio calabrese osserva che: *"La giurisprudenza ha chiarito che la natura autorizzata del patrocinio non ne muta il carattere obbligatorio salvo che per i casi di comprovata specialità (cd obbligatorietà attenuata) sicchè, qualora questi ultimi ricorrano, è possibile per l'Ente rinunciare al patrocinio dell'Avvocatura ed alla nomina di un legale del libero Foro, previa apposita motivata deliberazione sottoposta all'organo di vigilanza"*. E conclude specificando che, nel caso *de quo*, la mancata deliberazione, l'inesistenza della motivazione, o la mancata sottoposizione della deliberazione dismissiva all'organo di vigilanza, integrano una violazione dell'art. 43 cit., norma che disciplina direttamente i requisiti per la valida deroga al patrocinio obbligatorio ed indirettamente i presupposti per la valida nomina di un professionista del libero foro. Ne consegue l'invalidità del mandato ed il conseguente difetto di *jus postulandi* del difensore privato⁽¹¹⁹⁾.

Il Tribunale specifica, inoltre, che dall'esame del mandato conferito dall'Autorità Portuale all'avvocato del libero foro emerge che la stessa, sulla base della considerazione che *"l'entità del valore della causa"* fosse tale da *"giustificare il ricorso ad azioni difensive di carattere eccezionale"*, ha ritenuto opportuna la nomina di un legale del libero foro in affiancamento alla difesa dell'Avvocatura dello Stato.

In disparte alla sufficienza di una tale motivazione a ritenere sussistente la specialità del caso che giustifica la deroga al patrocinio organico ed esclusivo dell'Avvocatura dello Stato (su cui si è soffermati nel par. 3), non v'è dubbio che, applicando alla fattispecie concreta l'art. 43 cit. ed i principi elaborati dalla giurisprudenza, il mandato conferito al professionista del libero foro senza un'adeguata motivazione e, soprattutto senza la successiva sottoposizione della deliberazione all'organo di vigilanza (nella specie, individuabile nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, giusto il disposto dell'art. 12, l. 28 gennaio 1994 n. 84) è da considerarsi nullo: il procedimento derogatorio del patrocinio erariale è, infatti, da considerarsi viziato, non ricorrendo gli illustrati presupposti richiesti a tal fine dall'art. 43, comma 4, R.d. n. 1611/1933.

In merito al requisito dell'esclusività della difesa erariale il T.A.R. precisa, opportunamente, che: *"L'avvocatura ritiene in proposito che l'enunciazione normativa del carattere "esclusivo" della propria difesa non rimanga priva di effetti sulla sorti della procura ad litem, la quale, conferendo ulteriore incarico difensivo a professionista del libero Foro in funzione di "affiancamento", tale esclusività violi. Segnatamente le conseguenze invalidanti sarebbero da qualificare in termini di nullità con conseguente difetto di ius postulandi, similmente a quanto affermato dalla giurisprudenza in relazione all'ipotesi della non motivata o irregolare, "nuda" rinuncia al patrocinio obbligatorio. La formula letterale del comma terzo e la sua*

⁽¹¹⁹⁾ Cfr., per tutte, Cass. civ., sez. un., 5 luglio 1983, n. 4512, cit., con rinvio per ulteriori riferimenti alla trattazione, con corredo giurisprudenziale, sopra svolta.

interpretazione sistematica, secondo la sentenza, non lasciano spazio a soluzioni diverse, in quanto non si ravvisano altre opzioni semantiche degne di rilievo: assunzione della difesa “in via esclusiva” non può che significare esclusione di ipotesi di assunzione, congiunta a professionisti del libero Foro. In sostanza e schematicamente la norma prevede due sole possibilità: 1) avvalersi della esclusiva difesa fornita ope legis dall’avvocatura dello Stato; in tal caso, alla luce di una nutrita giurisprudenza, non occorre mandato, né deliberazione; 2) non avvalersi della difesa dell’avvocatura; in questo secondo caso occorre una motivata deliberazione dell’ente in ordine alla specialità del caso e la conseguente sottoposizione della delibera all’organo di vigilanza”.

Tertium non datur, conclude logicamente il T.A.R.

In definitiva, in forza dell’art. 43, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, un ente pubblico, che si avvale del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato *ope legis* autorizzato, non può nominare, ai fini di un affiancamento ad essa, un legale del libero foro, sicchè “(...) *il mandato conferito dall’Autorità Portuale di Gioia Tauro, senza una previa, motivata rinuncia alla difesa, assicurata dall’Avvocatura dello Stato ai sensi dell’art. 43 del R.d. 30 ottobre 1933 n. 1611 e del d.P.C.M. del 25 giugno 2004, è affetto da nullità che conseguentemente priva il difensore del libero Foro dello ius postulandi*”. Essendosi, comunque, nell’occasione costituita l’Autorità Portuale (anche) a mezzo dell’Avvocatura dello Stato la rilevata nullità del mandato illegittimamente conferito ad avvocato del libero non ha inciso sulla regolare costituzione in giudizio dell’Ente intimato.

Su posizione antitetice si pone, invece, la decisione n. 4640/2009 del T.A.R. del Lazio, che risolve in maniera diametralmente opposta il problema della difesa congiunta, senza alcun particolare approfondimento e quasi cancellando con un colpo di spugna gli univoci orientamenti giurisprudenziali in materia di patrocinio autorizzato *ex art. 43, R.d. n. 1611/1933*, che ci si dato carico di indagare nel presente lavoro.

Nel caso di specie l’Autorità portuale di Civitavecchia (ammessa al patrocinio autorizzato dell’Avvocatura dello Stato giusto d.P.M.C. 4 dicembre 1997, cit.) si è costituita in giudizio rappresentata sia dall’Avvocatura Generale dello Stato che da legali del libero foro.

Il Collegio, pur premettendo correttamente che il comma 3 dell’art. 43, R.d. n. 1611/1933 dispone che la rappresentanza e la difesa in giudizio è assunta dall’Avvocatura dello Stato in via organica ed esclusiva eccettuati i casi di conflitto di interessi con lo Stato o con le Regioni e che qualora l’Autorità intenda avvalersi della difesa del professionista di libero foro deve adottare, ai sensi del successivo comma 4 dello stesso art. 43, un’apposita e motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza, tuttavia ritiene che l’autorizzazione accordata ai sensi del comma 1 dell’art. 43 e, con riferimento all’Autorità portuale di Civitavecchia, del d.P.C.M. 4 dicembre 1997, non operi *ex se* ma richieda necessariamente una previa istanza dell’Autorità rivolta all’Avvocatura di Stato affinché assuma la rappresentanza e la difesa in giudizio. Sicchè, “*in mancanza di tale istanza, che costituisce l’elemento che distingue il patrocinio autorizzato da quello obbligatorio, l’Avvocatura non potrà difendere in giudizio l’Autorità, e ciò a maggior ragione nel caso in cui, come nella specie, la predetta Autorità non solo non ha chiesto il patrocinio all’Avvocatura dello Stato ma ha ritenuto preferibile dare mandato ad avvocati del libero foro*”.

Né, al contrario, rileva - secondo il Collegio - la circostanza che non sia stata adottata “un’apposita e motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza”, così

come richiesto dal comma 4 dell'art. 43, R.d. n. 1611/1933, poiché tale circostanza può solo assumere valenza ad altri fini (quali?), ma non rende "automatico il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato che tale non è".

Corollario di tale premessa è che "*l'Avvocatura di Stato, che si è costituita per difendere sia il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che l'Autorità portuale di Civitavecchia, resta in giudizio per il solo Ministero*".

E' evidente che il T.A.R. non interpreta in maniera corretta il dato normativo, che viene addirittura stravolto, secondo la singolare tesi del Collegio, il quale finisce, da un lato, per dequotare i presupposti *ex lege* contemplati per l'operatività della deroga al patrocinio autorizzato (ossia la delibera motivata dell'ente, da sottoporre agli organi di vigilanza, che dia conto della specialità del caso che giustifica l'affidamento del patrocinio ad avvocato del libero foro, in luogo di quello, organico ed esclusivo, dell'Avvocatura dello Stato) e, dall'altro, innesta nella fattispecie derogatoria di cui al comma 4 dell'art. 43, R.d. n. 1611/1933 un elemento ad essa assolutamente estraneo, ossia l'istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato affinché assume il patrocinio, la cui necessità è ritenuta addirittura costituire elemento discrezionale il patrocinio autorizzato da quello obbligatorio. Invero, come illustrato, il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato autorizzato *ope legis* è organico, esclusivo ed anche automatico, giacché l'istanza (o, meglio detto, deliberazione) dell'ente di agire o resistere in giudizio costituisce atto interno, non suscettibile di alcun sindacato giurisdizionale.

Inoltre, v'è da chiedersi a quali "altri fini" - come cripticamente ritiene il Collegio - serva la delibera motivata di cui al citato comma 4, se non a quello precipuo ed espressamente previsto dalla norma di escludere il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, in favore di quello privato.

Anche questa affermazione si pone in totale distonia con l'ultratrentennale interpretazione pretoria e dottrinale dei meccanismi di operatività del patrocinio autorizzato *ex art.* 43, R.d. n. 1611/1933.

Come già sottolineato, l'art. 43, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 (in via generale) e la successiva norma (di fonte legislativa, regolamentare o amministrativa che sia) di carattere autorizzativo, che completa il meccanismo dell'affidamento della difesa dell'ente all'Avvocatura dello Stato, in via organica ed esclusiva, contengono, al contempo:

1.- una disposizione che autorizza l'ente ad avvalersi, senza impegno di risorse economiche, di una difesa qualificata;

2.- una disposizione che limita la capacità negoziale dell'ente, interdicendogli il conferimento di mandati *ad litem* aggiuntivi rispetto a quello, *ope legis*, assicurato dall'Avvocatura dello Stato, fatto salvo il ricorso dei presupposti per poter derogare a tale patrocinio, contemplati specificamente dall'art. 43, R.d. n. 1611/1933.

Da queste univoche direttrici si discosta l'interpretazione *contra legem* (avuto riguardo sia al suo tenore letterale che alla sua portata sistematica) fornita dalla creativa decisione n. 4640/2009 del T.A.R. Lazio, pericoloso precedente di "erosione giudiziaria" dello *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato, già per altre ragioni eroso.

11.- *Seconde e definitive conclusioni: il patrocinio erariale autorizzato è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato e, dunque, è automatico.*

Non è un caso che le conclusioni definitive del presente commento coincidano con il suo titolo.

Ora che siamo giunti alla fine di questa breve disamina un dato emerge in maniera incontrovertibile: l'art. 43, R.d. 30 ottobre 1933 n.1611 più volte citato, è norma, anche lessicalmente, molto chiara e, come tale, non è suscettibile di essere interpretata in maniera differente da quella letterale, pena la forzatura del significato proprio delle parole ivi contenute. Insomma, stiamo parlando di una norma che, una volta tanto, è norma chiara che non dà adito ad equivoci semantici o interpretazioni forzate o ad altre ambiguità, così come giustamente osserva il Tribunale regionale calabrese nella decisione n. 190/2009 in commento, “*non ravvisandosi altre opzioni semantiche degne di rilievo, assunzione della difesa “in via esclusiva” non può che significare esclusione di ipotesi di assunzione, congiunta a professionisti del libero Foro*”. Logico corollario è che assunzione della difesa “in via esclusiva” non può che significare esclusione di ipotesi di assunzione, congiunta a professionisti del libero foro: un ente pubblico, che si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato *ope legis* autorizzato, non può nominare, ai fini di un affiancamento ad essa, un legale del libero foro. *Tertium non datur*. E questo perché il patrocinio erariale autorizzato è organico, esclusivo ed anche automatico: l'autorizzazione opera *ex se* e non necessita di una previa istanza all'Avvocatura dello Stato. Il *discrimen* tra patrocinio obbligatorio ed autorizzato non è l'istanza all'Avvocatura dello Stato, ma l'adozione di una delibera di conferimento del patrocinio all'avvocato di libero foro, che presenti requisiti sostanziali (congruità della motivazione in ordine alla specialità del caso) e di efficacia (sottoposizione agli organi di vigilanza), espressamente richiesti dall'art. 43, comma 4, R.d. n. 1611/1933. In mancanza di questa il patrocinio dell'Avvocatura scatta automaticamente.

La prova della vigenza del principio di organicità ed esclusività del patrocinio autorizzato è la scomparsa del c.d. patrocinio facoltativo dell'Avvocatura dello Stato e, soprattutto, l'esclusione della necessità di qualsiasi preventiva richiesta di assistenza da parte dell'ente, come invece ritenuto erroneamente dal T.A.R. del Lazio. L'Avvocatura dello Stato, infatti, è essa stessa organo dell'amministrazione, che agisce unicamente nei limiti e con le modalità prefissati dalla legge e, con riguardo, alle modalità di svolgimento dello *jus postulandi* alcuna distinzione sussiste tra amministrazioni statali ed enti pubblici non statali, così come tra regioni ordinarie e speciali (salva l'applicazione delle regole sull'obbligatorietà della notifica processuali presso la sede dell'Avvocatura ed il foro erariale). Rendere necessaria una esplicita procura *ad litem* e una istanza di assunzione del patrocinio quando un ente pubblico non statale o la Regione si avvale del patrocinio erariale autorizzato (il primo) e facoltativo (la seconda), significa parificare l'Avvocatura ai professionisti del libero foro, così ammettendo, in assenza di una esplicita previsione di legge, che la difesa erariale sarebbe tenuta ad esercitare lo *jus postulandi* con modalità diverse da quelle previste dalle leggi che le sono proprie. La stessa assunzione di iniziativa giudiziaria da parte della Avvocatura dello Stato comporta la presunzione *juris et de jure* di esistenza di un valido consenso e di piena validità dell'atto processuale compiuto, secondo la consolidatissima giurisprudenza della Suprema Corte.

Se poi il T.A.R. Lazio, nel riferirsi all'istanza voleva intendere una mera nota di trasmissione dell'atto introduttivo del giudizio all'Avvocatura dello Stato affinché assuma la difesa, che alla stessa compete *ope legis* (ma in questo senso, come pare evidente dal complesso della motivazione, non può intendersi il riferimento all'istanza da parte del Collegio), allora si può convenire con quanto statuito nella decisione n. 4640/2009, posto, non operando per gli enti a patrocinio autorizzato il principio della domiciliazione *ex lege* presso la sede dell'Avvocatura dello Stato prevista dal

combinato disposto dell'art. 11, R.d. n. 1611 del 1933 e dell'art. 144 c.p.c. (concepita istituzionalmente - come detto - te concepita solo nei confronti delle amministrazioni dello Stato in senso proprio, e non nei casi in cui pubbliche amministrazioni siano, anche *ex lege*, abilitate a potersi avvalere del patrocinio e della difesa dell'Avvocatura)⁽¹²⁰⁾.

Come ben evidenziato dal Tribunale amministrativo regionale calabrese, l'art. 43, R.d. n. 1611/1933 prevede due sole possibilità:

1) avvalersi della esclusiva difesa fornita *ope legis* dall'Avvocatura dello Stato, senza che sia necessario mandato, né deliberazione (o istanza che dir si voglia) dell'ente;

2) non avvalersi della difesa dell'Avvocatura dello Stato; in questo secondo caso occorre una motivata deliberazione dell'ente in ordine alla specialità del caso e la conseguente sottoposizione della delibera all'organo di vigilanza.

Come accennato, non è dato comprendere quali siano i fini o meglio gli "altri fini" cui si riferisce il T.A.R. Lazio, laddove precisa che la circostanza che non sia stata adottata "un'apposita e motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza", così come richiesto dal comma 4, R.d. n. 1611 del 1933, può "*tale circostanza assumere valenza ad altri fini ma non certamente a rendere automatico il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato che tale non è*".

O l'ente emette la delibera oppure scatta *ex lege* automaticamente il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. Infatti, delle due l'una: o viene emessa la delibera e il legale è l'avvocato del libero foro designato senza possibilità di difesa congiunta da parte dell'Avvocatura, il cui patrocinio viene derogato, oppure non viene emessa la delibera, e allora il patrocinio appartiene all'Avvocatura *ex lege* (ove sussista, ovviamente, un provvedimento generale autorizzativo in tal senso).

Corretta appare, dunque, la conclusione della sentenza del T.A.R. Calabria: "*Il mandato conferito dall'Autorità Portuale di Gioia Tauro, senza una previa, motivata rinuncia alla difesa, assicurata dall'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 43 del R.d. 30 ottobre 1933 n.1611 e del d.P.C.M. del 25 giugno 2004, è affetto da nullità che conseguentemente priva il difensore del libero Foro dello jus postulandi*".

A parte qualche sporadica pronuncia, la materia non ha generato confusioni concettuali, convergendo le interpretazioni dei due supremi consessi giurisdizionali: "*l'art. 43, R.d. 30 ottobre 1933, n. 1611 e la norma successiva di carattere autorizzativo, che completa il meccanismo dell'avvalimento in via organica ed esclusiva, contengono al contempo, una facoltà aggiuntiva che consente all'ente di avvalersi, senza impegno di risorse economiche, di una difesa qualificata, ed una limitazione pubblicista della capacità negoziale che invece interdice, all'ente stesso, il conferimento di mandati ad litem aggiuntivi rispetto a quello, ope legis, assicurato dall'Avvocatura dello Stato*".

L'evoluzione del concetto stesso di amministrazione, in senso comunitariamente orientato, la trasformazione degli enti pubblici in S.p.A., la privatizzazione dell'impresa pubblica, il processo legislativo che conduce ad uno "Stato minimo", in cui solo i gangli vitali permangono concentrati nel nucleo centrale non intacca i principi che sorreggono il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, che rimane sempre un caposaldo del sistema a garanzia di quel rigore di uniformità di linee difensive, che solo una difesa specializzata, istituzionale e con funzionale giustiziale è in grado di offrire. E questo è dimostrato da

⁽¹²⁰⁾ Cfr., in aggiunta ai plurimi precedenti citati al riguardo, proprio T.A.R. Lazio, sez. III, 27 ottobre 2008, n. 9172, in *Foro amm. TAR*, 2008, 10, 2786 (m) e per esteso in www.giustizia-amministrativa.it.

tutti quegli enti pubblici o addirittura S.p.A. (come l'ANAS, ad esempio), che continuano ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

L'evoluzione legislativa, dal 1875 ad oggi ha, infatti, portato ad attribuire funzioni "esterne" all'Avvocatura dello Stato, come il patrocinio innanzi alla Corte costituzionale o al di fuori dello stesso ordinamento statale, in sede comunitaria e internazionale, a riprova di quello ha detto la Cassazione non molto tempo fa "*l'Avvocatura dello Stato difende gli interessi unitari della collettività nazionale*"⁽¹²¹⁾.

Alfonso Mezzotero e Maria Vittoria Lumetti()*¹²²

⁽¹²¹⁾ L'espressione è contenuta in Cass. civ., sez. I, 21 gennaio 1999, n. 550, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 130.

(*) Avvocati dello Stato.