



LA LEGGE PER TUTTI

INFORMAZIONE E CONSULENZA LEGALE



Quando citare l'avvocatura dello Stato

12 Dicembre 2018Redazione

Quando devi fare causa ad un'amministrazione pubblica, devi sempre notificare l'atto introduttivo all'Avvocatura dello Stato? Come stabilire quando citare l'Avvocatura dello Stato.

Determinare e distinguere **quando citare l'Avvocatura dello Stato** non è sempre semplice ed è una delle insidie più frequenti che si propongono quando una delle parti del giudizio sia un ente pubblico, o un ente del quale non è chiara la dimensione locale o statale o se di natura pubblica o privata. Infatti, nel corso del tempo e della storia giudiziaria italiana l'evoluzione delle norme che disciplinano queste situazioni o la natura giuridica degli enti potenzialmente interessati a rientrare nel campo di applicazione del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato non sempre è stata chiara e la giurisprudenza (e alle volte anche il legislatore) è dovuta intervenire più di una occasione per fugare i dubbi e chiarire in quali casi la notificazione dell'atto introduttivo del giudizio andava obbligatoriamente effettuata presso l'Avvocatura dello Stato. Inoltre, come vedremo, le conseguenze di un errore o dell'omissione della notificazione presso l'Avvocatura dello Stato può determinare conseguenze fatali per il giudizio, comportando in alcuni casi la dichiarazione di inammissibilità, e cioè quel provvedimento con il quale il giudice non esamina neanche il merito della controversia.

Cosa è l'Avvocatura dello Stato?

Si tratta di un istituto pubblico, oggi denominato **Avvocatura dello Stato [1]**, composto da giuristi (distinti in Avvocati dello Stato e procuratori dello Stato) assunti esclusivamente mediante un pubblico concorso (estremamente selettivo), che rappresenta e difende in giudizio principalmente, anche se non esclusivamente, gli enti dell'amministrazione centrale dello Stato (in ogni loro articolazione, anche periferica) e, più in generale, tutti i poteri dello Stato quando vengono chiamati in giudizio innanzi a organi che svolgono una **funzione giurisdizionale** (in altre parole ogni qualvolta si possa parlare di un giudizio o di un procedimento davanti ad un soggetto che svolga funzioni giurisdizionali).

L'Avvocatura dello Stato consta di una sede centrale in Roma, denominata **Avvocatura generale dello Stato**, e di venticinque sedi distrettuali (denominate Avvocatura distrettuale dello Stato), che sono situate in tutte le città in cui sono presenti sedi di **Corte d'appello**, la cui competenza territoriale coincide con quella del distretto nel quale sono ubicate.

Citare l'Avvocatura dello Stato: premessa terminologica

Prima di esaminare i casi in cui l'Avvocatura dello Stato esercita le proprie funzioni è opportuno chiarire che anche se nella prassi spesso si usi l'espressione: **citare l'Avvocatura dello Stato**, in realtà la parte del giudizio (cioè il soggetto giuridico contro la quale si promuove una domanda giudiziale) rimane sempre l'Amministrazione patrocinata, in quanto l'Avvocatura dello Stato svolge la medesima funzione che svolgono gli avvocati del libero foro: e cioè la rappresentanza in giudizio.

La prassi è invalsa soprattutto per effetto della regola della **domiciliazione legale** presso la sede dell'Avvocatura dello Stato e per effetto anche della regola del c.d. "foro erariale".

E cioè di quelle regole che si applicano quando un ente è soggetto al **patrocinio obbligatorio** dell'Avvocatura dello Stato, che comportano che l'atto introduttivo del giudizio debba essere notificato non alla sede dell'Ente, ma direttamente presso la sede dell'Avvocatura distrettuale competente per territorio.

E che in alcuni casi **[2]**, hanno anche come effetto quello di cambiare la competenza per territorio del giudice, che sarà quello presente presso la sede dell'Avvocatura distrettuale dello Stato.

Quando citare l'Avvocatura dello Stato: i casi del c.d. patrocinio obbligatorio:

Seguendo l'impostazione del regio decreto **[3]**, i casi principali in cui l'Avvocatura dello Stato è chiamata a svolgere le proprie funzioni sono:

- gli organi costituzionali dei **poteri dello Stato** (quali ad esempio la Presidenza della Repubblica, la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica, la Corte Costituzionale, il Consiglio di Stato, il C.N.E.L., etc.);
- gli **organi giudiziari** (come ad esempio la S.C. di Cassazione, le Corti di Appello, ecc.);
- le Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo (ad esempio i Ministeri);

- le **regioni a statuto speciale** (quelle cioè che sono regolate da Statuti approvati con forza di legge costituzionale come la Regione Sicilia o la Regione Sardegna) in forza delle varie disposizioni contenute nei singoli statuti regionali, nonché nelle relative disposizioni di attuazione. In questi casi, il **patrocinio** rientra nel campo di applicazione di alcune norme **[4]**. Il caso della Regione Sicilia è ancora più particolare. Infatti, in forza della particolare articolazione della Regione Sicilia e dello speciale grado di autonomia che viene riconosciuto dall'ordinamento alle sue articolazione come gli Assessorati la Cassazione ha ritenuto che la Regione Sicilia, per quanto concerne l'**attività amministrativa**, non abbia una propria soggettività unitaria, e che essa faccia capo ai singoli assessori, ai quali nell'ambito delle rispettive funzioni è attribuita una propria competenza con rilevanza esterna. Ciò comporta come conseguenza che ciascun assessore è legittimato a **stare in giudizio** per il ramo di attività amministrativa che a lui fa capo e che nelle relative si debba citare l'Assessorato competente domiciliato presso la competente Avvocatura distrettuale dello Stato;
- inseriamo in questa categoria anche le **autorità portuali** che sono state in passato oggetto della questione se alle stesse dovesse essere riconosciuta natura di enti privati (con esclusione del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato) ovvero di enti pubblici statali (e dunque con la possibilità di ricorso alla rappresentanza in giudizio dell'Avvocatura dello Stato). La questione sembra oggi essere stata risolta in favore della natura pubblica statale delle autorità portuali per effetto della loro trasformazione effettuata con la legge **[5]**.

Le stesse Autorità hanno inoltre ottenuto il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato **[6]**.

Oggi la stessa Avvocatura dello Stato, per il tramite del proprio comitato consultivo, riconosce e attribuisce a dette autorità la natura di organo statale e, dunque, di soggetti rientranti nel campo di applicazione del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura **[7]**.

Citare l'Avvocatura dello Stato: il caso

delle Regioni a statuto ordinario

Le **regioni a statuto ordinario**, cioè tutte le regioni diverse da quelle a statuto speciale, non rientrano direttamente nel campo di applicazione del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Possono però accedervi se decidono volontariamente di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato per essere rappresentate in giudizio dagli Avvocati e **procuratori dello Stato** al posto degli avvocati del libero foro.

Nel caso in cui la regione a statuto ordinario (o l'ente regionale) abbia deliberato di avvalersi del patrocinio della Avvocatura dello Stato, il patrocinio assume le medesime caratteristiche di quello c.d. obbligatorio e viene esercitato con le medesime modalità.

Non sussiste la necessità di specifico **mandato** all'Avvocatura dello Stato (essendo sufficiente che l'Avvocato dello Stato presente in udienza dichiari la propria qualifica), la Regione (o l'ente regionale) non può più affidare il proprio patrocinio ad un legale diverso da quelli che compongono il corpo dell'Avvocatura dello Stato o di affiancare all'Avvocatura dello Stato altro legale del libero foro.

Fanno però eccezione a questa impossibilità i casi di **conflitto di interessi** (quando ad esempio l'interesse della Regione sia in conflitto con quello di altra amministrazione patrocinata dall'Avvocatura) o di ricorrenza di situazioni eccezionali che devono comunque essere esaminate ed espressamente indicate con **delibera motivata dell'ente**.

Citare l'Avvocatura dello Stato: i casi del patrocinio autorizzato

L'Avvocatura dello Stato, oltre ai casi già indicati che rientrano in quello che abbiamo chiamato **patrocinio obbligatorio** in favore delle Amministrazioni dello Stato, può essere autorizzata ad assumere la difesa e la rappresentanza in giudizio anche di altre amministrazioni pubbliche non statali e di enti pubblici, così come disposto c.d. **patrocinio autorizzato [8]**.

Per poter accedere a questa forma di esercizio del patrocinio è la esistenza di un

provvedimento di autorizzazione che può essere costituito da una disposizione di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con regio decreto.

La legge **[9]** prevede oggi che questa deliberazione sia presa con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministro della Giustizia e dell'Economia e delle Finanze (ex Ministro del Tesoro).

Gli enti che hanno chiesto e ottenuto l'applicazione del patrocinio **[10]** sono molto numerosi appartenenti a diverse tipologie, diverse tra loro. Al patrocinio autorizzato non si applicano le medesime regole e modalità di quello obbligatorio.

Infatti, la giurisprudenza (sia civile che amministrativa) ha chiarito in numerose sentenze che:

- il patrocinio autorizzato è derogabile, sia pure in casi eccezionali quali il conflitto di interessi con altre amministrazioni soggette al patrocinio o casi di particolare rilevanza;
- l'ente autorizzato ad avvalersi del patrocinio autorizzato non è soggetto alla **domiciliazione automatica** presso **l'Avvocatura dello Stato**. Ciò significa che l'atto introduttivo del giudizio non dovrà essere notificato presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato e dunque non dovrai **citare l'Avvocatura dello Stato**, anche se l'Avvocatura potrà assumere la difesa dell'ente senza bisogno di uno specifico provvedimento di autorizzazione.

Non citare l'Avvocatura dello Stato: quali conseguenze?

Cosa succede nel caso in cui l'atto introduttivo di un giudizio non sia notificato presso l'Avvocatura dello Stato nei casi in cui questa sia obbligatoria, ma direttamente presso l'Amministrazione?

Se ne è occupata di recente la S.C. di Cassazione **[11]** con la quale è stato stabilito che la notificazione dell'**atto introduttivo** di un giudizio eseguita direttamente all'Amministrazione dello Stato e, non presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato, nei casi nei quali non si applica la deroga alla regola di cui al Regio Decreto **[12]**, secondo quanto espressamente previsto da tale disposizione, è affetta da nullità e non anche da inesistenza.

La conseguenza sarà diversa a seconda che l'Amministrazione si costituisca o meno. Infatti, nel primo caso dovrà essere la parte che ha errato nella notifica a chiedere la **rinnovazione [13]**. Invece, nel secondo caso, la costituzione in giudizio dell'Amministrazione sanerà l'errore nella **fase introduttiva** ed il giudizio potrà proseguire.

L'elenco degli enti difesi può essere consultato sul sito web istituzionale dell'Avvocatura dello Stato.

Di **MARIO CORSO**

[1] R.D. n. 1611 del 30.10.1933.

[2] Art. 25 cod. proc. civ.

[3] R.D. n. 1611 del 30.10.1933.

[4] Artt. da 1 a 11 del R.D. n. 1611/1933.

[5] L. n. 84 del 28.01.1994.

[6] DPCM del 4.12.1997.

[7] Art. 1 del R.D. n. 1611/1933.

[8] Art. 43 del R.D. n. 1611/1933.

[9] L. n. 13 del 12.01.1991.

[10] Art. 43 del R.D. n. 1611/1933.

[11] Cass. ordinanza n. 21574/2017.

[12] Art. 11 R. D. n. 1611 del 1933.

[13] Art. 291 cod. proc. civ.