

I soggetti patrocinati dall'Avvocatura dello Stato. Regime giuridico e ricognizione degli enti patrocinati

*Michele Gerardo**

SOMMARIO: 1. Caratteri essenziali, tra cui la natura giuridica, dell'Avvocatura dello Stato - 2. Patrocinio in via istituzionale - 3. (segue) Patrocinio in via istituzionale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo - 4. (segue) Patrocinio in via istituzionale delle Regioni - 5. (segue) Patrocinio in via istituzionale di altri enti - 6. (segue) Patrocinio delle società in house partecipate da enti beneficiari del patrocinio in via istituzionale - 7. Patrocinio autorizzato ex art. 43 R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 - 8. Ricostruzione sistematica in tema di tipologia di patrocinio degli enti diversi dallo Stato: specialità del patrocinio istituzionale e facoltativo; generalità del patrocinio autorizzato ex art. 43 R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 - 9. Enti attributari del patrocinio autorizzato ex art. 43 R.D. n. 1611/1933 - 10. Patrocinio facoltativo - 11. (segue) Patrocinio facoltativo delle regioni - 12. (segue) Patrocinio facoltativo di enti diversi dalle regioni - 13. Patrocinio amministrato - 14. Patrocinio dei pubblici dipendenti - 15. Conclusioni.

1. Caratteri essenziali, tra cui la natura giuridica, dell'Avvocatura dello Stato.

L'Avvocatura dello Stato - disciplinata dal R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 - è un ente ausiliario dello Stato e di determinati enti, nei cui confronti esercita la funzione di consulenza e difesa in giudizio.

Giusta l'art. 17, R.D. n. 1611/1933 *“Gli uffici dipendono dal Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato e sono posti sotto l'immediata direzione dell'Avvocato Generale”*. Siffatta dipendenza dal vertice del governo inerisce all'organizzazione e alla rispondenza dell'attività dell'Istituto ai compiti affidatigli.

L'Avvocatura dello Stato si articola in un ufficio centrale (Avvocatura Generale, con sede in Roma e competenza estesa all'ambito nazionale per quanto non riservato alla competenza degli uffici distrettuali) ed uffici periferici (Avvocature Distrettuali, aventi sede in ciascun distretto di Corte d'Appello e quindi, di massima, in ciascun capoluogo di regione), con a capo, rispettivamente l'Avvocato Generale e l'Avvocato Distrettuale. Il criterio di riparto delle competenze è quello territoriale della localizzazione del giudice competente o dell'ufficio richiedente il parere. L'Avvocatura Generale è inoltre competente funzionalmente dinanzi a tutte le Supreme giurisdizioni, dinanzi ai collegi internazionali o comunitari e, in materia consultiva, per i pareri che involgono questioni di massima.

L'Avvocatura dello Stato è stata innanzi qualificata come ente ausiliario. Tale qualificazione non è pacifica in dottrina, atteso il suo incardinamento

(*) Avvocato dello Stato.

presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; sicché si preferisce qualificarla mero organo.

Dal complessivo quadro sistematico deve confermarsi la qualificazione dell'Avvocatura dello Stato come ente ausiliario. Difatti viene in rilievo una struttura dotata di notevole autonomia, anche normativa (1), con distinta imputazione di atti ed effetti rispetto allo Stato. L'incardinamento strutturale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri implica piuttosto che l'Istituto è un soggetto di diritto privo della personalità giuridica, con le note conseguenze circa la responsabilità patrimoniale.

L'Avvocatura dello Stato ha i connotati caratterizzanti l'ente ausiliario. Questo è un distinto soggetto di diritto, il quale è di aiuto - sotto un profilo tecnico - ad un altro ente pubblico, di solito un ente politico, a finalità generale. L'ente ausiliario, quindi, svolge un'attività consultiva, di informazione, di supporto agli organi di amministrazione attiva, in una dimensione collaborativa. Gli enti ausiliari sono diversi dall'ente strumentale. Questi ultimi svolgono direttamente attività rivolta alla cura di interessi pubblici dei quali sono attributari, in luogo di enti territoriali. Se non ci fossero gli enti strumentali, l'interesse da questi curato o passerebbe all'ente territoriale di riferimento o verrebbe degradato ad interesse privato. Se non ci fosse l'ente ausiliario, nessun riflesso vi sarebbe sui connotati pubblici degli interessi coinvolti; solamente l'ente ausiliato dovrebbe provvedere diversamente nello svolgimento di una data attività. Ad esempio se non ci fosse l'Avvocatura dello Stato, i Ministeri per farsi difendere in giudizio dovrebbero ricorrere all'ausilio di altri legali, come gli avvocati del libero foro.

Oltre all'Avvocatura dello Stato, vanno individuati altri tre enti ausiliari dello Stato, previsti *expressis verbis* nella nostra Costituzione: il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 99 Cost.), il Consiglio di Stato nello svolgimento delle funzioni consultive (art. 100, comma 1, Cost.) e la Corte dei Conti nello svolgimento delle funzioni di controllo (art. 100, comma 2, Cost.). Tali enti vengono qualificati come organi ausiliari del Governo. Tuttavia i loro connotati strutturali depongono per la qualificazione di autonomo soggetto di diritto, di distinto ente pubblico che - per le necessarie strutture di funzionamento - si collega, storicamente, al Governo. Sia il Consiglio di Stato che la Corte dei Conti sono incardinati dal punto di vista organizzativo nella Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(1) L'Avvocatura dello Stato è dotata di potestà regolamentare in materia di a) criteri di riparto delle somme conseguenti al recupero delle spese legali a carico delle controparti; b) criteri di assegnazione degli affari consultivi e contenziosi (art. 9, commi 5 e 9, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, conv. L. 11 agosto 2014, n. 114). In attuazione di tali previsioni è stato adottato, con Decreto del 28 ottobre 2014 dell'Avvocato Generale, il regolamento relativo ai "Criteri di determinazione del rendimento individuale ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114", pubblicato nella G.U. 12 novembre 2014, n. 263.

L'Avvocatura dello Stato nasce come Erariale, difendendo solo le Amministrazioni statali.

Con il tempo l'ambito dei soggetti patrocinati si è via via esteso. All'attualità difende oltretutto lo Stato, svariati enti, finanche di diritto privato con una disciplina del regime del patrocinio variabile a seconda dei caratteri impressi dalla normativa. All'uopo è individuabile il:

- patrocinio istituzionale;
- patrocinio autorizzato;
- patrocinio facoltativo;
- patrocinio amministrato;
- patrocinio dei pubblici dipendenti.

La difesa viene svolta dinanzi agli organi giurisdizionali - sia ordinari che speciali, anche dell'Unione Europea (Corte di Giustizia e Tribunale dell'Unione europea) ed internazionali (quale la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo) - ed ai collegi arbitrali.

Il presente studio ha ad oggetto la ricostruzione essenziale del detto regime giuridico ed altresì la ricognizione degli enti patrocinati (2).

2. *Patrocinio in via istituzionale.*

La fattispecie più importante del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato è quella del cd. patrocinio istituzionale.

Il patrocinio istituzionale comporta l'applicazione delle disposizioni contenute nel testo unico e nel regolamento approvati, rispettivamente, con regi decreti 30 ottobre 1933, numeri 1611 e 1612, nonché degli articoli 25 (sul foro erariale) e 144 (sul luogo delle notifiche) del codice di procedura civile. Ossia un regime processuale speciale di assistenza legale e di patrocinio, con norme imperative ed inderogabili, connotato fondamentalmente da:

- mandato *ex lege*;
- regole speciali sulla competenza territoriale (cd. foro erariale; artt. 6-10 R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 e art. 25 c.p.c. (3));
- regole speciali sulla notificazione degli atti processuali (presso l'Avvocatura dello Stato: art. 11 R.D. n. 1611/1933 e art. 144 c.p.c. (4));

(2) Ricognizioni sugli enti patrocinati dall'Avvocatura dello Stato si possono rinvenire, tra l'altro, in Appendice al libro di M. GERARDO, A. MUTARELLI, *Il processo nelle controversie di lavoro pubblico*, Giuffrè, 2012, pp. 251-261; in Appendice al libro di P. PAVONE "Lo Stato in giudizio", Giuffrè, 2002, pp. 397-423; nel "Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa" a cura di A. ROMANO, Cedam, 2001 pp. 1260-1266; nella *Rassegna Avvocatura dello Stato*, anno 2002 n. 2, pp. 26-49 (a cura di V. RAGO) e anno 2003 n. 4, pp. 1-21 (a cura di V. RAGO); nell'articolo di A. MEZZOTERO, M.V. LUMETTI, *Il patrocinio erariale autorizzato: è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato*, in *Rass. Adv. Stato*, 2009, 2, pp. 1-68; nella sezione "Chi difende" del sito Internet istituzionale dell'Avvocatura dello Stato.

(3) Art. 25 c.p.c.: "Per le cause nelle quali è parte un'amministrazione dello Stato è competente, a norma delle leggi speciali sulla rappresentanza e difesa dello Stato in giudizio e nei casi ivi previsti,

- previsione per cui la costituzione di parte civile dello Stato nei procedimenti penali deve essere autorizzata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 1, comma 4, L. 3 gennaio 1991, n. 3);

- prenotazione a debito delle spese di giudizio (5). Viene in rilievo l'annotazione a futura memoria di una voce di spesa, per la quale non vi è il pagamento, ai fini dell'eventuale successivo recupero. Si tratta in genere di imposte, tasse e tributi vari, ma non solo, che nei casi espressamente previsti dalla legge, lo Stato non percepisce immediatamente, ma si limita ad annotare (non avendo senso un'anticipazione in favore di sé stesso) ai fini dell'eventuale successivo recupero (6). Ossia: se nella controversia lo Stato risulterà vincitore, si procederà al recupero nei confronti della controparte; se nella controversia lo Stato risulterà soccombente, si procederà al definitivo annullamento.

La fattispecie *de qua* viene variamente denominata: patrocinio sistematico; patrocinio obbligatorio; patrocinio istituzionale; di seguito si utilizzerà quest'ultima espressione.

Le amministrazioni dello Stato devono ricorrere necessariamente alla difesa in giudizio dell'Avvocatura dello Stato, pena la nullità radicale degli atti compiuti dal libero professionista per difetto di *jus postulandi* ed altresì la responsabilità erariale dell'ente per le spese legali sostenute.

Lo *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato - oltre che per l'ipotesi in esame, anche per il patrocinio autorizzato - è:

- organico. Lo stesso deriva direttamente dalla legge. L'organicità dello *jus postulandi* comporta che gli avvocati dello Stato esercitano le loro funzioni in-

il giudice del luogo dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato, nel cui distretto si trova il giudice che sarebbe competente secondo le norme ordinarie. Quando l'amministrazione è convenuta, tale distretto si determina con riguardo al giudice del luogo in cui è sorta o deve eseguirsi l'obbligazione o in cui si trova la cosa mobile o immobile oggetto della domanda".

(4) Art. 144, comma 1, c.p.c.: "Per le amministrazioni dello Stato si osservano le disposizioni delle leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli uffici dell'avvocatura dello Stato".

(5) Art. 158 D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115: "1. Nel processo in cui è parte l'amministrazione pubblica, sono prenotati a debito, se a carico dell'amministrazione: a) il contributo unificato nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo tributario; b) l'imposta di bollo nel processo contabile; c) l'imposta di registro ai sensi dell'articolo 59, comma 1, lettere a) e b), del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, nel processo civile e amministrativo; d) l'imposta ipotecaria e catastale ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347; e) le spese forfettizzate per le notificazioni a richiesta d'ufficio nel processo civile. 2. Sono anticipate dall'erario le indennità di trasferta o le spese di spedizione degli ufficiali giudiziari per le notificazioni e gli atti di esecuzione a richiesta dell'amministrazione. 3. Le spese prenotate a debito e anticipate dall'erario sono recuperate dall'amministrazione, insieme alle altre spese anticipate, in caso di condanna dell'altra parte alla rifusione delle spese in proprio favore". Art. 12, comma 5, D.L. 2 marzo 2012, n. 16, conv. L. 26 aprile 2012, n. 44: "Le disposizioni di cui all'articolo 158 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, si applicano alle Agenzie fiscali delle entrate, delle dogane, del territorio e del demanio".

(6) Così: A. BRUNI, G. PALATIello, *La difesa dello Stato nel processo*, UTET Giuridica, 2011, p. 194.

nanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede e non hanno bisogno di mandato, neppure nei casi nei quali le norme ordinarie richiedono quello speciale (art. 1, comma 2, R.D. n. 1611/1933) e non sono onerati della produzione del provvedimento, del competente organo, di autorizzazione ad agire o resistere in giudizio, essendo sufficiente soltanto che risulti la loro qualità. Il rapporto tra amministrazione difesa e l'Avvocatura è un rapporto interno, di immedesimazione organica, con una duplice conseguenza: da un lato, è inibita al giudice ogni indagine sull'esistenza o meno dell'incarico attribuito dall'Amministrazione all'Avvocatura dello Stato; dall'altro la deliberazione dell'organo statale competente a promuovere la lite (o resistere alla lite da altri promossa) resta un mero atto interno, privo di rilevanza processuale e la violazione da parte dell'Avvocatura delle direttive impartite dall'organo statale titolare della *legittimità ad processum* potrà dar luogo a responsabilità disciplinare e/o amministrativa dell'Avvocato dello Stato "infedele" per i danni erariali eventualmente cagionati, ma non produrrà mai alcun effetto invalidante sul processo (7);

- obbligatorio. Non ammette deroghe, se non in casi tassativi;
- esclusivo. L'Amministrazione non può affidare, *arg. ex artt.* 5, comma 1 (8) e 43, comma 4, R.D. n. 1611/1933, la difesa legale, congiuntamente o alternativamente, a patrocinatore diverso dalla difesa erariale.

3. (segue) *Patrocinio in via istituzionale delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.*

L'Avvocatura dello Stato patrocina in via istituzionale le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo.

Tale patrocinio si ha in virtù di mandato *ex lege* ai sensi dell'art. 1, comma 1, del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611 secondo cui "*La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, spettano all'Avvocatura dello Stato*".

Il concetto di "*Amministrazioni dello Stato*", abbraccia i soggetti riconducibili allo Stato-amministrazione. Nell'esercizio dell'attività amministrativa lo Stato non viene in rilievo nella sua globalità, ossia come potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale, ma solo come potere esecutivo: *rectius*, come uffici che esercitano l'attività di cura degli interessi pubblici statali.

(7) Per tali rilievi: A. BRUNI, G. PALATIELLO, *La difesa dello Stato nel processo*, cit., pp. 53-54.

(8) "*Nessuna Amministrazione dello Stato può richiedere la 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*". Deroga questa che non risulta aver avuto concreta applicazione: così V. CESARONI, *Avvocatura dello Stato*, in *Il Diritto. Enciclopedia Giuridica del Sole 24 Ore*, II, 2007, p. 310.

Gli uffici che esercitano l'attività di cura degli interessi pubblici statali, non sono espressione di un unico soggetto di diritto, di un'unica entità, ma - per ragioni storiche e consuetudinarie - sono riconducibili a vari soggetti di diritto, i Ministeri. Difatti lo Stato ha una organizzazione disaggregata, ossia consta - al suo interno - di una pluralità di organizzazioni formalmente intese; sicché lo stesso è un coacervo di soggetti di diritto, un ente complesso, un ente di secondo grado. Le Amministrazioni dello Stato non costituiscono una sola pubblica amministrazione, ma una pluralità di pubbliche amministrazioni, tuttavia non dotate di personalità giuridica (salvo alcune eccezioni, come il caso del Fondo per il culto, al quale la legge riconosce la personalità giuridica) ma tutte accomunate nella unicità formale della persona giuridica dello Stato.

Ciascun Ministero è dotato di autonoma capacità di imputazione giuridica, operante sia nel campo sostanziale - ponendo in essere atti amministrativi o negozi giuridici od operazioni materiali - che processuale. L'organizzazione dello Stato è peculiare, *sui generis*: ente disaggregato sì, ma in determinate circostanze riemerge il carattere unitario dell'ente. All'uopo significative sono due vicende: nella evenienza che un Ministero vanti un credito verso altro Ministero e quest'ultimo non adempia spontaneamente, il Ministero creditore non potrà agire in giudizio per assenza di alterità: non si può agire contro sé stessi, atteso che i Ministeri sono riconducibili alla superiore entità unitaria statale. Il contrasto andrà risolto con rimedi interni, ossia dal Consiglio dei Ministri il quale, giusta l'art. 2, comma 1, L. 23 agosto 1988, n. 400, "*dirime i conflitti di attribuzione tra i ministri*"; un debito di Tizio con una amministrazione dello Stato (ad es. il Ministero della Difesa) si compensa con un credito dello stesso Tizio con un'altra amministrazione dello Stato (ad es. il Ministero della Pubblica Istruzione). Ciò sul presupposto che lo Stato è una entità unitaria, che non viene eliminata dall'autonomia amministrativa e contabile dei vari rami dell'amministrazione (9).

Con riferimento ai soggetti riconducibili allo Stato-amministrazione, il patrocinio *de quo* spetta a:

I. Presidenza Consiglio dei Ministri e organi alla stessa riconducibili, come gli organi delegati dell'Amministrazione centrale dello Stato (10) quali

(9) In termini: Cass. 1974 n. 4035.

(10) Conf. Cass. 12 dicembre 2003, n. 19025 secondo cui la necessità del patrocinio e della rappresentanza delle amministrazioni dello Stato da parte dell'Avvocatura dello Stato, applicabile anche agli organi delegati dell'Amministrazione centrale dello Stato, vale anche per il (sindaco e il) presidente della Giunta regionale come commissario di Governo ai sensi di legge 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. Ne consegue che per le citazioni in giudizio di detto commissario (o per gli atti introduttivi di giudizi che si svolgono innanzi agli arbitri nei confronti di esso) è applicabile l'art. 11 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, in tema di notifica presso l'Avvocatura dello Stato.

i Commissari delegati in materia di protezione civile ex art. 25, comma 7, D.L.vo 2 gennaio 2018 n. 1 (11) ed i Commissari Straordinari del Governo ex art. 11 l. 23 agosto 1988, n. 400 (12);

II. Ministeri.

Trattasi delle articolazioni - costituiti da complessi di uffici - che provvedono alla cura concreta degli interessi pubblici statali. Il loro carattere, l'essere anche autonomi soggetti di diritto, contribuisce a definire lo Stato come un aggregato disarticolato.

I Ministeri svolgono, per mezzo della propria organizzazione, le funzioni di spettanza statale nelle materie e secondo le aree funzionali indicate per ciascuna amministrazione dal D.L.vo 30 luglio 1999, n. 300, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea ed intrattengono, nelle materie di rispettiva competenza, i rapporti con l'Unione europea e con le organizzazioni e le agenzie internazionali di settore, fatte salve le competenze del ministero degli affari esteri (art. 2, commi 2 e 4, D.L.vo n. 300/1999).

I Ministeri, all'attualità, sono i seguenti: 1) Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; 2) Ministero dell'interno; 3) Ministero della giustizia; 4) Ministero della difesa; 5) Ministero dell'economia e delle finanze; 6) Ministero dello sviluppo economico; 7) Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; 8) Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; 9) Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; 10) Ministero del lavoro e delle politiche sociali; 11) Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; 12) Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo; 13) Ministero della salute (art. 2, comma 1, D.L.vo n. 300/1999).

(11) Disponibile: *“Per coordinare l'attuazione delle ordinanze di protezione civile, con i medesimi provvedimenti possono essere nominati commissari delegati che operano in regime straordinario fino alla scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale, successivamente alla quale curano, fino alla chiusura della contabilità speciale di cui all'articolo 27, la prosecuzione delle attività in regime ordinario. Qualora il Capo del Dipartimento si avvalga di commissari delegati, il relativo provvedimento di nomina deve specificare il contenuto dell'incarico, i tempi e le modalità del suo esercizio. I commissari delegati sono scelti, tranne motivate eccezioni, tra i soggetti per cui la legge non prevede alcun compenso per lo svolgimento dell'incarico”*. Su tale figura e le implicazioni in tema di patrocinio: A. MEZZOTERO, D. ROMEL, *Il patrocinio delle pubbliche amministrazioni*, CSA Editrice, 2016, pp. 63-67.

(12) *“1. Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge. 2. La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale. 3. Sull'attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato”*.

A capo del Ministero vi è il Ministro che ha la rappresentanza sostanziale e processuale del Ministero, *rectius*: agisce quale organo del Ministero sia nel campo sostanziale che processuale.

La rappresentanza sostanziale è limitata agli atti in diretta attribuzione del Ministro. Sicché alla stipula di un contratto, rientrante nelle competenze di un dirigente di uffici dirigenziali generali provvederà direttamente il dirigente, quale organo del Ministero.

La rappresentanza processuale ex art. 75 c.p.c., ancorché involgente la gestione amministrativa, *ope legis* spetta in via generale al Ministro. Tanto è statuito dall'art. 11, comma 1, R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 secondo cui: *“Tutte le citazioni, i ricorsi e qualsiasi altro atto di opposizione giudiziale, nonché le opposizioni ad ingiunzione e gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali, od innanzi agli arbitri, devono essere notificati alle Amministrazioni dello Stato presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente”*. Aspetto diverso dal soggetto che sta in giudizio è quello relativo alla decisione di promuovere o resistere alle liti, che, in quanto attinente alla gestione amministrativa, spetta alla dirigenza (13).

Tra le problematiche relative alla legittimazione va evidenziata quella del sindaco che esercita, nella qualità di ufficiale di governo, competenze statali. In questa evenienza vi è il dubbio se gli atti si imputino all'amministrazione statale, con tutti i corollari in tema di responsabilità e di patrocinio istituzionale dell'Avvocatura dello Stato ex R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, o al Comune.

Secondo un consistente indirizzo della giurisprudenza amministrativa l'atto adottato dal sindaco in qualità di ufficiale del governo si imputa al comune, in quanto ente designato dall'ordinamento a porre la propria organizzazione al servizio del sindaco stesso quando agisce come organo periferico dell'amministrazione statale. Per altro orientamento il potere di ordinanza attribuito al sindaco quale ufficiale del Governo, pur richiedendo eccezionalmente l'intervento di organi incardinati presso enti diversi dallo Stato, mantiene la propria natura statale, così comportando l'attrazione funzionale dell'organo dell'Ente locale nell'organizzazione dello Stato; con la conseguenza che il ricorso contro l'ordinanza contingibile e urgente emessa dal sindaco va notificato al sindaco stesso - in veste di ufficiale del Governo - e all'Amministrazione statale di settore di volta in volta interessata alla cura dell'interesse pubblico

(13) I dirigenti di uffici dirigenziali generali - ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. f, D.L.vo 30 marzo 2001 n. 165 *“promuovono e resistono alle liti ed hanno il potere di conciliare e di transigere, fermo restando quanto disposto dall'articolo 12, comma 1, della legge 3 aprile 1979, n. 103”*. Quest'ultima disposizione recita: *“Le divergenze che insorgono tra il competente ufficio dell'Avvocatura dello Stato e le amministrazioni interessate, circa la instaurazione di un giudizio o la resistenza nel medesimo, sono risolte dal Ministro competente con determinazione non delegabile”*.

in evidenza; ne consegue, per l'effetto, che è lo Stato, non già il Comune, a rispondere dei danni derivanti dall'esercizio (o dal mancato esercizio) di tale potere da parte del sindaco, anche con riguardo all'operato di organi comunali che gli sono di supporto (14). L'orientamento da ultimo indicato è quello più coerente con i principi sulla imputazione giuridica. Ciò comporta che laddove il sindaco agisca quale ufficiale di governo va qualificato come amministrazione dello Stato.

III. Amministrazioni dello Stato organizzate con ordinamento autonomo (15).

Nell'organizzazione di alcuni Ministeri sono incardinate organizzazioni differenziate denominate Aziende autonome dello Stato o amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo (16) (usa quest'ultimo termine l'art. 1, comma 2, D.L.vo 30 marzo 2001, n. 165). Le Aziende sono in genere adibite ad attività di tipo operativo-produttivo. Il modello dell'Azienda autonoma è in via di superamento (17). L'art. 1 del D.L. 5 dicembre 1991, n. 386, conv. L. 29 gennaio 1992, n. 35 dispone che, tra l'altro, le aziende autonome statali, possono essere trasformate in società per azioni.

Le Aziende autonome dello Stato sono parte dell'organizzazione complessiva dello Stato, pur separatamente connotate sul piano funzionale, rispetto ai Ministeri, con, più o meno ampia, autonomia decisionale e contabile. Le Aziende continuano ad essere organi del rispettivo ministero, atteso che sono prive di distinta soggettività; dispongono di capacità contrattuale e sono titolari di rapporti giuridici ed altresì godono di una legittimazione separata in forza della quale stanno in giudizio in proprio; dispongono del patrimonio dello Stato per lo svolgimento delle attività. Svolgono - nel rapporto con i terzi - un'attività prevalentemente nelle forme del diritto privato dalla quale ricavano, in tutto o in parte, le risorse che servono per la loro attività, amministrando in modo autonomo le relative entrate. Sono amministrate in regime di diritto pubblico.

(14) Tale quadro è riassunto in Cons. Stato 13 agosto 2007, n. 4448. In materia altresì: A. MEZZOTERO, D. ROMEI, *Il patrocinio delle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 83-86.

(15) Sul tema, V. RAGO, *Il patrocinio delle Amministrazioni statali da parte dell'Avvocatura Generale dello Stato*, in *Rass. Avv. Stato*, 2005, 3, pp. 1-2.

(16) Su tali figure: M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, III edizione, Il Mulino, 1989, pp. 143-145; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, VI ed., Giappichelli, 2017, pp. 104-105; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, VIII ed., Giappichelli, 2017, p. 103; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, XVI ed., Giuffrè, 2014, pp. 242-243.

(17) Talune Amministrazioni autonome sono state soppresse (Amministrazione autonoma di monopoli dello Stato, incorporata nell'Agenzia delle Dogane; Azienda di Stato per le foreste demaniali; Azienda di Stato per i servizi telefonici; Azienda per gli interventi sul mercato agricolo-AIMA, in suo luogo è stata istituita l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura-AGEA), altre sono state trasformate (Amministrazione autonoma delle poste e delle telecomunicazioni, l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato e l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo trasformate prima in enti pubblici economici e, poi, in società per azioni; l'Azienda nazionale autonoma delle strade-ANAS, trasformata in società per azioni; la Cassa depositi e prestiti trasformata in società per azioni).

Prive, di norma, di personalità giuridica, esse sono di solito rette, con la qualità di presidente, dal Ministro che ne ha altresì la rappresentanza oppure da una persona nominata dal Consiglio dei Ministri; il Ministro è affiancato da un organo collegiale (consiglio di amministrazione) - da lui presieduto con compiti consultivi e talora deliberativi - e dal direttore generale.

Tale dato comporta che la composizione degli organi dell'Azienda autonoma costituisce diretta emanazione dell'Amministrazione statale, che il regime giuridico del personale da esse dipendenti è equiparato al personale statale, che la modalità di approvazione del bilancio è parte integrante del bilancio dello Stato.

Alcune Aziende restano in vita nell'attuale momento storico - ad esempio il Fondo edifici di culto (artt. 56 e ss. L. 20 maggio 1985, n. 222 (18)) - ma ormai svolgono un ruolo del tutto marginale nel complesso dell'organizzazione dello Stato.

Tra le Amministrazioni dello Stato organizzate con ordinamento autonomo, rilevanti sono quelle di seguito indicate.

Innanzitutto le Istituzioni scolastiche (Istituti e Scuole Statali). A tali enti è stata attribuita, in virtù dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, l'autonomia e la personalità giuridica (19). Tali enti, tuttavia costituiscono altresì organi dello Stato, sono compenetrati nell'Amministrazione dello Stato, sicché si applica la disciplina del patrocinio istituzionale (20). Sul punto confermativo è l'art. 14 comma 7-*bis* del D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275 (introdotto dal D.P.R. 4 agosto 2001 n. 352) secondo cui: "*l'Avvocatura dello Stato continua ad assumere la rappresentanza e la difesa... di tutte le Istituzioni scolastiche...*" (21).

(18) Sul fondo per il culto: L.M. DE BERNARDIS, *Fondo per il culto*, in *Novissimo Digesto*. Appendice, Vol. III, UTET, 1982, p. 812.

(19) I commi 1 e 2 dell'articolo citato così dispongono: "*1. L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, [...], sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato. [...]. 2. Ai fini di quanto previsto nel comma 1, si provvede con uno o più regolamenti da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, nel termine di nove mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei criteri generali e principi direttivi contenuti nei commi 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 11 del presente articolo. [...]*". Il regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche è stato adottato con D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275.

(20) Conf. Cass., ord., 13 luglio 2004, n. 12977. Sulla materia: P.M. ZERMAN, *La natura giuridica dell'Ente Scuola in relazione al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato*, in *Rass. Adv. Stato*, 2000, 1-4, II, pp. 32-39; A. MEZZOTERO, M.V. LUMETTI, *Il patrocinio erariale autorizzato: è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato*, cit., pp. 24-29.

La complessiva disciplina contenuta nell'art. 21 della L. n. 59/1997 e nel regolamento di cui al D.P.R. n. 275/1999 ha condotto alla omogeneizzazione della disciplina di tutte le Istituzioni scolastiche, sia di quelle beneficiarie della personalità giuridica in virtù della legge n. 59, che di quelle già dotate di personalità giuridica. Queste ultime, alla data di entrata in vigore della innanzi descritta complessiva disciplina, godevano del patrocinio autorizzato ex art. 43 R.D. n. 1611/1933; all'uopo si riportano le indicate Istituzioni, con gli estremi dell'atto attributivo del patrocinio:

- Istituti di Istruzione industriale (Articolo unico, punto 21, R.D. 8 giugno 1940, n. 779);

- Istituti professionali per l'industria e l'artigianato, per le attività marine, per l'agricoltura, per il commercio, alberghieri e femminili (d.P.R. 26 novembre 1975 n. 1027, pubblicato in G.U. 20 settembre 1976, n. 250 e successiva rettifica con d.P.R. 22 aprile 1977, n. 445, pubblicato in G.U. 29 luglio 1977, n. 207);

- Istituti tecnici statali (Articolo unico, punto 22, R.D. n. 779/1940; d.P.R. 22 aprile 1977, n. 446, pubblicato in G.U. 29 giugno 1977, n. 207, avente ad oggetto il conferimento all'Avvocatura dello Stato della rappresentanza in giudizio degli istituti tecnici dotati di personalità giuridica, non compresi nel R.D. 8 giugno 1940, n. 779);

- Scuole Industriali e Commerciali (articolo unico, punto 22, R.D. n. 779/1940);

- Istituto di Belle Arti delle Marche in Urbino (R.D. 8 giugno 1940, n. 779).

In virtù della rivisitazione della materia conseguente alla innanzi descritta complessiva disciplina, specie tenendo conto del precetto di cui all'art. 14 comma 7-*bis* del D.P.R. n. 275/1999, deve ritenersi che per le Istituzioni già dotate della personalità giuridica il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato è divenuto istituzionale, superandosi la previgente disciplina in tema di patrocinio autorizzato.

Rilevano altresì i Conservatori di musica. Questi a seguito della L. 21 dicembre 1999, n. 508 hanno acquistato personalità giuridica. Tuttavia, tali enti, sottoposti ai poteri di indirizzo e coordinamento del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca continuano a costituire articolazione del medesimo e non esulano, pertanto, dal novero delle amministrazioni statali patrocinate in via istituzionale dall'Avvocatura dello Stato (22).

(21) In modo ormai tralaticio, Cons. Stato, 27 novembre 2019, n. 8081 enuncia che *"le istituzioni scolastiche statali, alle quali è stata attribuita l'autonomia e la personalità giuridica a norma dell'art. 21 della L. n. 59 del 1997, sono compenstrate nell'amministrazione dello Stato, in cui sono incardinate, e che ad esse è stato conservato il patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato, come risulta dalla espressa previsione dell'art. 1, lettera b), del D.P.R. n. 352 del 2001"*.

(22) Conf. T.A.R. Piemonte, 6 luglio 2005, n. 2450.

Ciò evidenziato, si rileva altresì che il concetto di “*Amministrazioni dello Stato*”, abbraccia non solo i soggetti riconducibili allo Stato-amministrazione, ma anche i soggetti riconducibili allo Stato-ordinamento. Sempreché, in quest’ultimo caso, i soggetti “*esplichino un’attività sostanzialmente amministrativa e siano soggetti di procedura giudiziaria (per esempio Camera dei deputati e Senato per i contratti da essi stipulati)*” (23).

Con riferimento ai soggetti riconducibili allo Stato-ordinamento, il patrocinio *de quo* spetta a:

I) Organi costituzionali. Ossia: Presidenza della Repubblica, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, Governo, Corte Costituzionale, Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, Consiglio Superiore della Magistratura.

II) Autorità Indipendenti.

Le Autorità indipendenti sono enti pubblici dotati di autonomia ed indipendenza, al vertice di ordinamenti sezionali, specie nel campo economico, con compiti regolatori e di garanzia in posizione di equidistanza tra i soggetti, pubblici e privati, in gioco. Le varie leggi istitutive enunciano che le Autorità operano in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione.

L’autonomia, come di consueto, implica la capacità di autodeterminarsi in determinati ambiti. L’indipendenza deve sussistere rispetto a un particolare soggetto in gioco, ossia con il Governo. Si reputa che la particolarità degli interessi richiede che gli stessi vengano gestiti in modo neutro, in mera applicazione della legge, senza posizioni di parte quale potrebbe essere l’influenza esercitata dall’indirizzo politico del governo. L’indipendenza viene garantita dalla assenza di interferenze del Governo sui vertici dell’Autorità conseguibile a mezzo di nomine dei detti vertici da parte di soggetti non governativi, a mezzo di autonome e sufficienti risorse umane, materiali e strumentali; circostanze che non sempre ricorrono.

Concettualmente le Autorità Indipendenti costituiscono delle amministrazioni dello Stato, diverse dai Ministeri (24). Corollario di tale dato è che la rappresentanza, il patrocinio e l’assistenza in giudizio delle Autorità spettano *ex lege* all’Avvocatura dello Stato in virtù dell’art. 1 R.D. n. 1611/1933, salva legge formale di deroga al citato art. 1 (25).

(23) Così: G. BELLÌ, *Avvocatura dello Stato*, in *Enc. del Diritto*, IV, 1959, Giuffrè, p. 671.

(24) Spesso, al momento della istituzione delle Authority, la legge dispone che le attribuzioni in un dato settore fino ad allora spettanti al Ministero sono trasferite all’Autorità.

(25) In tal senso anche P. PAVONE, *Lo Stato in giudizio*, II edizione, Giuffrè, 2002, pp. 44-45 e A. MEZZOTERO, D. ROMELI, *Il patrocinio delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 56.

Una legge formale di deroga vi è, come di seguito indicato, per la CONSOB.

In A. BRUNI, G. PALATIello, *La difesa dello Stato nel processo*, cit., pp. 259-261 vi è un esame della problematica della natura giuridica delle Authority - non pacifica in dottrina ed in giurisprudenza - ed i conseguenti corollari sul patrocinio dell’Avvocatura dello Stato.

Vengono, tra l'altro, ricondotti a tale categoria i seguenti enti:

- l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato (cd. Antitrust);
- l'Autorità per la Garanzia delle Comunicazioni (cd. Agcom);
- l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (cd. ARERA);
- l'Autorità di regolazione dei trasporti (cd. ART);
- l'Autorità nazionale anticorruzione (cd. ANAC);
- Garante per la protezione dei dati personali (cd. Garante della Privacy).

L'art. 154-ter, commi 2 e 3, D.L.vo 30 giugno 2003, n. 196 dispone: “2. *Il Garante è rappresentato in giudizio dall'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 1 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611. 3. Nei casi di conflitto di interesse, il Garante, sentito l'Avvocato generale dello Stato, può stare in giudizio tramite propri funzionari iscritti nell'elenco speciale degli avvocati dipendenti di enti pubblici ovvero avvocati del libero foro*”. La disposizione è ricognitiva - significativo il richiamo dell'art. 1 - del patrocinio istituzionale;

- la Banca d'Italia;

- la Commissione nazionale per la Società e la Borsa (CONSOB). L'art. 1, comma 10, D.L. 8 aprile 1974, conv. L. 7 giugno 1974, n. 216 recita “*Per la rappresentanza e la difesa nei giudizi attivi e passivi avanti l'autorità giurisdizionale, le giurisdizioni amministrative e speciali ed i collegi arbitrali, la Commissione può avvalersi anche dell'Avvocatura dello Stato*”. Il patrocinio *de qua* è facoltativo, per testuale previsione di legge;

- l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (cd. IVASS). L'art. 13 dello Statuto del detto ente, approvato con D.P.R. 12 dicembre 2012, pubblicato nella G.U. 31 dicembre 2012, n. 303, dispone: “1. *L'attività consultiva in materia legale e la rappresentanza e difesa dinanzi a qualsiasi giurisdizione sono attribuite all'avvocatura interna, nel rispetto dei principi della legge professionale. 2. L'IVASS può avvalersi, previa delibera del Consiglio, del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato*”. Lo statuto è stato adottato sulla base della previsione dell'art. 13, comma 25, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, conv. L. 7 agosto 2012, n. 135 secondo cui: “*Lo Statuto detta disposizioni in ordine all'assetto organizzativo dell'IVASS e in particolare: [...] - definisce norme relative alla consulenza e rappresentanza in giudizio dell'Istituto*”. Tuttavia è da dubitare della regolarità della sopracitata previsione statutaria - introducendo un patrocinio facoltativo dell'Avvocatura dello Stato - atteso che, venendo in rilievo una autorità amministrativa indipendente vale, per quanto detto sopra, la regola del patrocinio istituzionale. Una mera previsione statutaria non può, all'evidenza, derogare all'art. 1 R.D. n. 1611/1933;

- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN). Il D.P.C.M. 22 giugno 1995, pubblicato in G.U. 24 luglio 1995, n. 171 - richiamante, tra l'altro, nelle premesse l'art. 43 R.D. n. 1611/1933 relativo al patrocinio autorizzato - così dispone “*L'Avvocatura dello Stato è autorizzata ad assumere la rappresentanza e la difesa dell'A.R.A.N. - Agenzia*

per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, con sede in Roma, nei giudizi attivi e passivi avanti le autorità giudiziarie, i collegi arbitrali, le giurisdizioni amministrative e speciali". Quest'ultima previsione, letteralmente condurrebbe a qualificare il patrocinio *de quo* come autorizzato. Tuttavia la natura del soggetto conduce - come ricostruito innanzi anche con riguardo ai caratteri del patrocinio dell'IVASS - alla qualificazione del patrocinio come istituzionale;

- la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge 12 giugno 1990 n. 146 sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati.

III) Organi giudiziari (Corte di Cassazione, Corti di Appello, ecc.).

4. (segue) *Patrocinio in via istituzionale delle Regioni.*

Analogo patrocinio istituzionale si ha in favore della Regione Sicilia, giusta l'art. 1 D.L.vo 2 marzo 1948 n. 142 secondo cui: *"Le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi delle Amministrazioni statali sono estese all'Amministrazione regionale siciliana. Nei confronti dell'Amministrazione regionale siciliana si applicano le disposizioni del testo unico e del regolamento, approvati rispettivamente con rr.dd. 30 ottobre 1933, nn. 1611 e 1612, e successive modificazioni, nonché gli artt. 25 e 144 del codice di procedura civile"*.

Per le regioni a statuto ordinario il patrocinio istituzionale sussiste ove queste decidano di avvalersene con deliberazione del Consiglio regionale ex art. 10 L. 3 aprile 1979, n. 103. Quest'ultima disposizione così statuisce: *"Le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'amministrazione statale sono estese alle regioni a statuto ordinario che decidano di avvalersene con deliberazione del consiglio regionale da pubblicarsi per estratto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nel Bollettino ufficiale della regione. Dal quindicesimo giorno successivo all'ultima delle due pubblicazioni, si applicano nei confronti dell'amministrazione regionale, che ha adottato la deliberazione di cui al precedente comma, le disposizioni del testo unico e del regolamento approvati, rispettivamente, con regi decreti 30 ottobre 1933, numeri 1611 e 1612, e successive modificazioni, nonché gli articoli 25 e 144 del codice di procedura civile"* (26). Nell'attuale momento storico risulta avere adottato tale delibera la Regione Molise (Deliberazione Giunta regionale 17 novembre 1999 n. 368 pubblicata su G.U. S.G. 30 gennaio 2000 n. 24).

(26) I successivi commi quarto e quinto e sesto recitano: *"Le disposizioni dei commi precedenti non si applicano nei giudizi in cui sono parte l'Amministrazione dello Stato e l'amministrazione regionale, accettato il caso di litisconsorzio attivo. In caso di litisconsorzio passivo, qualora non vi sia conflitto di interessi tra Stato e regione, questa può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. Le regioni che abbiano adottato la deliberazione di cui al primo comma, possono tuttavia, in particolari casi e con provvedimento motivato, avvalersi di avvocati del libero Foro"*.

5. (segue) *Patrocinio in via istituzionale di altri enti.*

Nei casi espressamente previsti dalla legge determinati enti pubblici possono fruire del patrocinio istituzionale dell'Avvocatura dello Stato. Questo è il caso:

- dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, per la quale l'art. 114, comma 2, D.L.vo 6 settembre 2011, n. 159 dispone: *"All'Agenzia si applica l'articolo 1 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"* (27);

- della Commissione per le adozioni internazionali (art. 18 d.P.R. 8 giugno 2007 n. 108, pubblicato in G.U. 25 luglio 2007, n. 171, secondo cui *"La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Commissione spettano all'Avvocatura dello Stato ai sensi del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni"*);

- dell'Ente delle Ville Venete. All'uopo l'art. 32, l. 6 marzo 1958, n. 243 dispone: *"Per tutti gli atti e le controversie l'Ente delle Ville Venete è equiparato alle Amministrazioni dello Stato e può avvalersi, per la sua rappresentanza e difesa, dell'Avvocatura dello Stato"*;

- dell'Agenzia per l'Italia Digitale. L'art. 22, comma 9, D.L. 22 giugno 2012, n. 83, conv. L. 7 agosto 2012, n. 134 dispone: *"All'Agenzia si applicano le disposizioni sul patrocinio e sull'assistenza in giudizio di cui all'articolo 1 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611"*;

- della Scuola per l'Europa di Parma, giusta art. 1, comma 344, L. 28 dicembre 2015, n. 208 secondo cui *"La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Scuola per l'Europa di Parma spettano all'Avvocatura dello Stato, ai sensi del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611"*;

- dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. L'art. 9 D.L.vo 14 settembre 2015, n. 149 recita: *"1. Fatto salvo quanto previsto dal comma 2, all'Ispettorato si applica l'articolo 1 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. 2. L'Ispettorato può farsi rappresentare e difendere, nel primo e secondo grado di giudizio, da propri funzionari nei giudizi di opposizione ad ordinanza ingiunzione, nei giudizi di opposizione a cartella esattoriale nelle materie di cui all'articolo 6, comma 4, lettera a), del decreto legislativo 1° settembre 2011 n. 150, nonché negli altri casi in cui la legislazione vigente consente alle amministrazioni pubbliche di stare in giudizio avvalendosi di propri dipendenti."*

(27) Conf. A. MEZZOTERO, D. ROMEI, *Il patrocinio delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 88.

Nel secondo grado di giudizio, ove vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici, è fatta salva la possibilità per l'Avvocatura dello Stato di assumere direttamente la trattazione della causa secondo le modalità stabilite al fine dai decreti di cui all'articolo 5, comma 1. [...]" (28).

6. (segue) *Patrocinio delle società in house partecipate da enti beneficiari del patrocinio in via istituzionale.*

Il patrocinio istituzionale dell'Avvocatura dello Stato opera anche con riferimento alle società *in house* aventi quale azionista una Amministrazione Statale.

È *in house* la società che produce beni, servizi o lavori in favore del socio pubblico. Ricorre il fenomeno denominato *in house providing* con il quale la P.A. acquisisce un bene o un servizio attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa, senza ricorrere a terzi tramite gara e dunque al mercato. Secondo la disciplina contenuta nell'art. 16 D.L.vo 19 agosto 2016, n. 175 i connotati delle società *in house* sono due: a) l'oggetto sociale, che per la quasi totalità, consiste nello svolgimento dei compiti ad esse affidati, mediante contratti pubblici, dall'azionista ente pubblico; b) l'azionista può essere solo una o più amministrazioni pubbliche. L'ente pubblico esercita sulla società *in house* il controllo analogo (se più sono gli azionisti enti pubblici, questi esercitano su di esse il controllo analogo congiunto). È ammessa la partecipazione di capitali privati solo se prevista da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.

La società *in house*, dal quadro normativo delineato nel citato art. 16, si immedesima con l'ente pubblico partecipante; vi è un rapporto di non alterità della società *in house* rispetto all'ente per il quale svolge funzioni ancillari, compatibilmente con il possesso della persona giuridica. Il dato insopprimibile nelle società *in house* è che queste curano interessi pubblici a mezzo di risorse della collettività. La forma societaria costituisce principalmente un mezzo per agire in modo snello, mezzo che deve essere, tuttavia, coerente con i dati sostanziali.

La qualificazione della società *in house* quale mero patrimonio separato dell'ente pubblico ha importanti ricadute sulla disciplina della stessa.

Nella evenienza che la società *in house* abbia come azionista una Amministrazione Statale saranno applicabili alla stessa - in coerenza con il presupposto - le norme caratterizzanti l'organizzazione dello Stato, a meno che non

(28) Su tale patrocinio: A. MUTARELLI, *L'Avvocatura dello Stato e il patrocinio dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro*, in *Rass. Adv. Stato*, 2017, 3, pp. 1-11 il quale osserva: "L'espresso rinvio all'art. 1 r.d. 1611/1933 determina l'affidamento all'Avvocatura dello Stato dello jus postulandi dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro negli stessi termini e perimetro garantito alle Amministrazioni dello Stato e, quindi, con la conseguente applicabilità del particolare regime processuale ivi previsto" (p. 1).

vi sia una espressa deroga legislativa; ciò in aggiunta alla disciplina codicistica del tipo di società prescelta ed a quella contenuta nel D.L.vo n. 175/2016, sul rilievo che, ove manchino specifiche disposizioni di segno contrario, il paradigma organizzativo va desunto dal modello societario.

Vuol dirsi che il principio generale in materia è quello che si applica alla società la normativa relativa alla organizzazione amministrativa dello Stato senza necessità di alcuna norma di richiamo a quest'ultima; ove vi fosse una norma di richiamo o fosse presente una disposizione che dichiara applicabili alla società determinati istituti organizzativi dello Stato, saremmo in presenza di una norma ricognitiva, senza alcuna capacità di innovare l'ordinamento giuridico, introdotta solo al fine di specificazione, di chiarezza e di evitare equivoci. Viceversa per escludere l'applicazione alla società di un istituto o di una disposizione relativa alla detta organizzazione statale è necessaria una norma primaria di deroga.

In conseguenza di quanto detto, nella evenienza che la società *in house* abbia come azionista una Amministrazione Statale saranno applicabili le norme caratterizzanti l'organizzazione dello Stato (29), tra cui la normativa sulla rappresentanza e difesa dello Stato in giudizio (R.D. n. 1611/1933). Anche per le società *in house* varrà quindi la regola fissata dall'art. 1 R.D. cit. relativa alla difesa in giudizio - in via organica ed esclusiva - dell'Avvocatura dello Stato. Sicché per tutte le società *in house* aventi quale azionista una Amministrazione Statale vale la regola, a prescindere da una puntuale previsione normativa, della rappresentanza e difesa in giudizio - in via organica ed esclusiva - dell'Avvocatura dello Stato. Difatti, costituendo le società *in house* mere articolazioni interne dell'Amministrazione Statale azionista, vale il precetto posto dall'art. 1 R.D. n. 1611/1933 per il quale "*La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, spettano alla avvocatura dello Stato*" (30).

7. Patrocinio autorizzato ex art. 43 R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611.

L'Avvocatura dello Stato può patrocinare ulteriori enti, pubblici e privati, ove previsto da puntuali disposizioni in applicazione dell'art. 43 R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, il quale così recita:

"L'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa nei giudizi attivi e passivi avanti le Autorità giudiziarie, i Collegi arbitrali, le

(29) I rilievi ora fatti valgono, *mutatis mutandis*, anche nel caso che socio sia una pubblica amministrazione diversa dallo Stato. Molto rilevante è il settore delle società partecipate dalle regioni e dagli altri enti locali, a mezzo delle quali viene operata la gestione dei pubblici servizi locali.

(30) Su tali aspetti: M. GERARDO, *Soggetti pubblici operanti nell'economia* in *Rass. Avv. Stato* 2019, 2, pp. 224-230.

giurisdizioni amministrative e speciali, di amministrazioni pubbliche non statali ed enti sovvenzionati, sottoposti a tutela od anche a sola vigilanza dello Stato, sempre che sia autorizzata da disposizione di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con regio decreto (31).

Le disposizioni e i provvedimenti anzidetti debbono essere promossi di concerto coi Ministri per la grazia e giustizia e per le finanze.

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, eccettuati i casi di conflitto di interessi con lo Stato o con le regioni.

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.

Le disposizioni di cui ai precedenti commi sono estese agli enti regionali, previa deliberazione degli organi competenti”.

L'art. 45 R.D. n. 1611/1933 precisa che *“Per l'esercizio delle funzioni di cui ai due precedenti articoli, si applica il secondo comma dell'art. 1 del presente testo unico”* sul cosiddetto mandato *ex lege*. Operano peraltro quelle normative proprie del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato; si estendono quindi agli enti le norme dell'art. 2 R.D. n. 1611/1933 sulla rappresentanza dei funzionari e dell'art. 3 R.D. n. 1611/1933 (32) sulla diretta difesa dell'amministrazione indirizzata dall'Avvocatura dello Stato (33).

Inoltre l'art. 47 R.D. n. 1611/1933 dispone che *“L'Avvocatura dello Stato dà i pareri che le siano richiesti dagli enti dei quali assume la rappresentanza e la difesa a norma del titolo III”* (ossia quelli di cui al patrocinio autorizzato *de quo*).

I motivi per i quali il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato viene esteso ad enti diversi dallo Stato sono molteplici: lo stretto collegamento, l'interdipendenza tra i fini dello Stato e dell'ente in questione; l'utilità che le esigenze di tali enti siano soddisfatte, nel contemperamento con altre esigenze pubbliche, da un organo legale che tuteli lo Stato nell'unitarietà dei suoi fini; l'opportunità di fornire un diretto sostegno economico; la convenienza di evitare liti, frenate dall'esistenza di un unico organo legale (34).

(31) A termini dell'art. 2 L. 12 gennaio 1991, n. 13: *“1. Gli atti amministrativi, diversi da quelli previsti dall'articolo 1, per i quali è adottata alla data di entrata in vigore della presente legge la forma del decreto del Presidente della Repubblica, sono emanati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o con decreto ministeriale, a seconda della competenza a formulare la proposta sulla base della normativa vigente alla data di cui sopra. 2. Gli atti amministrativi di cui al comma 1, ove proposti da più Ministri sono emanati nella forma del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri”.*

(32) *“Innanzi alle Preture ed agli Uffici di conciliazione [ora Giudici di pace] le Amministrazioni dello Stato possono, intesa l'Avvocatura dello Stato, essere rappresentate dai propri funzionari che siano per tali riconosciuti”.*

(33) P. PAVONE, *Lo Stato in giudizio*, cit., p. 255.

Viene in rilievo il cd. patrocinio autorizzato (35), così caratterizzato:

- l'Avvocatura dello Stato difende in giudizio e rende i pareri richiesti all'ente;

- in giudizio non occorre esibire il mandato né la delibera di incarico, bastando solo che consti la qualità di avvocato dello Stato;

- non si applica il restante speciale regime processuale relativo al patrocinio istituzionale (fondamentalmente le regole sul foro erariale, sulla notificazione degli atti processuali all'Avvocatura dello Stato, sulla necessità della autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la costituzione di parte civile nel processo penale e sulle norme tributarie di favore).

Una volta intervenuta l'autorizzazione l'assunzione della rappresentanza e difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato assume connotazioni analoghe a quella prevista per le amministrazioni statali. Essa è, come testualmente dice l'art. 43 "*organica ed esclusiva*". Questo significa, sotto un duplice profilo: a) che l'amministrazione non statale è tenuta in via generale ed ordinaria ad avvalersi dell'Avvocatura dello Stato; b) che l'Avvocatura dello Stato deve simmetricamente dare il proprio patrocinio (36). L'organicità ed esclusività significa altresì, come già osservato sopra in tema di patrocinio istituzionale, che è insuscettibile qualsiasi coesistenza della difesa erariale con il patrocinio privato, con l'affiancamento di un legale del libero foro (37).

Spesso gli atti autorizzatori - adottati dallo Stato: legge, regolamento, d.P.R., D.P.C.M. - contengono l'espressione che il dato ente "*può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato*" (38). Il "può" utilizzato dal legislatore non indica una mera facoltà, "*ma solo possibilità di avvalersi e di dare un patrocinio legale che senza la norma autorizzativa non sarebbe stato possibile né chiedere né prestare. In altri termini quando il patrocinio è autorizzato come all'Avvocatura dello Stato non è consentito rifiutarlo, così all'Amministrazione non statale non è dato di non richiederlo (v. Cass. S.U. 24 febbraio 1975, n. 700, id. 5 luglio 1983, n. 4512)*" (39).

In conclusione, anche il patrocinio autorizzato si connota - analogamente a quello istituzionale - come organico, obbligatorio ed esclusivo. Tale regime può essere derogato solo

(34) In tal senso P. PAVONE, *Lo Stato in giudizio*, cit., pp. 240-241.

(35) Sul tema: L. MAZZELLA, *Il patrocinio autorizzato dell'Avvocatura dello Stato*, in *Rass. Avv. Stato*, 1999, 3-4, II, pp. 98-99; A. MEZZOTERO, M.V. LUMETTI, *Il patrocinio erariale autorizzato: è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato*, cit., pp. 1-68.

(36) Per tali rilievi: L. MAZZELLA, *Il patrocinio autorizzato dell'Avvocatura dello Stato*, cit., p. 98.

(37) In tal senso: A. MEZZOTERO, M.V. LUMETTI, *Il patrocinio erariale autorizzato: è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato*, cit., p. 2.

(38) Ad esempio: "*Il consiglio di aiuto sociale [...] può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato*": art. 74, comma 2, L. 26 luglio 1975, n. 354.

(39) Così L. MAZZELLA, *Il patrocinio autorizzato dell'Avvocatura dello Stato*, cit., pp. 98-99.

- nel caso di conflitto di interesse
- o di delibera motivata dell'ente sottoposta agli organi di vigilanza.

Per quest'ultima fattispecie si rileva che la deroga può essere disposta sia per ogni singola lite, singolo affare, sia per una serie, una categoria di affari. Ciò in quanto la disposizione dell'art. 43 è generica e quindi faculta anche un provvedimento motivato che escluda intere categorie di liti, di affari, dall'affidamento all'Avvocatura dello Stato, sempre che l'esclusione non capovolga il criterio della legge che vuole che il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato sia la regola ed il ricorso a liberi professionisti l'eccezione. Tanto consegue anche dall'interpretazione sistematica delle disposizioni, ossia del confronto con il comma 2 dell'art. 5 R.D. n. 1611/1933 relativo al patrocinio istituzionale: questo infatti specifica che l'incarico a liberi professionisti deve essere dato nei "singoli" casi, cioè per caso, affare per affare, mentre tale limitazione non è presente nell'art. 43 *de quo* (40).

Per meglio regolare il patrocinio tra l'Avvocatura dello Stato e l'ente autorizzato può essere stipulata una convenzione, sul modello dell'art. 15 L. 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui: "*1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune. 2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3*" (41).

In tal modo si rende efficiente e sinergico il rapporto *inter partes*. Tale convenzione può anche prevedere *ex ante* le categorie di contenzioso che, quale eccezione e con deroga limitata, sono escluse dal patrocinio generale ed esclusivo dell'Avvocatura dello Stato (ad esempio: una serie predeterminata di controversie in ragione della loro natura seriale e/o modesta rilevanza, le quali potrebbero essere affidate ad avvocati del libero foro e/o di uffici legali

(40) In tal senso anche P. PAVONE, *Lo Stato in giudizio*, cit., p. 253.

(41) Il citato art. 11 così recita:

1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo. [...]

2. Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3.

3. Gli accordi sostitutivi di provvedimenti sono soggetti ai medesimi controlli previsti per questi ultimi.

4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

4-bis. A garanzia dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa, in tutti i casi in cui una pubblica amministrazione conclude accordi nelle ipotesi previste al comma 1, la stipulazione dell'accordo è preceduta da una determinazione dell'organo che sarebbe competente per l'adozione del provvedimento".

interni). Tanto con puntuale motivazione sul punto, come peraltro richiesto dal comma 2 dell'art. 11, L. n. 241/1990.

La strada della convenzione è già operativa nella prassi con riguardo al patrocinio delle Agenzie fiscali (42), delle fondazioni culturali (43), della CONSIP (44).

8. Ricostruzione sistematica in tema di tipologia di patrocinio degli enti diversi dallo Stato: specialità del patrocinio istituzionale e facoltativo; generalità del patrocinio autorizzato ex art. 43 R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611.

La disposizione di cui al sopracitato art. 43 ha una notevole rilevanza sistematica, atteso che costituisce il modello residuale e generale regolatore del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato degli enti diversi dallo Stato. In presenza di una legge, regolamento, D.P.C.M. dal seguente tenore: "*L'Ente xxxx può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato*" oppure "*L'Ente xxxx si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato*" si applica la disciplina generale contenuta nell'art. 43.

Ossia: ogni qual volta una disposizione abilitata (legge ordinaria, regolamento o D.P.C.M.) preveda - con riguardo ad un dato ente - il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato con o senza espresso richiamo dell'art. 43, si applica la disciplina contenuta nel citato art. 43, in quanto disposizione generale in materia (45).

Costituisce eccezione al patrocinio autorizzato la fattispecie del patrocinio

(42) Protocollo d'intesa tra l'Avvocatura dello Stato e l'Agenzia del Demanio del 21 giugno 2006, in *Rass. Avv. Stato*, 2006, 2, pp. 301-305; Protocollo d'intesa tra l'Avvocatura dello Stato e l'Agenzia delle Entrate del 20 giugno 2007, in *Rass. Avv. Stato*, 2007, 4, pp. 11-16; Protocollo d'intesa tra l'Avvocatura dello Stato e l'Agenzia delle Entrate del 13 maggio 2010, in *Rass. Avv. Stato*, 2010, 2, pp. 1-6; Protocollo d'intesa tra l'Agenzia del Territorio e l'Avvocatura dello Stato del 19 dicembre 2011, in *Rass. Avv. Stato*, 2012, 1, pp. 39-43; Protocollo d'intesa tra l'Avvocatura dello Stato e l'Agenzia del Demanio del 10 aprile 2012, in *Rass. Avv. Stato*, 2012, 2, pp. 16-20; Protocollo d'intesa tra l'Avvocatura dello Stato e l'Agenzia delle Entrate del 10 settembre 2013, in *Rass. Avv. Stato*, 2013, 2, pp. 1-9; Protocollo d'intesa tra l'Avvocatura dello Stato e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 30 gennaio 2014, in *Rass. Avv. Stato*, 2013, 4, pp. 14-20.

(43) Protocollo d'intesa tra la Fondazione Teatro Carlo Felice di Genova e l'avvocatura Distrettuale dello Stato di Genova del 27 giugno 2019, in *Rass. Avv. Stato*, 2019, 2, pp. 7-10; Protocollo d'intesa tra la Fondazione Teatro Massimo di Palermo e l'avvocatura Distrettuale dello Stato di Palermo del 18 luglio 2019, in *Rass. Avv. Stato*, 2019, 2, pp. 11-13; Protocollo d'intesa tra la Fondazione Teatro Comunale di Bologna e l'avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna del 19 luglio 2019, in *Rass. Avv. Stato*, 2019, 2, pp. 14-15; Protocollo d'intesa tra Fondazione Teatro La Fenice e l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia del 5 dicembre 2019 (Circolare n. 48/2019 dell'Avvocato generale dello Stato e in questa *Rass.*, parte istituzionale).

(44) Protocollo d'intesa tra l'Avvocatura dello Stato e CONSIP dell'11 aprile 2019.

(45) Nel caso del patrocinio della regione Trentino Alto Adige, la disposizione autorizzativa (art. 41 D.P.R. n. 49/1973) sembrerebbe rientrare in tale modello. Tuttavia essa disposizione, avente natura di norma di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, è una legge rinforzata, gerarchicamente superiore alla legge ordinaria, sicché non vale quanto ricostruito in ordine ai caratteri dell'art. 43.

istituzionale, patrocinio sussistente in presenza di disposizioni che estendano ad un dato ente la speciale disciplina processuale prevista per le Amministrazioni dello Stato contenuta, *in primis*, nel R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 e nelle altre disposizioni sopraindicate. Estensione conseguibile anche con il semplice richiamo all'art. 1 R.D. n. 1611/1933.

Costituisce ulteriore eccezione al patrocinio autorizzato la fattispecie del patrocinio facoltativo, sussistente in presenza di disposizioni che espressamente consentano il patrocinio dell'Avvocatura in aggiunta al ricorso agli avvocati dipendenti dell'ente o ad avvocati del libero foro. In questa evenienza la disposizione deve essere di livello legislativo, ossia dello stesso livello dell'art. 43 rispetto al quale apportano una eccezione. Il patrocinio facoltativo opera solo nei casi regolati da atti con forza di legge; atti amministrativi non possono derogare all'art. 43, sicché gli enti autorizzati con provvedimento amministrativo al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato sono sottoposti al regime del patrocinio autorizzato secondo la complessiva disciplina dell'art. 43, e ciò indipendentemente dalla formula utilizzata nell'atto (46). Nel caso in cui sussista il patrocinio facoltativo vi è piena discrezionalità dell'ente patrocinato nella scelta tra l'Avvocatura dello Stato e libero professionista, o uffici legali interni, senza possibilità che tale scelta venga sindacata in giudizio, e salvi eventuali controlli politici o giuridici di altra natura.

9. Enti attributari del patrocinio autorizzato ex art. 43 R.D. n. 1611/1933.

Numerosi sono gli enti che godono del patrocinio autorizzato.

La stragrande maggioranza degli enti patrocinati sono enti pubblici. Tuttavia godono del patrocinio anche enti di diritto privato (specie fondazioni, società e, marginalmente, associazioni).

Gli enti di diritto privato patrocinati dall'Avvocatura sono sovente partecipati, quale componente di minoranza o di maggioranza, da un ente pubblico. Evidentemente la partecipazione è ritenuta funzionale alla tutela degli interessi pubblici in attribuzione dell'ente pubblico partecipante (47).

La fonte del patrocinio è un atto dello Stato: legge oppure un regolamento o un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.).

Laddove la fonte è un D.P.C.M. il contenuto dispositivo è, di solito, il seguente: *“L'Avvocatura dello Stato è autorizzata ad assumere la rappresentanza e la difesa di..... nei giudizi attivi e passivi avanti le autorità giudiziarie, i collegi arbitrali, le giurisdizioni amministrative e speciali”*; men-

(46) Così anche P. PAVONE, *Lo Stato in giudizio*, cit., p. 251-252.

(47) Ad esempio: per dare sostegno morale ad una associazione di beneficenza il comune nel cui territorio vi è la sede dell'associazione decide di aderire alla stessa nella qualità di socio promotore; per creare sinergie di azioni la Regione decide di partecipare ad una fondazione culturale; per disporre di un modello agile e snello, a fronte della complessità e lentezza dell'azione dell'ente pubblico, viene creata una società *in house*.

tre nelle premesse, di solito, si riporta: “*Visti l'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, approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, nonché l'art. 1 della legge 16 novembre 1939, n. 1889, e l'art. 11 della legge 3 aprile 1979, n. 103*”.

Ad una sommaria ricognizione gli enti attributari del detto patrocinio risulterebbero essere i seguenti (48):

- Accademia della Crusca (D.P.C.M. 26 settembre 2016, pubblicato in G.U. 15 novembre 2016, n. 267);
- Accademia dei Georgofili di Firenze (D.P.C.M. 25 agosto 1995, pubblicato in G.U. 27 settembre 1995, n. 226);
- Accademia d'Italia (R.D. 8 giugno 1940, n. 779 (49));
- Accademie di belle arti, Accademia nazionale di danza, Accademia nazionale di arte drammatica, Istituti superiori per le industrie artistiche (ISIA), già Accademie e Istituti di cultura scientifica, letteraria ed artistica e fondazioni dipendenti in quanto riformate con legge 21 dicembre 1999 n. 508 (articolo unico, punto 19, R.D. 8 giugno 1940, n. 779);
- Aero Club d'Italia (d.P.R. 25 settembre 1986 n. 754, pubblicato in G.U. 14 novembre 1986, n. 265);
- Agenzia industrie difesa -A.I.D. (D.P.C.M. 9 febbraio 2004, pubblicato in G.U. 14 aprile 2004, n. 87);
- Agenzia internazionale dell'energia atomica - A.I.E.A. (D.P.C.M. 15 dicembre 1994, pubblicato in G.U. 25 gennaio 1995, n. 2);
- Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (D.P.C.M. 6 dicembre 2012, pubblicato in G. U. 11 marzo 2013, n. 59);
- Agenzia nazionale per i giovani (art. 14 dello Statuto (50) emanato con

(48) Accanto al nominativo dell'ente si riporta la fonte autorizzativa. In presenza di peculiarità si trascriverà altresì il contenuto normativo rilevante.

La ricostruzione del quadro degli enti patrocinati è quanto mai indaginosa: notevole è il numero degli enti beneficiari - nel corso di un secolo - del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, in uno poi alle evoluzioni dei detti enti (particolarmente intensa nell'ultimo trentennio con trasformazioni, accorpamenti ed estinzioni). Sicché qualsiasi ricerca non può che valere allo stato degli atti.

In dati casi l'atto concessivo del beneficio indica quale patrocinatore l'Avvocatura generale dello Stato, in luogo dell'Avvocatura dello Stato (ad esempio, per il C.N.R. si enuncia che questo “*si avvale del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato*”). L'indicazione è impropria: l'Avvocatura generale dello Stato e le Avvocature distrettuali dello Stato sono mere articolazioni interne dell'Avvocatura dello Stato. Il difensore non può essere che l'Avvocatura dello Stato.

(49) “*Articolo unico. - Le autorizzazioni in precedenza concesse per l'assunzione da parte dell'Avvocatura dello Stato della rappresentanza e difesa di Amministrazioni non statali sono tenute ferme nei confronti delle Amministrazioni e degli enti seguenti, sottoposti alla tutela o vigilanza dei Ministeri per ciascuno indicati...*”.

(50) “*L'Agenzia si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 43 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611*”.

- d.P.R. 27 luglio 2007, n. 156, pubblicato in G.U. 19 settembre 2007, n. 218);
- Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (art. 14, comma 2, D.L.vo 25 febbraio 1999, n. 66 (51));
 - Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (D.P.C.M. 28 febbraio 2014, pubblicato in G.U. 10 aprile 2014, n. 84);
 - Agenzia per il fiume Po - A.I.P.O. (D.P.C.M. 18 aprile 2003, pubblicato in G.U. 23 giugno 2003, n. 143);
 - Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (art.1, comma 3, dello Statuto (52) approvato con D.P.C.M. 23 marzo 2011, pubblicato in G.U. 11 giugno 2011, n. 134);
 - Agenzia per la promozione all'estero e per l'internazionalizzazione delle imprese italiane - ICE (art. 14, comma 26 *novies*, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, conv. 1. 15 luglio 2011, n. 111 (53));
 - Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (D.P.C.M. 5 aprile 2007, pubblicato in G.U. 2 luglio 2007, n. 151);
 - Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA (art. 1, comma 7, D.L.vo 21 maggio 2018, n. 74 (54));
 - Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA (art. 82 del Regolamento di amministrazione finanza e contabilità (55), adottato ai sensi dell'art. 37, comma 7, L. 23 luglio 2009, n. 99);
 - Agenzia regionale conservatoria delle coste della Sardegna (D.P.C.M. 14 ottobre 2015, pubblicato in G.U. 9 dicembre 2015, n. 286);
 - Agenzia regionale per i rifiuti e le acque (regione Sicilia) (D.P.C.M. 5 aprile 2007, pubblicato in G.U. 2 luglio 2007, n. 151);
 - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (D.P.C.M. 2 luglio 2012, pubblicato in G.U. 26 luglio 2012, n. 173);
 - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Basilicata - A.R.P.A.B. (D.P.C.M. 27 agosto 2015, pubblicato in G.U. 17 ottobre 2015, n. 242);

(51) "L'Agenzia può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato".

(52) "L'Agenzia è sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delegato, di seguito denominata «Autorità vigilante», è soggetta al controllo della Corte dei conti e si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi della normativa vigente".

(53) "L'Agenzia si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 43 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611".

(54) "L'Agenzia può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 43 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611".

(55) "L'Agenzia promuove e resiste alle liti avvalendosi dell'Avvocatura dello Stato o, nei casi previsti, di propri Avvocati iscritti all'Albo Speciale o, con motivata determina del presidente, di avvocati del libero foro.

Resta ferma la facoltà dell'Agenzia di essere rappresentato e difeso da propri funzionari all'uopo incaricati nei casi in cui l'ordinamento ne prevede la semplice rappresentanza in giudizio".

- Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna - A.R.P.A.S. (D.P.C.M. 25 settembre 2015, pubblicato in G.U. 14 novembre 2015, n. 266);

- Azienda Regionale per la Ricerca in Agricoltura - A.G.R.I.S. (D.P.C.M. 19 maggio 2011, pubblicato in G.U. 6 settembre 2011, n. 207);

- ARAN Sicilia (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) (D.P.C.M. 16 luglio 2010, pubblicato in G.U. 11 settembre 2010, n. 213);

- Agenzia Spaziale Italiana - A.S.I (art. 13, comma 7, D.L.vo 4 giugno 2003, n. 128 (56));

- Agenzie fiscali, ossia: Agenzia delle Entrate; Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; Agenzia del Demanio (57). Le Agenzie fiscali sono enti pubblici strumentali dello Stato (58). I loro caratteri - fissati dall'art. 61 L. 30 luglio 1999, n. 300 - sono i seguenti: hanno personalità giuridica di diritto pubblico, ad eccezione dell'Agenzia del demanio che è un ente pubblico economico; hanno autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria; operano nell'esercizio delle funzioni pubbliche ad esse affidate in base ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza, con criteri di efficienza, economicità ed efficacia nel perseguimento delle rispettive missioni. In tema di patrocinio, l'art. 72, D.L.vo 30 luglio 1999, n. 300 dispone quanto segue: *"Le agenzie fiscali possono avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 43 del testo unico approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni"*.

- ANAS Società per azioni (art. 7, comma 11, D.L. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 2002, n. 178 (59);

- Autorità Centrale ex Convenzione Aja sul rimpatrio dei minori (art. 3, comma 2, L. 15 gennaio 1994, n. 64 (60));

(56) *"L'A.S.I. si avvale del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato"*.

(57) A. PALATIello (Dossier a cura di), *Le Agenzie fiscali: natura e patrocinio*, in *Rass. Avv. Stato*, 2007, 4, pp. 1-63. A. MEZZOTERO, M.V. LUMETTI, *Il patrocinio erariale autorizzato: è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato*, cit., pp. 36-43; M. FEGATELLI, D. BORGNI, *Le Agenzie fiscali in giudizio ed il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato*, in *Rass. Avv. Stato*, 2010, 2, pp. 7-33.

(58) Invero, si discute - in dottrina e giurisprudenza - sulla natura giuridica delle Agenzie fiscali, con conseguenti ricadute sulla natura del patrocinio. Ad un orientamento che le qualifica organo dello Stato con persona giuridica (con conseguente patrocinio istituzionale) si contrappone altro orientamento che le qualifica autonomi soggetti di diritto (con conseguente patrocinio autorizzato). Quest'ultimo orientamento è quello più coerente con i dati normativi. In quest'ultimo senso anche Cass. S.U., 14 febbraio 2006, n. 3116 che qualifica le Agenzie fiscali (il caso di specie riguardava l'Agenzia delle entrate) come autonome persone giuridiche di diritto pubblico.

(59) *"L'ANAS Spa può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 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"*.

- Azienda delle foreste demaniali della Regione siciliana (art. 13, comma 2, L.R. Sicilia 11 marzo 1950, n. 18 (61));
- Autorità di bacino della Puglia (D.P.C.M. 22 settembre 2006, pubblicato in G.U. 29 novembre 2006, n. 278);
- Aziende Ospedaliere Universitarie - A.O.U. Ciò sulla base del rilievo che i principi enunciati in tema di patrocinio delle Università debbono trovare applicazione anche nei confronti delle aziende universitarie (attesa la piena osmosi e sostanziale cogestione tra le Università e le A.O.U.) (62).
- Banca Centrale Europea (D.P.C.M. 7 dicembre 2018);
- Biblioteca di documentazione pedagogica (d.P.R. 19 luglio 1984, n. 513);
- Canali demaniali di irrigazione (Canali Cavour) (art. 50, R.D. 29 marzo 1906, n. 121 (63));
- Cassa depositi e prestiti società per azioni - CDP S.p.A. (art. 5, comma 15, D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, l. 24 novembre 2003, n. 326, per *"La gestione separata di cui al comma 8"* (64));

(60) *"Per lo svolgimento dei suoi compiti l'autorità centrale si avvale, ove necessario, della rappresentanza ed assistenza dell'Avvocatura dello Stato, nonché dei servizi minorili dell'Amministrazione della giustizia"*.

(61) *"Nei giudizi attivi e passivi avanti l'autorità giudiziaria, i collegi arbitrali e le giurisdizioni speciali è rappresentata o difesa dall'Avvocatura dello Stato"*. Tecnicamente è improprio il ricorso ad una legge regionale per regolare il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. Tuttavia, atteso il patrocinio istituzionale della Regione Sicilia, da parte dell'Avvocatura dello Stato, questo può estendersi agli enti strumentali della regione. Sicché la legge regionale *de qua* si limita a modalizzare una fattispecie già normata.

(62) Conf. Cass. 5 ottobre 2018, n. 24545. Sul punto Circolare n. 22/2019 dell'Avvocato Generale dello Stato, in *Rass. Adv. Stato*, 2019, 2, pp. 1-2.

(63) *"Il patrocinio delle cause, sia attive che passive, è affidato alla regia avvocatura erariale di Torino, alla quale l'amministratore generale invierà gli atti giudiziari che a lui vengono intimati, procurandole, in tutte le fasi dei vertenti giudizi, le nozioni di fatto necessarie in linea tecnica ed economica per la difesa degli interessi dell'amministrazione"*.

(64) Il comma 15 dispone: *"La gestione separata di cui al comma 8 può avvalersi dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 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"*; il citato comma 8 recita: *"La CDP S.p.A. assume partecipazioni e svolge le attività, strumentali, connesse e accessorie; per l'attuazione di quanto previsto al comma 7, lettera a), la CDP S.p.A. istituisce un sistema separato ai soli fini contabili ed organizzativi, la cui gestione è uniformata a criteri di trasparenza e di salvaguardia dell'equilibrio economico. Sono assegnate alla gestione separata le partecipazioni e le attività ad essa strumentali, connesse e accessorie, e le attività di assistenza e di consulenza in favore dei soggetti di cui al comma 7, lettera a) [...]".* La lettera a) del comma 7, poi, dispone: *"La CDP S.p.A. finanzia, sotto qualsiasi forma: a) lo Stato, le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici e gli organismi di diritto pubblico, utilizzando fondi rimborsabili sotto forma di libretti di risparmio postale e di buoni fruttiferi postali, assistiti dalla garanzia dello Stato e distribuiti attraverso Poste italiane S.p.A. o società da essa controllate, e fondi provenienti dall'emissione di titoli, dall'assunzione di finanziamenti e da altre operazioni finanziarie, che possono essere assistiti dalla garanzia dello Stato. L'utilizzo dei fondi di cui alla presente"*

- Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto (art. 73, comma 2, L. 26 luglio 1975, n. 354 (65));
- Casse o fondi di conguaglio, di rischi o di compensazione, e in genere delle casse o dei fondi comunque denominati, istituiti o da istituire per la gestione dei sovrapprezzi, di quote di prezzi o di contribuzioni imposte dalle competenti autorità per la disciplina dei prezzi, come - a titolo di esempio - la Cassa Conguaglio per il settore elettrico (d.P.R. 14 febbraio 1957, n. 179, pubblicato in G.U. 9 aprile 1957, n. 9);
- Centro europeo dell'educazione (d.P.R. 19 luglio 1984, n. 513);
- Centro internazionale per la scienza e l'alta tecnologia dell'U.N.I.D.O. (United Nations Industrial Development Organization) (D.P.C.M. 16 gennaio 1995, pubblicato in G.U. 3 febbraio 1995, n. 28);
- Club alpino italiano - C.A.I. (d.P.R. 22 marzo 1985, n. 200, pubblicato in G.U. del 21 maggio 1985, n. 118);
- Commissione di vigilanza sui Fondi pensione (D.P.C.M. 27 marzo 1998, pubblicato in G.U. 8 giugno 1998, n. 131);
- Consigli di aiuto sociale (art. 74, comma 2, L. 26 luglio 1975, n. 354 (66));
- Consiglio nazionale delle ricerche - CNR (art. 15, comma 7, D.L.vo 4 giugno 2003, n. 127 (67));
- Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura - C.R.A. (D.P.C.M. 23 dicembre 2003, pubblicato in G.U. 10 marzo 2004, n. 58);
- Consip Spa (art. 1, comma 771, L. 30 dicembre 2018, n. 145 (68));
- Consorzio del Parco geominerario storico e ambientale della Sardegna (D.P.C.M. 27 giugno 2008, pubblicato in G.U. 19 agosto 2008, n. 193);
- Consorzio di Bonifica della Sardegna Meridionale (D.P.C.M. 31 luglio 2009, pubblicato in G.U. 1 ottobre 2009, n. 228);
- Consorzio obbligatorio per l'impianto, la gestione e lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica nella provincia di Trieste (d.P.R. 11 dicembre 1990 (69), pubblicato in G.U. 9 marzo 1991, n. 58);

lettera è consentito anche per il compimento di ogni altra operazione di interesse pubblico prevista dallo statuto sociale della CDP S.p.A. effettuata nei confronti dei medesimi soggetti di cui al primo periodo, o dai medesimi promossa, nonché nei confronti di soggetti privati per il compimento di operazioni nei settori di interesse generale individuati ai sensi del successivo comma 11, lettera e), tenuto conto della sostenibilità economico-finanziaria di ciascuna operazione. [...]

(65) *“La cassa ha personalità giuridica, è amministrata con le norme della contabilità di Stato e può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato”.*

(66) *“Il consiglio di aiuto sociale ha personalità giuridica, è sottoposto alla vigilanza del Ministero di grazia e giustizia e può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato”.*

(67) *“Il C.N.R. si avvale del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato”.*

(68) *“La Consip Spa si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 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, per la rappresentanza e difesa nei giudizi in cui sia attrice e convenuta, relativi alle attività svolte nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione”.*

- CONI Servizi spa (art. 8, comma 10, D.L. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 8 agosto 2002, n. 178 (70));
- Convitti nazionali (art. 203, comma 8, D.L.vo 16 aprile 1994, n. 297 (71));
- CSTP - Azienda della mobilità S.p.a. in amministrazione straordinaria (D.P.C.M. 25 settembre 2015, pubblicato in G.U. 13 novembre 2015, n. 265);
- Educandati femminili dello Stato ed istituti pubblici di educazione femminile (tra cui Educandati «delle fanciulle» di Milano, «Angeli» di Verona, «S. Benedetto» di Montagnana, «Uccelli» di Udine, «della SS. Annunziata» di Firenze, «M. Adelaide» di Palermo) (art. 204, comma 9, D.L.vo 16 aprile 1994, n. 297 (72));
- Ente Acque Sardegna (D.P.C.M. 25 gennaio 2008, pubblicato in G.U. 1 marzo 2008, n. 6);
- Ente acquedotti siciliani - E.A.S. in liquidazione di Palermo (D.P.C.M. 18 giugno 2018, pubblicato in G.U. 11 agosto 2018, n. 186);
- Ente di Governo dell'ambito della Sardegna (D.P.C.M. 25 settembre 2015, pubblicato in G.U. 14 novembre 2015, n. 266);
- Ente di sviluppo agricolo, già Ente per la riforma agraria in Sicilia - E.R.A. S. ed altresì già Ente Colonizzazione latifondo siciliano (D.L.vo Luogotenenziale 12 aprile 1946, n. 300);
- Ente nazionale italiano per il turismo - E.N.I.T. (d.P.R. 31 maggio 1983, n. 475, pubblicato in G.U. 14 settembre 1983, n. 252);
- Ente nazionale per l'aviazione civile - E.N.A.C. (art. 5, comma 2, D.L.vo 25 luglio 1997, n. 250 (73));
- Ente parco nazionale arcipelago toscano (D.P.C.M. 29 agosto 2001, pubblicato in G.U. 5 dicembre 2001, n. 283);
- Ente regionale di sviluppo e assistenza tecnica in agricoltura - ERSAT

(69) Articolo unico: *“L’Avvocatura generale dello Stato è autorizzata ad assumere la rappresentanza e la difesa del Consorzio obbligatorio per l’impianto, la gestione e lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica nella provincia di Trieste”*.

(70) *“La CONI Servizi spa può avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, ai sensi dell’articolo 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”*.

(71) *“I convitti possono richiedere, per la tutela dei loro interessi, e quando non trattisi di contestazioni con lo Stato, l’assistenza dell’Avvocatura dello Stato”*.

(72) *“Per l’assistenza da parte dell’Avvocatura dello Stato, si applica agli educandati femminili dello Stato quanto previsto per i convitti nazionali”*.

(73) *“L’E.N.A.C. può avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, ai sensi dell’articolo 43 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni ed integrazioni”*. L’art. 5, comma 2, lettera k), dello Statuto dell’Ente, approvato con D.M. 19 gennaio 2015, n. 13, pubblicato nel sito internet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, stabilisce, tra l’altro, che il Consiglio di Amministrazione *“delibera sulle liti e sulle transazioni decidendo motivatamente se avvalersi o meno del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato”*.

(regione Sardegna) (d.P.R. 19 luglio 1984, n. 512, pubblicato in G.U. 28 agosto 1984, n. 236);

- Ente regionale parco naturale di Veio (D.P.C.M. 28 maggio 1999, pubblicato in G.U. 22 giugno 1999, n. 144);

- Ente strumentale alla Croce Rossa italiana. In virtù dell'art. 10, comma 7-bis D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, conv. L. 25 febbraio 2016, n. 21 *“La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio dell'Ente strumentale alla Croce Rossa italiana, di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 28 settembre 2012, n. 178, continuano a essere assicurati dall'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 43 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611. La disposizione del precedente periodo è richiamata nello statuto dell'Ente, adottato con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro della difesa, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze”*;

- Ente tabacchi italiani (art. 1, comma 4, D.L.vo 9 luglio 1998, n. 283 (74);

- Enti Parco Nazionale (D.P.C.M. 29 agosto 2001, pubblicato in G.U. 5 dicembre 2001, n. 283);

- Enti Parco Regionali - Regione Lazio (D.P.C.M. 27 luglio 2007, pubblicato in G.U. 24 settembre 2007, n. 222);

- Enti per il diritto allo studio universitario: A.CO.STUD. (Azienda comunale per il diritto allo studio universitario) di Bologna (D.P.C.M. 17 ottobre 1995, pubblicato in G.U. 16 novembre 1995, n. 268); Azienda regionale per il diritto agli studi superiori (ex A.R.STUD.) di Bologna (D.P.C.M. 28 dicembre 2007, pubblicato in G.U. 15 marzo 2008, n. 64); Ente per il diritto allo studio universitario di Campobasso (D.P.C.M. 6 agosto 1998, pubblicato in G.U. 9 ottobre 1998, n. 236); E.Di.S.U. (Ente regionale per il diritto allo studio universitario) di Caserta (D.P.C.M. 2 maggio 1996, pubblicato in G.U. 22 giugno 1996, n. 145); Ente regionale per il diritto allo studio universitario (ERSU) di Cagliari (D.P.C.M. 21 maggio 1991, pubblicato in G.U. 6 luglio 1991, n. 157); Ente per il diritto allo studio universitario di Lecce (D.P.C.M. 9 aprile 1994, pubblicato in G.U. 29 luglio 1994, n. 176); E.R.S.U. - Ente per il diritto allo studio universitario di Messina (D.P.C.M. 7 settembre 2005, pubblicato in G.U. 21 ottobre 2005, n. 246); E. Di. S. U. (Ente regionale per il diritto allo studio universitario), con sede in Napoli (D.P.C.M. 27 marzo 1995, pubblicato in G.U. 14 aprile 1995, n. 88); Istituto per il diritto allo studio universitario di Roma «La Sapienza» - I.DI.S.U. e I.S.E.F (d.P.R. 5 agosto 1986, n. 644, pubblicato in G.U. 8 ottobre 1986, n. 234); Istituto per il diritto allo studio universitario I.D.I.S.U. Università degli studi di Roma "TorVergata" (d.P.R. 28 ottobre 1993 pubblicato in G.U. 29 dicembre 1993); Ente per il diritto allo

(74) *“L'Ente può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 43 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611”*.

studio universitario (E.Di.S.U.) di Salerno (D.P.C.M. 27 maggio 1994, pubblicato in G.U. 16 giugno 1994, n. 139);

- Enti vigilati dal Ministero della Salute (art. 1, comma 8-*bis*, D.L. 22 ottobre 2016, n. 193, conv. L. 1 dicembre 2016, n. 225 (75));

- Fondazione centro sperimentale di cinematografia (art. 3, comma 3, D.L.vo 18 novembre 1997, n. 426 (76));

- Fondazioni lirico-sinfoniche (art. 1, comma 3, D.L. 24 novembre 2000 n. 345, conv. L. 26 gennaio 2001, n. 6 (77)). Ossia: Teatro Comunale di Bologna, il Teatro Comunale di Firenze, il Teatro Comunale dell'Opera di Genova, il Teatro alla Scala di Milano, il Teatro San Carlo di Napoli, il Teatro Massimo di Palermo, il Teatro dell'Opera di Roma, il Teatro Regio di Torino, il Teatro Comunale Giuseppe Verdi di Trieste, il Teatro La Fenice di Venezia, l'Arena di Verona, l'Accademia nazionale di Santa Cecilia di Roma, Teatro lirico Giovanni Pierluigi da Palestrina di Cagliari, Teatro Petruzzelli di Bari;

- Fondazione Italia in Giappone (D.P.C.M. 10 aprile 2001, in G.U. 20 settembre 2001, n. 219);

- Fondo centrale di garanzia per le autostrade e per le ferrovie metropolitane (d.P.R. 18 aprile 1979, n. 391, pubblicato in G.U. 22 agosto 1979, n. 229);

- Fondo di assistenza per i finanziari, della Cassa ufficiali e del Fondo di previdenza per sottufficiali, appuntati e finanziari della guardia di finanza (d.P.R. 16 febbraio 1979, n. 120, pubblicato in G.U. 13 aprile 1979, n. 104);

- Fondo pensioni Sicilia (D.P.C.M. 25 ottobre 2011, pubblicato in G.U. 11 febbraio 2012, n. 35);

- FORMEZ PA (D.P.C.M. 15 ottobre 2018);

- International Development Law Institute - IDLI (Istituto internazionale per lo sviluppo) (D.P.C.M. 11 settembre 1998, pubblicato in G.U. 9 ottobre 1998, n. 236);

- International Labour Office (ILO) e del suo centro di perfezionamento professionale e tecnico di Torino (d.P.R. 7 febbraio 1990, pubblicato in G.U. 19 febbraio 1990, n. 41);

(75) “Gli enti vigilati dal Ministero della salute sono autorizzati ad avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato ai sensi dell’articolo 43 del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611”.

(76) “La Fondazione può avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato”.

(77) “1. Gli enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate, già disciplinati dal titolo II, della legge 14 agosto 1967, n. 800, sono trasformati in fondazione ed acquisiscono la personalità giuridica di diritto privato a decorrere dal 23 maggio 1998. 2. La fondazione subentra nei diritti, negli obblighi e nei rapporti attivi e passivi dell’ente, in essere alla data della trasformazione. Essa è disciplinata, per quanto non espressamente previsto dal presente decreto, dal decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, di seguito definito «decreto legislativo», dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo. 3. La fondazione è dotata di uno statuto che ne specifica le finalità, con riferimento a quanto previsto dagli articoli 3 e 10 del decreto legislativo, in quanto compatibili. Essa può continuare ad avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato [...]”.

- Istituti regionali per la ricerca, la sperimentazione e l'aggiornamento educativi (d.P.R. 19 luglio 1984, n. 513);
- Istituto Centrale per la Ricerca Scientifica applicata al Mare (I. C.R.A.M.) (D.P.C.M. 28 giugno 2007, pubblicato in G.U. 14 agosto 2007, n. 188);
- Istituto di credito per la gestione dei finanziamenti statali (art. 6, comma 3, L. 4 febbraio 1956 n. 54 (78));
- Istituto italiano di medicina sociale (D.P.C.M. 6 ottobre 2000, pubblicato in G.U. n. 6 dicembre 2000, n. 285);
- Istituto nazionale di alta matematica «Francesco Severi» (INDAM) (D.P.C.M. 3 dicembre 1993, pubblicato in G.U. 21 gennaio 1994, n. 16);
- Istituto Nazionale di Astrofisica - INAF (D.P.C.M. 29 agosto 2011, pubblicato in G.U. 22 novembre 2011, n. 272);
- Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (d.P.R. 15 ottobre 1990, pubblicato in G.U. 10 dicembre 1990, n. 287);
- Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT) (art. 15, comma 5, D.L.vo 6 settembre 1989, n. 322 (79));
- Istituto Nazionale per il Commercio Estero - ICE (art. 4, comma 5 *bis*, D.L. 29 agosto 1994, n. 522, conv. L. 28 ottobre 1994, n. 600 (80));
- Istituto Superiore per la protezione e ricerca ambientale - ISPRA (art. 28, comma 6-*bis*, D.L. 25 giugno 2008 n. 112, conv. L. 6 agosto 2008, n. 133 (81));
- Istituto Nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione - INVALSI (art. 15, comma 2, dello Statuto (82) ai sensi del D.L.vo 25 novembre 2016, n. 218, artt. 3, 4 e 19;
- Istituto universitario di scienze motorie (art. 4, comma 1, d.lgs. 8 maggio 1998 n. 178 (83));

(78) *“L’Istituto Mobiliare Italiano e gli altri Istituti di credito, ai quali restano affidati i compiti di gestione ad essi attribuiti in base alle vigenti disposizioni, possono valersi, per il recupero dei crediti relativi ai finanziamenti effettuati ai sensi dei provvedimenti legislativi considerati nella presente legge, del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato e della procedura speciale di cui all’art. 9, secondo comma, del decreto legislativo 1° novembre 1944, n. 367”.*

(79) *“L’ISTAT si avvale del patrocinio e della consulenza dell’Avvocatura dello Stato”.*

(80) *“L’Istituto nazionale per il commercio estero si avvale del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato ai sensi dell’articolo 43 del testo unico approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni”.*

(81) *“L’Avvocatura dello Stato continua ad assumere la rappresentanza e la difesa dell’ISPRA nei giudizi attivi e passivi avanti le Autorità giudiziarie, i collegi arbitrali, le giurisdizioni amministrative e speciali”.*

(82) *“L’Istituto si avvale del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, ai sensi dell’articolo 43 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni e integrazioni. Nell’ipotesi in cui non sia possibile ottenere il patrocinio dell’Avvocatura dello Stato l’Istituto, sulla base di una motivata deliberazione a stare in giudizio, adottata dal Consiglio di amministrazione, può conferire specifico mandato di rappresentanza e difesa anche ad avvocati del libero foro e ad altri professionisti abilitati”.*

- Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia (D.P.C.M. 28 ottobre 2010, pubblicato in G.U. 31 gennaio 2011, n. 24);
- Istituto zooprofilattico sperimentale delle regioni Lazio e Toscana (D.P.C.M. 7 luglio 2009, pubblicato in G.U. 18 settembre 2009, n. 217);
- Lega navale italiana (d.P.R. 17 ottobre 1986, n. 892, pubblicato in G.U. 24 dicembre 1986, n. 298);
- Opera nazionale di assistenza per il personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (D.P.C.M. 18 aprile 2014, pubblicato in G.U. 17 giugno 2014, n. 138);
- Ordine dei santi Maurizio e Lazzaro (Articolo unico, punto 2, R.D. 8 giugno 1940, n. 779. Costituzione, disposizione transitoria XIV);
- Organismi comunitari (d.P.R. 17 febbraio 1981 n. 173, pubblicato in G.U. 4 maggio 1981, n. 120). Ossia: Unione europea, Banca europea per gli investimenti;
- Organizzazione europea dei brevetti (D.P.C.M. 25 gennaio 2008, pubblicato in G.U. 12 marzo 2008, n. 61);
- Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (Food and Agriculture Organization - F.A.O.), con sede in Roma (d.P.R. 10 giugno 1989, pubblicato in G.U. 23 aprile 1990, n. 94);
- Programma Alimentare Mondiale ONU/FAO (P.A.M.) (D.P.C.M. 25 giugno 2004, pubblicato in G.U. 14 settembre 2004, n. 216);
- Province, limitatamente alla materia dei servizi di accasermamento dei Corpi di polizia e dei carabinieri (Articolo unico, punto 7, R.D. n. 779/1940);
- Registro aeronautico italiano (art. 21 dello Statuto approvato con d.P.R. 2 marzo 1971 n. 285, pubblicato in G.U. 31 maggio 1971, n. 136);
- Registro italiano dighe - R.I.D. (D.P.C.M. 25 settembre 2003, pubblicato in G.U. 17 ottobre 2003, n. 242);
- SACE S.p.A. - Servizi Assicurativi del Commercio Estero (art. 6, comma 15, D.L. 30 settembre 2003, n. 269, conv. L. 24 novembre 2003, n. 326 (84));
- Scuola archeologica italiana in Atene (art. 16, l.16 marzo 1987, n. 118 (85));

(83) *“L'ISEF di Roma è trasformato in istituto universitario statale e assume la denominazione di Istituto universitario di scienze motorie. Allo stesso si applicano le disposizioni vigenti per le università e per gli istituti di istruzione universitaria statali. Il corso di laurea in scienze motorie è attivato a decorrere dall'anno accademico 1999-2000. Per il passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8”.*

(84) *“Per le attività che beneficiano della garanzia dello Stato, la SACE S.p.A. può avvalersi dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 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 e integrazioni”.*

(85) *“La Scuola si avvale del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato nei giudizi attivi e passivi davanti l'autorità giudiziaria, le giurisdizioni amministrative e speciali ed i collegi arbitrali”.*

- Unione nazionale incremento razze equine - U.N.I.R.E. (D.P.C.M. 18 aprile 2003, in G.U. 18 giugno 2003 n. 139);
- United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute U.N.I.C.R.I (D.P.C.M. 25 febbraio 1994, pubblicato in G.U. 7 aprile 1994, n. 80);
- Università degli Studi e Istituti Superiori Statali. All'uopo l'art. 56, comma 1, T.U. 31 agosto 1933, n. 1592, così dispone: *“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 collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative speciali, sempreché non trattisi di contestazioni contro lo Stato”* (86).

10. Patrocinio facoltativo.

Con tale termine si vuole indicare che un ente è libero, nella difesa e consultazione legale, di avvalersi o meno dell'Avvocatura dello Stato, in alternativa a propri dipendenti difensori o ad avvocati del libero foro. Vi è piena discrezionalità dell'ente patrocinato nella scelta tra l'Avvocatura dello Stato e libero professionista, o uffici legali interni, senza possibilità che tale scelta venga sindacata in giudizio, e salvi eventuali controlli politici o giuridici di altra natura.

L'eventuale ricorso ad un libero professionista soggiace alle ordinarie norme di procedura, ossia il rilascio di procura alle liti (ex art. 83 c.p.c. nel processo civile e norme omologhe per altri tipi i giudizi). Non richiede, quindi, il “provvedimento motivato” di cui all'art. 43 R.D. n. 1611/1933.

In tutti i casi in cui il patrocinio viene svolto dall'Avvocatura dello Stato non è ammissibile una difesa congiunta con un libero professionista, considerando il connaturato carattere di esclusività del patrocinio dell'Avvocatura

(86) Questi, prima della riforma operata con la L. 2 maggio 1989, n. 168 (che all'art. 6 ha riconosciuto autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria, contabile ed autorganizzazione degli atenei statali) erano qualificati, essendo inseriti nell'organizzazione statale, organi dello Stato muniti della personalità giuridica, con conseguente regime di patrocinio istituzionale (Conf. Cass. 10 settembre 1997, n. 8877; Cass. 2 marzo 1994, n. 2061). Dopo la riforma introdotta dalla L. n. 168/1989, si ritiene che alle Università non può più 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 istituzionale disciplinato dal R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, artt. da 1 a 11, bensì, in virtù del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, art. 56, non abrogato dalla L. n. 168 del 1989, il patrocinio autorizzato disciplinato dal R.D. n. 1611 del 1933, art. 43 e art. 45, con i limitati effetti previsti per tale forma di rappresentanza: esclusione della necessità del mandato e facoltà, salvo i casi di conflitto, di non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato con apposita e motivata delibera (in tal senso: Cass. S.U., 10 maggio 2006, n. 10700; Cass., 29 luglio 2008, n. 20582). Sulla problematica: V. RAGO, *Università degli Studi: giudice amministrativo e ordinario concordano sul patrocinio esclusivo dell'Avvocatura dello Stato*, in *Rass. Avv. Stato*, 2004, 3, pp. 769-771; A. MEZZOTERO, M.V. LUMETTI, *Il patrocinio erariale autorizzato: è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato*, cit., pp. 20-33.

dello Stato e le specifiche modalità con cui questo si svolge; ovviamente - ove la difesa sia conferita all'Avvocatura dello Stato - è consentita la delega da parte dell'Avvocatura ex art. 2, comma 1, R.D. n. 1611/1933 (87) a libero professionista per lo svolgimento di attività procuratorie fuori sede (88).

Nel patrocinio facoltativo:

- l'Avvocatura dello Stato difende in giudizio e rende i pareri richiesti all'ente;

- non si applica lo speciale regime processuale tipico del patrocinio istituzionale (fondamentalmente le regole sul foro erariale, sulla notificazione degli atti processuali all'Avvocatura dello Stato, sulla necessità della autorizzazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la costituzione di parte civile nel processo penale e sulle norme tributarie di favore).

È opinione diffusa, argomentata principalmente con riguardo al patrocinio delle Regioni ordinarie ex D.P.R. n. 24 luglio 1977 n. 616, che al patrocinio *de quo* è applicabile la regola espressa dall'art. 1, comma 2, R.D. n. 1611/1933 - ossia: in giudizio non occorre esibire il mandato né la delibera di incarico, bastando solo che consti la qualità di avvocato dello Stato - alla luce del principio secondo cui *“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”*; con la ulteriore precisazione che *“nell'ipotesi di rappresentanza e difesa facoltativa non solo delle Regioni - ma anche degli altri enti pubblici non statali - da parte dell'Avvocatura dello Stato non è necessario che nei singoli giudizi, le Regioni o gli enti suddetti producano - stante il disposto dell'art. 12 della L. n. 103 del 1979 - 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 nel-*

(87) *“Per la rappresentanza delle Amministrazioni dello Stato nei giudizi che si svolgono fuori della sede degli uffici dell'Avvocatura dello Stato, questa ha facoltà di delegare funzionari dell'Amministrazione interessata, esclusi i magistrati dell'Ordine giudiziario, ed in casi eccezionali anche procuratori legali, esercenti nel circondario dove si svolge il giudizio”*.

(88) Così anche P. PAVONE, *Lo Stato in giudizio*, cit., p. 254.

l'ambito del rapporto interno le questioni provenienti dalla inosservanza di regole di formazione del consenso stesso” (89).

11. (segue) Patrocinio facoltativo delle regioni.

L'art. 107, comma 3, D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 - riferito, giusta la legge delega, alle regioni a Statuto ordinario, dispone che *“Le regioni possono avvalersi del patrocinio legale e della consulenza dell'Avvocatura dello Stato. Tale disposizione non si applica nei giudizi in cui sono parti l'amministrazione dello Stato e le regioni, eccettuato il caso di litisconsorzio attivo. Nel caso di litisconsorzio passivo, qualora non vi sia conflitto d'interessi tra Stato e regione, quest'ultima può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato”*.

In virtù di tale disposizione le Regioni, per tutte le loro cause - salva la fattispecie delineata nell'art. 10 L. n. 103/1979 - o per specifiche cause possono affidare il patrocinio all'Avvocatura dello Stato (90).

Nella fattispecie in esame vi è un “vero” patrocinio facoltativo. Ossia la Regione è libera di decidere se avvalersi o meno, per tutto o parte del contenzioso, dell'Avvocatura dello Stato, senza necessità - ove intenda non avvalersi della Avvocatura dello Stato - di specifica delibera motivata da sottoporre agli organi di vigilanza (delibera motivata prevista, invece, nel caso di patrocinio autorizzato ex art. 43 R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611). Ossia in virtù dell'art.

(89) Così Cass. S.U. 29 aprile 2004, n. 8211, enunciante altresì che *“l'impossibilità di una richiesta di mandato all'Avvocatura dello Stato è una mera conseguenza del carattere organizzativo della Pubblica Amministrazione che, come ogni ente, si struttura, si dimensiona ed articola secondo la fisionomia conferitagli dalla legge, sicché al giudice compete unicamente un controllo formale-estrinseco (esatta individuazione della portata delle norme attributive della difesa e verificaazione dei presupposti di fatto richiesti per l'applicabilità delle disposizioni stesse), essendogli inibito, di contro, ogni controllo sull'insistenza del mandato alle liti. Da qui l'inconfigurabilità del rapporto tra Stato e difesa tecnica come "incarico-mandato", perché - come pure è stato puntualmente messo in luce - la posizione dell'Avvocatura dello Stato, nell'ambito istituzionale del nostro assetto ordinamentale, trascende la dimensione "civilistico-processualistica" per appartenere all'ambito "pubblicistico-organizzativo”*. In senso analogo altresì: Cass. civ. Sez. Unite, 13 marzo 2009, n. 6065 enunciante, tra l'altro: *“È quindi sufficiente richiamare in proposito l'orientamento di questa Corte (Cass. sez. un., 29 settembre 2004, n. 8211) che ha già affermato che nelle Regioni a statuto ordinario, la costituzione con legge regionale di un servizio legale interno, cui venga istituzionalmente mandato il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Regione (nella specie: della L.R. Calabria 17 aprile 1984, n. 24, art. 3), non comporta, nel silenzio della legge, la rinuncia della Regione stessa ad avvalersi del patrocinio facoltativo dell'Avvocatura dello Stato, né configura una abrogazione tacita del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 107. Ad un tale riguardo anche nel caso in cui la Regione scelga di avvalersi, per la difesa in giudizio, (non del proprio servizio legale ma) dell'Avvocatura dello Stato, deve trovare integrale applicazione la normativa statale sul suddetto patrocinio facoltativo: si applicano, quindi, il R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 1, comma 2, richiamato dal successivo art. 45, in base al quale non è richiesto, per lo "ius postulandi" dell'Avvocato dello Stato, il rilascio del mandato, nonché la L. 3 aprile 1979, n. 103, art. 12, ai cui sensi 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”*.

(90) Sulla materia de qua: V. RAGO, *Il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato a favore delle Regioni a statuto ordinario*, in *Rass. Adv. Stato*, 2004, 3, pp. 775-776; A. MEZZOTERO, D. ROMEI, *Il patrocinio delle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 23-31.

107 citato le regioni possono modalizzare come ritengano le tecniche di affidamento.

Nell'ipotesi in cui ritengano di affidare il contenzioso all'Avvocatura dello Stato la fattispecie è diversa da quella regolata nell'art. 10 L. n. 103/1933 (patrocinio istituzionale) ed altresì da quella regolata nell'art. 43 R.D. n. 1611/1933, con inapplicabilità delle relative discipline.

Tale regola viene modalizzata, per alcune Regioni a Statuto ordinario, con legge regionale.

Si cita:

- la Regione Abruzzo, per la quale l'art. 1, commi 1-4, L.R. 14 febbraio 2000, n. 9 stabilisce:

“1. È istituita l'Avvocatura regionale con sede centrale a L'Aquila e sezione distaccata a Pescara. 2. La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio della Regione, salvo nelle ipotesi di controversia con lo Stato e salva la previsione di cui al successivo comma 3, sono di norma affidati all'Avvocatura dello Stato. 3. L'Avvocatura regionale è competente, in via generale, per i giudizi in caso di sussistenza, anche virtuale, di conflitto di interessi con lo Stato. Essa rappresenta e patrocinia la Regione dinanzi agli Organi di giurisdizione di ogni ordine e grado nelle fattispecie definite, in via generale, con apposito atto di organizzazione della Giunta regionale. 4. Al fine di assicurare la tutela legale e giurisdizionale della Regione Abruzzo e degli Enti, organismi, Istituti e strutture ad esse sottoposte o collegate, l'Avvocatura regionale provvede, in particolare: a) ad affidare all'Avvocatura dello Stato gli incarichi di patrocinio e rappresentanza dell'Amministrazione; b) alla difesa in giudizio dell'Amministrazione regionale nei casi di cui al precedente comma 3; c) alla formulazione di pareri legali richiesti dalla Giunta regionale, dal suo Presidente, dai componenti la Giunta e dalle articolazioni organizzative regionali; d) allo svolgimento di attività consultiva e di assistenza al Direttore regionale competente in ordine all'opportunità o necessità di promuovere, resistere o abbandonare giudizi, conciliare transigere o concludere accordi, attuare ed eseguire provvedimenti giurisdizionali; [...] f) alla predisposizione e diffusione tra gli Organi e le strutture della Regione Abruzzo del massimario delle decisioni giurisdizionali; g) all'esazione dei compensi ad essa spettanti; h) ad espletare direttamente la fase istruttoria di ogni contenzioso, prima all'invio dell'avvocatura distrettuale”.

- la Regione Lazio, per la quale l'art. 11-bis, comma 5, L.R. 18 febbraio 2002, n. 6 stabilisce: *“Il ricorso al patrocinio esterno, ivi compresa l'Avvocatura dello Stato, da parte della Regione è consentito in caso di incompatibilità degli avvocati regionali rispetto all'oggetto dell'affare da trattare, in caso di motivata opportunità o in caso di verificata impossibilità di farvi fronte con le risorse professionali disponibili”;*

- la Regione Piemonte, ove l'art. 1, comma 1, L.R. 18 aprile 1989, n. 21

così dispone: *“La Regione, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di dipendenti o amministratori per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio ad all'adempimento dei compiti d'ufficio, assumerà a proprio carico a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni onere di rappresentanza o difesa sin dall'apertura del procedimento, facendo assistere o rappresentare il dipendente o l'amministratore da un legale di comune gradimento. Per l'esercizio della difesa di cui sopra, la Regione, ove sussistano particolari ragioni di opportunità, potrà avvalersi delle prestazioni dell'Avvocatura dello Stato”*;

- la Regione Toscana, ove l'art. 3, commi 1 e 2, L.R. 2 dicembre 2005, n. 63 dispone: *“1. L'Avvocatura regionale provvede alla gestione del contenzioso, compreso quello arbitrale, per la tutela dei diritti e degli interessi della Regione e dei soggetti di cui all'articolo 1. 2. Il ricorso al patrocinio esterno, ivi compresa l'Avvocatura dello Stato, da parte della Regione e degli enti di cui all'articolo 1, è ammesso nei soli casi di impossibilità di avvalersi dei professionisti appartenenti all'Avvocatura regionale, per incompatibilità, carico di lavoro o motivata opportunità”*.

Alcune regioni, per i propri enti strumentali prevedono con legge che la difesa di un dato ente può essere svolta dall'Avvocatura dello Stato. Si cita il caso dell'Azienda regionale per il diritto agli studi superiori, ente dipendente della Emilia-Romagna, per la quale l'art. 19, comma 6, L.R. 27 luglio 2007, n. 15 stabilisce che *“Per la rappresentanza, patrocinio e assistenza in giudizio l'Azienda si avvale dell'Avvocatura dello Stato o della competente struttura della Regione Emilia-Romagna”*.

Le leggi regionali delle Regioni a Statuto ordinario da ultimo citate modalizzano il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato senza alcuna possibilità di innovare la disciplina di cui all'art. 107, comma 3, D.P.R. n. 616/1977, atteso che la competenza legislativa in materia spetta allo Stato ex art. 117, comma 2, lettere f), g) ed l) Cost.

La regola del patrocinio facoltativo viene iterata con riguardo alle Regioni a Statuto speciale (91), ad eccezione della Sicilia. Ossia, con riguardo:

- alla Regione Sardegna. All'uopo l'art. 73, comma 1, D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 così dispone: *“La regione può avvalersi nell'esercizio delle funzioni amministrative proprie o delegate, degli uffici o organi tecnici anche consultivi dello Stato. La regione può inoltre avvalersi del patrocinio, legale e della consulenza dell'Avvocatura dello Stato, a modifica del primo comma dell'art. 55 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250”* (92);

(91) In origine le Regioni a Statuto speciale godevano del patrocinio istituzionale; in seguito, all'esito di novelle, si è passati al patrocinio facoltativo.

- alla Regione Trentino-Alto Adige. L'art. 41 D.P.R. 1 febbraio 1973, n. 49 dispone: *“La regione, le province, i comuni e gli altri enti locali possono avvalersi del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato”*;

- alla Regione Friuli-Venezia Giulia. L'art. 13 D.P.R. 15 gennaio 1987, n. 469 dispone: *“Ad integrazione di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 78, è riconosciuta alla regione Fr.-V.G. la facoltà di avvalersi anche del patrocinio legale di propri dipendenti, in possesso dei requisiti di legge, o di liberi professionisti”* (93);

- alla Regione Valle d'Aosta. L'art. 59 L. 16 maggio 1978, n. 196 dispone: *“1. La regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste può avvalersi del patrocinio legale e della consulenza dell'Avvocatura dello Stato o di liberi professionisti, nonché di propri dipendenti che abbiano i requisiti di legge. 2. Gli atti giudiziari e giudiziali nei confronti della Regione sono notificati secondo il codice di rito”*.

12. (segue) Patrocinio facoltativo di enti diversi dalle regioni.

Riconducibile al delineato modello è il patrocinio

- delle Autorità di sistema portuale (del Mare Ligure occidentale; del Mare Ligure orientale; del Mar Tirreno settentrionale; del Mar Tirreno centro-settentrionale; del Mar Tirreno centrale; dei Mari Tirreno meridionale e Ionio; del Mare di Sardegna; del Mare di Sicilia occidentale; del Mare di Sicilia orientale; del Mare Adriatico meridionale; del Mare Ionio; del Mare Adriatico centrale; del Mare Adriatico centro-settentrionale; del Mare Adriatico settentrionale; del Mare Adriatico orientale; dello Stretto) giusta le previsioni di cui

(92) L'art. 55 citato così dispone

“Le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi delle Amministrazioni statali sono estese all'Amministrazione regionale sarda.

Nei confronti della suddetta Amministrazione si applicano le disposizioni del testo unico e del regolamento approvate rispettivamente con regi decreti 30 ottobre 1933, nn. 1611 e 1612, e successive modificazioni, nonché gli artt. 25 e 44 Codice di procedura civile.

Le disposizioni dei comma precedenti non si applicano nei giudizi in cui sono parte l'Amministrazione dello Stato e le Amministrazioni regionali, eccettuato il caso di litisconsorzio attivo.

Nel caso di litisconsorzio passivo, qualora non vi sia conflitto d'interessi tra lo Stato e la Regione, questa può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato”.

Il primo comma prevedeva, come per la regione Sicilia, il patrocinio istituzionale dell'Avvocatura dello Stato; i commi successivi erano dipendente e consequenziali al primo. La novella ha reso facoltativo il patrocinio.

(93) L'art. 1 D.P.R. 23 gennaio 1965, n. 78 recita:

“Le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'Amministrazione statale sono estese all'Amministrazione regionale del Friuli-Venezia Giulia, anche nei casi di amministrazione delegata ai sensi dell'art. 10 dello Statuto.

Nei confronti della suddetta Amministrazione regionale si applicano le disposizioni legislative e regolamentari concernenti la rappresentanza e la difesa dello Stato in giudizio.

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.

Nel caso di litisconsorzio passivo, qualora non vi sia conflitto di interessi fra lo Stato e la Regione, questa può avvalersi del patrocinio della Avvocatura dello Stato”.

all'art. 6, comma 7, L. 28 gennaio 1994, n. 84 secondo cui: *“Ferma restando la facoltà di attribuire l'attività consultiva in materia legale e la rappresentanza a difesa dell'Autorità di sistema portuale dinanzi a qualsiasi giurisdizione, nel rispetto della disciplina dell'ordinamento forense, agli avvocati dell'ufficio legale interno della stessa Autorità o ad avvocati del libero foro, le Autorità di sistema portuale possono valersi del patrocinio dell'Avvocatura di Stato”* (94).

- dell'ente Agenzia delle entrate-Riscossione. Sulla materia così recita l'art. 1, comma 8, D.L. 22 ottobre 2016, n. 193, conv. L. 1 dicembre 2016, n. 225: *“L'ente è autorizzato ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 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, fatte salve le ipotesi di conflitto e comunque su base convenzionale. Lo stesso ente può altresì avvalersi, sulla base di specifici criteri definiti negli atti di carattere generale deliberati ai sensi del comma 5 del presente articolo [Il comitato di gestione, su proposta del presidente, delibera le modifiche allo statuto e gli atti di carattere generale che disciplinano l'organizzazione e il funzionamento dell'ente, i bilanci preventivi e consuntivi, i piani aziendali e le spese che impegnano il bilancio dell'ente per importi superiori al limite fissato dallo statuto], di avvocati del libero foro, nel rispetto delle previsioni di cui agli articoli 4 e 17 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ovvero può avvalersi ed essere rappresentato, davanti al tribunale e al giudice di pace, da propri dipendenti delegati, che possono stare in giudizio personalmente; in ogni caso, ove vengano in rilievo questioni di massima o aventi notevoli riflessi economici, l'Avvocatura dello Stato, sentito l'ente, può assumere direttamente la trattazione della causa. Per il patrocinio davanti alle commissioni tributarie continua ad applicarsi l'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546. [...]”*. L'art. 4-novies D.L. 30 aprile 2019, n. 34, conv. L. 28 giugno 2019, n. 58 dispone che *“Il comma 8 dell'articolo 1 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, si interpreta nel senso che la disposizione dell'articolo 43, quarto comma, del testo unico di cui al regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, si applica esclusivamente nei casi in cui l'Agenzia delle entrate-Riscossione, per la propria rappresentanza e difesa in giudizio, intende non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato nei giudizi a quest'ultima riservati su base convenzionale; la medesima disposizione non si applica nei casi di*

(94) Tali enti subentrano alle Autorità Portuali, pure esse beneficiarie - ancorché con vicende tormentate - del patrocinio, da qualificare autorizzato, dell'Avvocatura dello Stato. Sul patrocinio delle Autorità Portuali: A. MEZZOTERO, M.V. LUMETTI, *Il patrocinio erariale autorizzato: è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato*, cit., pp. 59-64.

indisponibilità della stessa Avvocatura dello Stato ad assumere il patrocinio". All'evidenza, nonostante il richiamo operato dal sopra citato art. 1, comma 8, all'art. 43 R.D. n. 1611/1933, dalla complessiva disciplina emerge che il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato in favore dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione è facoltativo;

- della Commissione nazionale per la Società e la Borsa - CONSOB. L'art. 1, comma 10, D.L. 8 aprile 1974, conv. L. 7 giugno 1974, n. 216 recita "*Per la rappresentanza e la difesa nei giudizi attivi e passivi avanti l'autorità giudiziaria, le giurisdizioni amministrative e speciali ed i collegi arbitrali, la Commissione può avvalersi anche dell'Avvocatura dello Stato*". Il patrocinio *de quo* è facoltativo, per testuale previsione di legge;

- delle province, dei comuni, dei loro consorzi e degli altri enti per le controversie relative alle funzioni delegate o subdelegate dalle Regioni a statuto ordinario. Il comma 6 dell'art. 10 L. n. 103/1979 statuisce che qualora la regione abbia adottato la deliberazione di cui al primo comma, ossia di avvalimento delle funzioni dell'Avvocatura dello Stato, l'Avvocatura erariale assume "*la rappresentanza e difesa delle province, dei comuni, dei loro consorzi e degli altri enti per le controversie relative alle funzioni delegate o subdelegate, quando questi ne facciano richiesta*" (95);

- delle province, dei comuni, dei loro consorzi e degli altri enti locali per le controversie relative a date funzioni delegate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia. All'uopo l'art. 2 D.P.R. n. 78/1965 dispone che "*L'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e difesa delle Province, dei Comuni, dei loro consorzi e degli altri enti locali per le controversie relative alle funzioni delegate ai sensi dell'art. 11 dello Statuto*";

- delle province, dei comuni e degli altri enti locali della Regione Trentino-Alto Adige. L'art. 41 D.P.R. n. 49/73 dispone che "*[...] le province, i comuni e gli altri enti locali possono avvalersi del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato*".

13. *Patrocinio amministrato.*

È l'Avvocatura dello Stato a decidere di volta in volta l'opportunità di concedere il proprio patrocinio. Ciò è quanto accade per l'amministratore giudiziario dei beni sequestrati secondo la disciplina del codice antimafia ove, con l'art. 39, D.L.vo 6 settembre 2011, n. 159 si dispone: "*1. L'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa dell'amministratore giudiziario nelle controversie, anche in corso, concernenti rapporti relativi a beni sequestrati, qualora l'Avvocato generale dello Stato ne riconosca l'opportunità. 1-bis. A tal fine, dopo che il giudice delegato lo ha autorizzato a stare in*

(95) Diversamente per A. MEZZOTERO, D. ROMEI, *Il patrocinio delle pubbliche amministrazioni*, cit., p. 33 per i quali il patrocinio *de quo* è istituzionale, obbligatorio.

giudizio, l'amministratore giudiziario inoltra richiesta per via telematica all'Avvocatura dello Stato. Ove l'Avvocato generale dello Stato non si esprima entro cinque giorni, il giudice delegato può autorizzare la nomina di un libero professionista" (96).

14. Patrocinio dei pubblici dipendenti.

L'Avvocatura dello Stato può patrocinare, infine, gli impiegati e agenti delle Amministrazioni dello Stato o delle amministrazioni o degli enti di cui all'art. 43 citati nei giudizi civili e penali che li interessano per fatti e cause di servizio, qualora le amministrazioni o gli enti ne facciano richiesta, e l'Avvocato generale dello Stato ne riconosca la opportunità (art. 44 R.D. n. 1611/1933 (97)) (98).

L'art. 45 R.D. n. 1611/1933 precisa che *"Per l'esercizio delle funzioni di cui ai due precedenti articoli, si applica il secondo comma dell'art. 1 del presente testo unico"*, sul cosiddetto, mandato *ex lege*. Operano peraltro quelle normative proprie del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato; si estendono quindi le norme dell'art. 2 R.D. n. 1611/1933 sulla rappresentanza dei funzionari e dell'art. 3 R.D. n. 1611/1933 sulla diretta difesa dell'amministrazione indirizzata dall'Avvocatura dello Stato.

Lo scopo della normativa è duplice. Da un lato di tutelare lo Stato, responsabile ex art. 28 Cost., per l'atto illecito del dipendente; la difesa dello Stato, infatti, potrebbe rimanere, di fatto, pregiudicata dalla formazione di un giudicato nei confronti del dipendente medesimo; dall'altro è necessario garantire i dipendenti contro azioni di privati aventi ad oggetto un'attività di servizio legittima (99).

Nel riconoscere l'opportunità della difesa, l'Avvocato generale valuta la sussistenza delle condizioni per concedere il patrocinio; condizioni coincidenti - in sostanza - con quelle del rimborso delle spese legali ex art. 18 D.L. 25 marzo 1997, n. 67, conv. L. 23 maggio 1997, n. 135 (100). Ossia: a) giudizio promosso nei confronti del (e non dal) dipendente pubblico, nel quale non è

(96) Su tale figura: A. MEZZOTERO, D. ROMEI, *Il patrocinio delle pubbliche amministrazioni*, cit., pp. 86-88.

(97) *"L'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa degli impiegati e agenti delle Amministrazioni dello Stato o delle amministrazioni o degli enti di cui all'art. 43 nei giudizi civili e penali che li interessano per fatti e cause di servizio, qualora le amministrazioni o gli enti ne facciano richiesta, e l'Avvocato generale dello Stato ne riconosca la opportunità"*.

(98) Sulla problematica: P. DI TARSIA DI BELMONTE, *La difesa degli impiegati ed agenti delle Amministrazioni dello Stato a norma dell'art. 44 r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611*, in *Rass. Avv. Stato* 1995, 4, I, pp. 515-521.

(99) Così: A. BRUNI, G. PALATIello, *La difesa dello Stato nel processo*, cit., p. 78.

(100) Su tali aspetti: M. GERARDO, *Il rimborso delle spese di patrocinio legale nei giudizi di responsabilità nei confronti di dipendenti pubblici ai sensi dell'art. 18 del D.L. 25 marzo 1997 n. 67* in *Rass. Avv. Stato* 2018, 3, pp. 207-236.

parte l'amministrazione di appartenenza; b) il titolare della pretesa al patrocinio deve avere la qualifica di dipendente di amministrazione statale; c) connessione dei fatti contestati con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali; d) prognosi della definizione del giudizio con una sentenza o altro provvedimento che escluda la responsabilità.

15. Conclusioni.

Dalla ricostruzione operata emerge la complessità della normativa in tema di patrocinio dell'Avvocatura dello Stato - articolantesi in diverse tipologie - con difficoltà in ordine alla individuazione della disciplina relativa ai diversi soggetti difesi.

Emerge altresì la vitalità dell'affidamento dei patrocini all'Avvocatura dello Stato - anche nell'attuale momento storico caratterizzato da rapide e radicali trasformazioni di strutture pubbliche - funzionale alla disponibilità di una difesa tecnica coesa e coordinata degli interessi pubblici, nel rispetto del principio di economicità dell'azione amministrativa (considerata la tendenziale gratuità del patrocinio erariale).

Va rilevato infine che il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato in favore dello Stato e degli enti diversi dallo Stato non contrasta con le regole sulla concorrenza in materia di libera circolazione dei servizi. All'evidenza, l'Avvocatura dello Stato non è ascrivibile al novero delle imprese pubbliche (neanche nell'ambito della vasta accezione che la giurisprudenza comunitaria attribuisce al termine), in considerazione delle evidenti ed esclusive finalità di interesse pubblico perseguite da tale Organo, dell'assenza di scopo di lucro nell'esercizio della relativa attività e della destinazione esclusiva dei relativi servizi in favore delle Amministrazioni dello Stato (ovvero, in favore di Amministrazioni pubbliche non statali e di enti sovvenzionati); sicché la relativa attività non può essere in alcun modo valutata alla luce dei principi e delle previsioni di diritto comunitario in tema di libera circolazione dei servizi o in tema di tutela della concorrenza nel mercato interno (101).

(101) In tali termini: Cons. Stato, 22 aprile 2008, n. 1852.