

Capitolo 6

La giustizia amministrativa

PAGINA BIANCA

Capitolo 6

La giustizia amministrativa

6.1 La giustizia amministrativa

6.1.1. La situazione della giustizia amministrativa negli anni immediatamente precedenti (periodo 2000-2001).

Nel periodo 2000-2001 le innovazioni più importanti nel sistema della giustizia amministrativa sono da ricollegare alla progressiva attuazione della legge 21 luglio 2000, n. 205.

In particolare, si è insediato il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa nella nuova composizione prevista da tale legge (il Presidente del Consiglio di Stato, dieci componenti eletti dai magistrati amministrativi, quattro membri non togati designati due dal Senato della Repubblica e due dalla Camera dei deputati) ed ha trovato attuazione la previsione della legge n.205/2000 che riconosce autonomia finanziaria al sistema della giustizia amministrativa e demanda al predetto Consiglio di presidenza la disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e della gestione delle spese della giustizia amministrativa, con l'adozione di un regolamento di autonomia e contabilità finanziaria (pubblicato sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 215 del 15 settembre 2001). Sono, inoltre, state adottate dall'organo di autogoverno direttive per la predisposizione del bilancio preventivo ed una pianta organica del personale amministrativo approvata con delibera del 4 ottobre 2001.

Nell'anno 2001 l'organico dei magistrati amministrativi includeva 493 unità (il Presidente del Consiglio di Stato, 40 tra Presidenti di sezione del Consiglio di Stato e Presidenti di Tribunale amministrativo regionale; 82 Consiglieri di Stato; 370 magistrati di Tribunale amministrativo regionale), mentre il ruolo organico del personale amministrativo prevedeva complessivamente 969 unità (1009 compresi i posti della regione Trentino Alto Adige), di cui 44 dirigenti.

Lo stanziamento previsto per il funzionamento della giustizia amministrativa, iscritto nella tabella C allegata alla legge finanziaria 2002 assommava complessivamente a lire 285.040.000.000, con un'integrazione in corso d'anno per l'importo di lire 7.966.265.000 per spese di personale.

Nell'anno 2001 il contenzioso registrava, in primo grado, la proposizione di 79.000 ricorsi e la pubblicazione di 80.000 decisioni, alle quali si aggiungevano 35.000 ordinanze cautelari, con una giacenza complessiva a fine anno stimata in 900.000 ricorsi da definire da parte dei Tribunali amministrativi regionali.

Il dato relativo ai ricorsi proposti presentava una riduzione del 21% rispetto a quello dell'anno 2000 (100.000 nuovi ricorsi proposti) attribuibile principalmente alla devoluzione al giudice ordinario delle controversie in materia di pubblico impiego privatizzato.

I provvedimenti decisorio erano aumentati del 13% rispetto all'anno 2000 (71.000 decisioni depositate nell'anno 2000) anche grazie alle norme di semplificazione introdotte dalla legge n. 205 del 2000, con una evidente inversione di tendenza soprattutto nelle regioni Lombardia, Umbria, Piemonte e Puglia.

In grado di appello presso il Consiglio di Stato ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana erano pubblicate, nell'anno 2001, 12.400 decisioni e 5.500 ordinanze, con una giacenza stimata a fine anno pari a 27.000 ricorsi da definire, con dati sostanzialmente in linea con l'anno precedente. In sede di appello erano accolti il 48,39 per cento dei gravami.

Il numero dei ricorsi decisi nel 2001 in sede di gravame corrispondeva tendenzialmente a quello dei ricorsi proposti.

In sede consultiva nel 2001 erano richiesti circa 7.200 pareri, con un aumento del 1,77% rispetto all'anno precedente; di questi la maggior parte (circa 6.800) aveva ad oggetto ricorsi straordinari, mentre quelli relativi ad altri quesiti sono stati 420.

6.1.2 – La situazione della giustizia amministrativa negli anni 2002-2003.

Nel 2002, il Consiglio di presidenza nella sua nuova composizione, ha adottato atti generali di grande rilievo per l'ordinamento della giustizia amministrativa, tra i quali: a) l'istituzione del fondo di perequazione, prevista dalla legge 6 luglio 2002, n. 137, con delibera del 7.2.2002; b) la modifica della pianta organica del personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali, con delibera del 7.3.2002; c) provvedimenti concernenti la situazione logistica del Consiglio di Stato e degli uffici centrali della Giustizia amministrativa; d) la modifica della pianta organica del personale di magistratura dei T.a.r. (con delibera del 6.6.2002).

I dati più significativi dell'attuale assetto della giustizia amministrativa sono i seguenti:

- il ruolo organico dei magistrati e quello del personale amministrativo continuano a prevedere rispettivamente 493 unità e 969 unità (1009 compresi i dipendenti nella regione Trentino Alto Adige);

- il rapporto fra il personale di magistratura e il personale amministrativo è di uno a due, largamente inferiore all'analogo rapporto presso gli altri ordini giurisdizionali.

E' stata portata a termine la procedura concorsuale per l'accesso ai T.a.r., conclusasi con l'assunzione di 12 referendari, e per l'accesso al Consiglio di Stato, con la nomina di 2 consiglieri.

Quanto al contenzioso, si ritiene che l'inversione di tendenza, manifestatasi nell'ultimo biennio, sia stata favorita da fattori contingenti, quali l'introduzione di procedimenti speciali per l'estinzione dei giudizi ultradecennali e la perdita di larga parte del contenzioso sul pubblico impiego. Resta anche confermato che alla diminuzione dei ricorsi pervenuti in questi ultimi anni non è corrisposta una riduzione del carico di lavoro dei servizi di segreteria, che è stata compensata dalle nuove aree della giurisdizione amministrativa e dalla maggiore gravosità degli adempimenti processuali.

Una innovazione positiva per gli utenti è stata rappresentata dall'istituzione del "contributo unificato" – a seguito all'entrata in vigore del "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia – decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n.115" –, che ha sostituito, a decorrere dal 1° marzo 2002, le precedenti imposte e tasse dovute per la proposizione e lo svolgimento dell'azione giudiziaria.

Tuttavia, la nuova disciplina, sul piano organizzativo, ha aumentato notevolmente gli adempimenti e di conseguenza il carico di lavoro del personale di segreteria. Sarebbe auspicabile che ogniqualvolta il legislatore provvede ad affidare nuovi compiti all'apparato della giustizia, individuasse anche le risorse umane e materiali per farvi fronte adeguatamente.

Nell'anno in esame complessivamente il numero dei magistrati chiamati a svolgere incarichi, di rilevante impegno istituzionale e incompatibili con il contemporaneo esercizio delle funzioni giurisdizionali, è passato dai 30 di fine 2001 ai 27 di fine 2002.

Il bilancio autonomo di previsione della giustizia amministrativa prevede per l'esercizio finanziario entrate ed uscite per euro 151.040.277,61. In corso d'anno i fondi assegnati sono stati integrati in due riprese per complessivi euro 14.460.853,00. La prima integrazione è finalizzata all'acquisizione di una sede adeguata per il T.A.R. del Lazio – Roma; la seconda, a migliorare la situazione logistica di alcune sedi con interventi di manutenzione, restauro ed acquisizione di locali per archivi, ed a rinnovare gli strumenti informatici in uso ai magistrati e negli uffici. Le risorse finanziarie disponibili sono state destinate nella misura del 96,55% alle spese correnti e nella misura del 3,45% alle spese in conto capitale. Il 75,75% delle risorse finanziarie dirette alle spese correnti sono riservate alle spese per il personale (di magistratura ed amministrativo); le spese correnti per la manutenzione del sistema informativo e l'informatica d'ufficio assorbono il 2,34% della disponibilità finanziaria. Il pagamento dei canoni di locazione impegna il 10,14% dello stanziamento complessivo delle spese correnti; ed infine l'acquisizione di beni e servizi (escluse le locazioni) per le 32 sedi istituzionali (la precedente sede del T.A.R. per il Lazio è stata mantenuta e destinata ad ospitare gli Uffici centrali della giustizia amministrativa) prevede l'utilizzo del 9,20% del totale delle spese correnti preventivate. La somma di euro 2.142.391,44 pari all'1,21% del totale delle risorse assegnate è prevista in conto capitale per l'acquisto di mobili, di attrezzature non informatiche e delle dotazioni librerie. Le spese in conto capitale per lo sviluppo dell'informatica assommano ad euro 3.976.718,12 pari al 2,24% del totale delle risorse attribuite (quasi il doppio dell'anno precedente: euro 2.155.691,10, pari all'1,42% del totale delle risorse attribuite). Complessivamente (spese di parte corrente e spese in conto capitale) sono stati destinati al rinnovamento del sistema informativo euro 7.988.078,15, pari al 4,51% del totale delle risorse attribuite.

Quanto all'attività giurisdizionale, è in diminuzione rispetto all'anno precedente il numero dei ricorsi complessivamente proposti (in primo e secondo grado) pari a quasi 85 mila unità (nel 2001 erano stati circa 91.000).

A fronte di ciò, sono stati decisi circa 110 mila ricorsi, determinando un sensibile incremento nel numero dei ricorsi definiti (circa 102 mila nel 2001), incremento rilevato sia in primo grado che in appello.

E', comunque, utile distinguere tra i dati del contenzioso in primo grado e da quelli del contenzioso in appello.

I ricorsi in entrata presso i tribunali amministrativi regionali registrano una flessione stimabile in circa il 6 % (da 79.000 a 74.000).

La riduzione è da ricondurre alla complessa operazione di riordino della giurisdizione amministrativa di cui si è detto, che ha comportato, per il giudice amministrativo, da un lato, la perdita del pubblico impiego privatizzato e, dall'altro, l'acquisizione di ulteriori aree di giurisdizione, anche se la flessione del contenzioso in entrata non rispecchia una pari riduzione del "peso" che è sopportato dal giudice amministrativo e dall'apparato organizzativo nell'ambito del nuovo contenzioso. Infatti, molte delle nuove attribuzioni della giurisdizione amministrativa determinano un ampliamento dell'oggetto delle controversie, già ricadenti nell'ambito della giurisdizione amministrativa.

La riduzione complessiva nell'afflusso dei ricorsi è la risultante degli andamenti in diminuzione in pressoché tutte le regioni, con la Campania che registra il maggior numero di nuovi ricorsi (16.500) superando il T.a.r. Lazio di circa 1000 unità, fino all'anno precedente sempre al primo posto.

Nella ripartizione dell'afflusso dei ricorsi su base regionale seguono poi Sicilia (con oltre 9.000 ricorsi pervenuti) e Puglia e Lombardia (entrambi con oltre 5.000 nuovi ricorsi). Per il resto, quattro sono i T.a.r. di media dimensione (nell'ordine: Calabria, Veneto, Toscana ed Emilia Romagna), con un numero di ricorsi proposti tra i 4 mila e i 2 mila, mentre tutti gli altri T.a.r., di minori dimensioni, incamerano dai 1.700 ricorsi del Piemonte ai 110 della Valle d'Aosta.

Il settore di maggior importanza sul piano quantitativo è nel 2002 quello dell'edilizia ed urbanistica, che si attesta a circa 22 mila ricorsi, mentre tra le materie di maggiore rilievo, oltre a quella del pubblico impiego relativo ai settori non sottoposti alla privatizzazione (ad es. militari, forze dell'ordine, magistrati, etc.) con oltre 12 mila nuovi ricorsi, si segnalano i giudizi relativi a igiene, sanità ed ecologia e quelli attinenti all'attività della Pubblica amministrazione (entrambe le materie con oltre 10 mila ricorsi pervenuti), seguiti da quelli in tema di industria, commercio ed artigianato (con oltre 3000 ricorsi), e da quelli nel campo dei lavori pubblici (quasi 2000 ricorsi sopravvenuti).

Infine, è da valutare positivamente il livello, che è rimasto sempre contenuto, dei ricorsi in ottemperanza al giudicato, che rappresentano meno dell' 1% del totale (nel 2002 circa 1300), il che significa che le Amministrazioni, quasi sempre, si adeguano alle statuizioni del giudice amministrativo.

Nei T.a.r. la riduzione del contenzioso in entrata si accompagna ad un aumento dei ricorsi definiti.

Fino all'anno 2000 i T.a.r. hanno definito un numero di ricorsi largamente inferiore a quelli depositati, ma negli anni 2001 e 2002, all'indomani della legge n. 205 del 2000, il rapporto tra entrate ed uscite si è capovolto presso quasi tutti i T.a.r.: nel 2002 sono pervenuti circa 74 mila ricorsi e ne sono stati decisi quasi 100 mila, di cui 49.000 con sentenza, 7.000 con decreto ingiuntivo e 42.000 con decreto decisorio.

Di queste, le decisioni dichiarative (sulla ammissibilità, la procedibilità, la ricevibilità del ricorso, etc.), come sempre le prevalenti in primo grado, sono state circa 55 mila, mentre il numero delle interlocutorie è rimasto quasi invariato rispetto agli anni precedenti (nel 2002, circa 2500 decisioni interlocutorie, meno del 5% del totale). Si conferma, quindi, la tendenza di questi ultimi anni nel processo amministrativo, a

contenere i procedimenti che non concludono il giudizio e, al contrario, a concentrare la definizione del giudizio nel merito, quando possibile, in una sola udienza.

Nel contempo le pronunce risolutive del merito superano le 38 mila unità, e nell'ambito di queste, la percentuale delle pronunce di accoglimento supera di poco quelle di rigetto (21 mila contro 17 mila).

Nel 2002 i T.a.r. hanno emesso circa 42 mila ordinanze e, di queste, quasi 23 mila in sede di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati.

Per quanto riguarda il contenzioso davanti al Consiglio di Stato, si è avvertita anche in tal caso una diminuzione per i ricorsi in entrata (nel 2002, oltre 10 mila ricorsi proposti, rispetto agli oltre 12 mila del 2001).

Il valore percentuale delle sentenze di primo grado appellate, rispetto al totale di quelle emesse, è pari al 9,86 % (9.600 appelli proposti nel 2002), delle quali il 39,84 % è stato riformato in sede di appello.

Nella distribuzione delle materie, il settore di gran lunga prevalente rimane, nonostante quanto si è detto in precedenza, pur sempre quello del pubblico impiego, con circa 4000 ricorsi, seguito, rispettivamente nell'ordine, dai ricorsi in materia di edilizia ed urbanistica (2000 ricorsi), da quelli in tema di industria, commercio ed artigianato (1300 ricorsi) e da quelli sull'attività della Pubblica amministrazione (quasi 1000 ricorsi), che nel loro insieme rappresentano quasi la metà dei nuovi giudizi complessivamente instaurati innanzi al giudice di appello.

A ciò si devono anche aggiungere le competenze di unico grado del Consiglio di Stato (giudizi di ottemperanza, revocazioni, istanze di regolamento di competenza, etc.) che rappresentano circa il 5% delle competenze in grado di appello (nel 2002 circa 500 richieste).

Il Consiglio di Stato ha registrato un significativo incremento delle decisioni pubblicate.

Nel 2002 le uscite superano le entrate: ai quasi 11.000 nuovi appelli si contrappongono oltre 11.400 decisioni, mentre aumentano i ricorsi definiti con sentenza, che oltrepassano i 7 mila (rispetto ai circa 6.500 del 2001), e soprattutto le decisioni adottate con decreto decisorio, che raddoppiano rispetto al 2001 (da 900 a 2000 circa). Le decisioni interlocutorie pubblicate sono state 400, quelle dichiarative circa 2.900, mentre quelle che sono arrivate alla definizione del merito, di gran lunga le prevalenti in appello, sono oltre 6.600 costituendo il 66 % del totale.

In grado di appello, come sempre, le decisioni di rigetto prevalgono sugli accoglimenti (3900 rigetti contro 2700 accoglimenti), evidenziando la tendenza alla conferma delle decisioni emesse dai T.a.r.

Le ordinanze sono emesse dal Consiglio di Stato sono state 5.500, quasi tutte sospensive, emesse in sede cautelare.

Con riferimento ai tempi medi del giudizio, risultano positivi di dati relativi ai giudizi c.d. a rito speciale introdotti in alcuni settori considerati di particolare sensibilità rispetto alla durata del processo, ma le misure dirette ad accelerare i tempi processuali in alcuni settori si riflettono in senso negativo su altri, che continuano ad essere caratterizzati da ritardi non consoni ad un sistema di giustizia amministrativa moderno ed efficace.

In termini generali il problema dell'arretrato non può dirsi in corso di soluzione.

A fine 2002 le pendenze nei T.a.r. e presso le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato – in relazione ai dati innanzi esposti – non si sono discostate in modo significativo dai valori registrati nell'anno 2001 (restano rispettivamente circa 900.000 e 26 mila giacenze), rimanendo ferma la necessità di adottare misure idonee ad incrementare il livello generale di efficienza del sistema.

In sede consultiva, nel 2002, sono pervenute alle Sezioni consultive del Consiglio di Stato e al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana complessivamente 5.590 richieste di pareri (di cui la maggior parte relativi a ricorsi straordinari), facendo registrare un lieve calo rispetto all'anno precedente e sono stati resi circa 6.000 pareri (di cui oltre 5.000 ricorsi straordinari). Anche quest'anno, i pareri resi hanno, quindi, superato il totale di quelli richiesti, sia nell'insieme che relativamente ai ricorsi straordinari.

L'attività consultiva obbligatoria del Consiglio di Stato – consistente fondamentalmente nei pareri su regolamenti statali e nei pareri su ricorsi straordinari – ha conosciuto una sensibile riduzione a seguito dell'art. 17, comma 25, della legge 15 maggio 1997, n.127 e delle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3), con una flessione di oltre un terzo delle richieste di parere sulla normativa regolamentare (da 230 nel 2001 a 149 nell'anno in esame).

Nel periodo preso in considerazione il numero dei nuovi ricorsi straordinari proposti, invece, non è variato in modo significativo rispetto agli anni precedenti, con un afflusso annuale complessivo nelle tre Sezioni consultive di circa 4500 ricorsi (a cui si devono aggiungere i circa 700 pervenuti al Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana).

Tra la ricezione dell'affare e la conclusione della procedura corrono solo i tempi tecnici richiesti (di regola la lite è definita nel termine di quattro-sei mesi).

Si registra, infine, un incremento della consulenza facoltativa del Consiglio di Stato.

Infatti, il Consiglio di Stato – quale organo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato – è stato investito nel 2002 di importanti questioni non soltanto dal Governo, ma anche da parte del Parlamento (sono stati emessi al riguardo 2 pareri: un primo, relativo a questioni comuni alle due Camere, su richiesta congiunta dei Presidenti dei due rami del Parlamento; il secondo a firma del solo Presidente del Senato; v. Comm. Sp. 27.2.2002, Comm. Sp. 24.5.2002, Comm. Sp. 25.6.2002), da parte di alcune Autorità indipendenti (ad es. vedi pareri Sez. I, 15.5.2002, n.1309; id., 29.5.2002, n.598; Sez. II, 10.7.2002, n.2418), oltre che da diverse Regioni (ad es. vedi pareri Sez. I, 15.5.2002, n.1144; id., 31.7.2002, n.2040; id., 10.10.2002, n.765).

Per quanto riguarda l'attività consultiva nel suo complesso, non sussiste un problema di arretrato: vi è, infatti, una situazione di sostanziale equilibrio tra affari pervenuti ed affari esitati.

6.1.3 – Prospettive di sviluppo del sistema della giustizia amministrativa.

Le principali linee di sviluppo del sistema della giustizia amministrativa sono nel senso del progressivo incremento del livello di informatizzazione.

In particolare, è in fase di implementazione, dopo l'esperimento di una gara di livello europeo, un nuovo sistema informativo che porterà alla creazione di una rete rispondente alle esigenze della giustizia amministrativa e con adeguate garanzie di sicurezza e di riservatezza delle informazioni.

Tale sistema permetterà di sottoscrivere, comunicare e scambiare gli atti del processo amministrativo per via telematica e di costituire "fascicoli processuali virtuali" accessibili dai difensori delle parti, dagli uffici e dai magistrati, il tutto anche nella prospettiva di un processo realizzato, nelle fasi anteriori e successive all'udienza, in forma telematica.

E' in corso di realizzazione anche la creazione di un ambiente informatico di supporto all'attività dei magistrati (c.d. "scrivania del magistrato") che consentirà di accedere per via telematica a tutte le informazioni, interne ed esterne alla rete, occorrenti per lo studio della controversia e la stesura del procedimento conclusivo.

L'installazione del nuovo sistema avverrà gradualmente; comunque, risulta già in funzione qualche segmento del nuovo sistema, che costituisce un'anticipazione di quanto dovrà essere realizzato: le decisioni ad es., contestualmente alla loro pubblicazione, sono rese disponibili nella rete Internet e divengono, perciò, immediatamente accessibili a chiunque sia interessato a conoscerle.

A tal proposito si segnala il sito istituzionale www.giustizia-amministrativa.it, che, nel 2002, con 43.030 documenti pubblicati (tra sentenze, ordinanze, etc.), 1.400.000 contatti e 4.380.000 pagine consultate, si conferma uno strumento di grande utilità per coloro che sono interessati ai servizi della Giustizia amministrativa.

6.2 L'attività di patrocinio della P.A.

6.2.1 Storia.

L'idea della istituzione di un "corpo di funzionari - avvocati specializzati ed in grado di imprimere un orientamento unitario alla difesa delle amministrazioni", così come si legge nel nuovo sito internet della Avvocatura Generale dello Stato (www.avvocaturastato.it), ha cominciato a nascere a seguito della abolizione del sistema del contenzioso amministrativo e della conseguente devoluzione al giudice ordinario di tutte le controversie nelle quali si facesse questione di un "diritto civile o politico" e che interessassero le pubbliche amministrazioni (art. 2 L. n. 2248/1865 all. E). Tenuto conto della esigenza di fare chiarezza sui problemi di riparto della giurisdizione, nonché quella di assicurare un coerente disegno unitario in tema di patrocinio dello Stato, molte erano le possibili soluzioni - ad es. affidare la difesa al Pubblico Ministero, prevedere la istituzione di una figura che, come l'United State Attorney negli Stati Uniti, riassumesse in sé le funzioni di avvocato dello Stato e Pubblico Ministero al tempo stesso, ecc. - ma, alla fine, ha prevalso l'idea di istituire la Regia Avvocatura Erariale, che riflette la organizzazione della Avvocatura Regia di Toscana, che, per la prima volta, aveva istituito un corpo unico di avvocati specializzati nella difesa dello Stato; con il **regolamento 16 gennaio 1876, n. 2914** si attribuì agli organi difensori delle amministrazioni dello Stato la denominazione di Uffici di regi avvocati erariali, incardinati presso il Ministero delle Finanze.

Nei primi decenni del 1900 il patrocinio venne esteso dapprima ad enti diversi dello Stato come il Fondo per il culto e degli Economi dei benefici vacanti e gli enti sovvenzionati o vigilati dallo Stato (**Legge 14 luglio 1907, n. 485 e R.D. 24 novembre 1913, n. 1304**) (cfr. le pagine del libro "Lo stato in giudizio" di Pietro Pavone, Ed. Editoriale Scientifica), e successivamente agli agenti e agli impiegati dello Stato e delle persone giuridiche pubbliche per fatti connessi al servizio svolto (**R.D. 30 dicembre n. 2828**); con questo stesso decreto, inoltre, al fine di garantire una maggiore efficienza della difesa, venne introdotto il **c.d. foro erariale** in virtù del quale, per le cause in cui fosse parte una pubblica amministrazione, il giudice competente è quello del luogo dove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura erariale nel cui distretto si trova il giudice che sarebbe competente secondo le norme ordinarie e

venne, altresì, prevista la regola secondo la quale **gli atti giudiziari diretti contro le pubbliche amministrazione dovevano essere notificati, a pena di nullità, presso l'Avvocatura erariale.**

Con il Testo Unico approvato con **R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611** la Regia Avvocatura divenne "Avvocatura dello Stato", incardinata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la funzione di provvedere alla difesa ed alla consulenza legale di **tutte le Amministrazioni statali centrali e periferiche e degli enti ad esse collegati** su tutto il territorio nazionale.

6.2.2 Amministrazioni pubbliche: regole del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

a) Amministrazioni dello Stato.

Tutte le Amministrazioni dello Stato sono rappresentate e difese dalla Avvocatura **ex art. 1 del T.U. n. 1611/1933 cit.** secondo il quale "la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, spettano all'Avvocatura dello Stato".

In particolare, l'Avvocatura assicura il patrocinio:

- degli **organi costituzionali** (Cass. SS.UU., n. 1667 del 23-3-1981) - Presidenza della Repubblica, Camera e Senato, Governo, Corte Costituzionale, Consiglio di Stato, Corte dei Conti, C.N.E.L., ecc.,
- degli **organi giudiziari** (Cassazione, Corti di Appello, ecc.),
- di tutte le **amministrazioni dello Stato, sia i Ministeri sia le Amministrazioni organizzate con ordinamento autonomo** (qual era, ad esempio, l'AIMA prima della istituzione dell'AGEA),
- nonché tutti gli **organi comunque inseriti nella organizzazione statale** (quali, ad esempio, la Cassa Ufficiali Esercito, il Collegio Regionale elettorale di Garanzia, ecc.).

Questo particolare patrocinio è definito **patrocinio obbligatorio** ed ha la caratteristica di essere **esclusivo** e, appunto, **obbligatorio**, sicché gli avvocati dello Stato non possono prestare la propria attività congiuntamente ad un avvocato del libero foro, mentre una amministrazione statale non potrebbe chiedere l'assistenza di avvocati del libero foro, se non per in casi "assolutamente eccezionali" (art. 5 del T.U. n. 1611/1933).

Il Consiglio di Stato ha ritenuto, poi, che le stesse regole valgono anche per il patrocinio delle **Autorità indipendenti**, che sono state ritenute inserite nello Stato, ancorché dotate di una particolare autonomia (cfr CdS Sez., sez. VI 25-11-1994, n. 1716).

Nell'esercizio della attività di rappresentanza ed assistenza in giudizio, a differenza degli avvocati del libero foro, gli Avvocati dello Stato **non hanno bisogno di alcun mandato**, essendo sufficiente che, in udienza, facciano constare la propria qualità (cfr. Consiglio di Stato Sez. 4, 14-01-1997, n. 1; Cass. Sez. 3, 26-7-1997 n. 7011), norma ritenuta **costituzionalmente legittima** (Cass., sez. 1, 22-2-1990, n. 1308).

Gli avvocati dello Stato, a differenza degli avvocati del libero foro, **possono compiere, anche senza mandato speciale, tutti gli atti processuali che le ordinarie norme di procedura vietano ai difensori con procura che non siano forniti di mandato o procura speciale**, ivi compreso il potere di rinuncia agli atti del giudizio, con la eccezione del potere di disporre del diritto sostanziale controverso, di cui è titolare l'Amministrazione (cfr. Cass. 2 febbraio 1973, n.321; C.d.S., sez. IV, 6 aprile 2000, n. 1995).

Nella **gestione della lite**, l'Avvocatura dello Stato ha **piena autonomia**, sia nella decisione dei tempi e delle modalità di inizio di una lite giudiziaria, sia nella conduzione del processo (contenuto delle eccezioni da proporre, decisione relative alla proposizione di un regolamento di giurisdizione o di competenza, alla declinazione di una competenza arbitrale, alla proposizione di una impugnazione).

b) Regioni a statuto speciale.

La fonte del **patrocinio obbligatorio** ed esclusivo dell'Avvocatura dello Stato a favore delle Regioni a statuto speciale (per quanto riguarda la regolamentazione parzialmente diversa per la Regione Sardegna, si veda più oltre al punto d)), nonché delle Province di Trento e Bolzano è costituito **dalle varie disposizioni contenute nei singoli statuti, approvati, come è noto, con legge costituzionale, nonché nelle diverse disposizioni di attuazione, che richiamano l'art. 1 del T.U. n. 1611/1933.**

La legittimità costituzionale di alcune delle disposizioni che attribuiscono il patrocinio delle Regioni a statuto speciale è stata esaminata con riferimento alla Regione Sicilia (Corte Cost. n. 455 del 26-7-1988) e alla Regione Sardegna (Corte Cost. n. 30 del 9-4-1968), ma **le questioni di legittimità costituzionale sono state ritenute infondate**, essendo stato correttamente ritenuto dalla Corte Costituzionale che non vi è alcuna limitazione o lesione della autonomia regionale.

La sussistenza del patrocinio obbligatorio per le Regioni a statuto speciale comporta la applicabilità degli stessi principi del patrocinio delle Amministrazioni statali e, dunque, la non necessità del mandato (Cass. Sez. 1, 14-3-2001, n. 3677) e l'obbligo di notifica degli atti giudiziari presso la competente Avvocatura dello Stato (Cons. Giust. Amm. Regione Sicilia 5-12-1994, n. 412).

Per la Regione Siciliana, poi, i singoli assessorati, per pacifica giurisprudenza, hanno una particolare autonomia, della quale si deve tenere conto in sede di notifica degli atti giudiziari (Cass. SS.UU. 6-2-1998, n. 1275) ed in sede di esercizio del patrocinio da parte della Avvocatura dello Stato (Cass. SS.UU. 23-02-1995, n. 2080 secondo cui "ciascun assessore è legittimato a stare in giudizio per il ramo di attività amministrativa che a lui fa capo").

c) Regioni a statuto ordinario.

Le Regioni a Statuto ordinario godono di un **patrocinio speciale** che, così come è stato, proprio di recente, chiarito in apposita circolare dell'Avvocato Generale, "sorge da una manifestazione autonoma e spontanea dell'ente in questione che, sulla base di una previsione normativa che gli conferisce la relativa facoltà, decide di affidarsi al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato". La fonte di questo patrocinio è costituita **dall'art. 43, comma 5, T.U. 1611/1933 cit., come integrato dagli artt. 10 e 11 della legge 3 aprile 1979 n.103**, secondo cui "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”.

Quando la Regione a statuto ordinario (o l'ente regionale) ha stabilito di avvalersi del patrocinio della Avvocatura, il patrocinio ha lo stesso carattere e viene esercitato con le stesse modalità che sono connaturali a tutto il patrocinio reso dalla Avvocatura (cfr. Cass. 1086/2001, Consiglio di Stato Sez. II n. 2025/1986, Corte dei Conti del. 1432/1984), sicchè la Regione non è onerata della produzione del provvedimento del competente organo regionale di autorizzazione del legale rappresentante ad agire o resistere in giudizio (Cass. SS.UU. 4-11-1996, n. 9523; Cass. Sez. I 14-3-2001, n. 3677), mentre gli atti giudiziari devono essere notificati presso l'Avvocatura dello Stato e non presso la sede della Regione (C. Stato, sez. IV, 7-3-1991, n. 151).

Alcune Regioni (ad esempio la Regione Lazio) hanno affidato il patrocinio alla Avvocatura dello Stato, in virtù di quanto previsto **dall'art. 107 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n.616**, secondo cui “Le regioni possono avvalersi del patrocinio legale e della consulenza dell'Avvocatura dello Stato”, evidentemente in modo non esclusivo.

d) **Evoluzione del patrocinio delle Regioni**. Negli ultimi anni, invero, specie con la riforma del Titolo V, alcune delle Regioni a statuto speciale (es. Sardegna e da ultimo la Valle d'Aosta), così come pure alcune delle Regioni a statuto ordinario (Veneto ed Umbria) che avevano scelto di avvalersi in modo esclusivo del patrocinio hanno istituito uffici legali autonomi, affidando il patrocinio all'Avvocatura dello Stato, in applicazione dell'art. 107 del d.p.r. 616/1977.

In proposito, la giurisprudenza, ha affermato il principio della compatibilità delle disposizioni di cui all'art. 10 della legge 103/1979 con quelle di cui all'art. 107 del d.p.r. 616/1977, disposizione che si deve intendere non abrogata per effetto della entrata in vigore della legge 103/79.

La giurisprudenza ha chiarito che mentre l'art. 107, in via generale, include “le Regioni a statuto ordinario tra gli enti dei quali l'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa.... l'art. 10 della legge 103/1979 prevede un particolare procedimento attraverso il quale le menzionate Regioni possono ottenere l'applicazione dell'intero regime processuale speciale di assistenza legale e di patrocinio valevole “ex lege” per le amministrazioni dello Stato (cfr Cass. SS. UU. n. 9523 del 04/11/1996).

“De iure condendo” l'Avvocatura dello Stato, così come si vedrà meglio in seguito, potrebbe assumere, in rapporto alle Regioni, una attività di consulenza precontenziosa, sia in relazione ai rapporti con lo Stato sia (soprattutto) nei rapporti con la Unione Europea.

d) **Enti pubblici diversi da quelli statali e diversi dalle Regioni**.

Questi enti possono godere del patrocinio in virtù di quanto previsto **dall'art. 43, comma 1, T.U.1611/1933** che si riferisce alle “amministrazioni pubbliche non statali ed enti sovvenzionati, sottoposti a tutela od anche a sola vigilanza dello Stato, sempre che ne sia **autorizzata da disposizioni di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con regio decreto**”. Come viene chiarito nella circolare citata, il detto patrocinio “non nasce col carattere obbligatorio derivante per le Amministrazioni previste nel primo caso dalla loro stessa natura, ma nasce con un provvedimento estensivo dell'originario e fondamentale compito istituzionale dell'Avvocatura, e mette capo al così detto **patrocinio autorizzato**”. L'autorizzazione può essere contenuta sia in un provvedimento normativo (legge o regolamento) sia in un provvedimento amministrativo (oggi un decreto del Presidente del Consiglio dei

Ministri emesso di concerto con il Ministro della Giustizia e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi della legge 16 novembre 1939, n.1889 e della legge 12 gennaio1991, n.13).

Quando interviene il detto provvedimento, la rappresentanza e la difesa sono assunte dall'Avvocatura **in via organica ed esclusiva** (Cass. Sez. 1, 4-5-1993, n. 5183).

Così, si parla di patrocinio autorizzato per l'**ANAS**, dopo le modifiche in virtù delle quali essa, da azienda inserita nella organizzazione statale - istituita con decreto legislativo27giugno 1946, n.38 - organo dello Stato senza personalità giuridica, con patrocinio affidato all'Avvocatura dall'art.51 del decreto legislativo17aprile 1948, n.547 - è divenuta ente pubblico economico - Ente nazionale per le strade - con decreto legislativo26 febbraio 1994, n. 143, ridenominato ANAS con l'art. 9 del decreto legge 26 gennaio 1995, n. 24 (statuto approvato con decreto del Presidente della Repubblica 21 aprile 1995, n. 242). Ora l'ANAS è stata trasformata in società per azioni a partecipazione pubblica dall'art. 7 comma 11 della legge 8 agosto 2002, n.178 (di conversione in legge con modifiche del decreto legge 8 luglio 2002, n.138) disposizione che, contrariamente a quanto era avvenuto in passato per altri enti pubblici divenuti società per azioni (ad esempio le Ferrovie dello Stato e, con qualche condizione, le Poste Italiane), ha conservato il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 43 del T.U. n.1611/1933.

Questa "inversione" di tendenza del legislatore è stata confermata anche per il **CONI** (art. 7 della legge 178/2002) e, in parte almeno, per la **SACE Servizi Assicurativi del Commercio Estero s.p.a.** e per la **CDP - Cassa e Depositi S.P.A.**, (decreto legge 30 settembre2003, n.269, pubblicato sulla G.U. 2-10-2003, n. 229, e convertito nella legge 24 novembre2003, n.326 pubblicato sulla G.U. 25-11-2003, n.181 Suppl. 181), enti che sono stati trasformati in società per azioni, con affidamento del patrocinio alla Avvocatura dello Stato per ciò che concerne "le attività che beneficiano della garanzia dello Stato" (art. 6 comma 15 per la SACE S.p.A.) e "la gestione separata di cui al comma 8" (art. 5 comma 15 per la CDP S.p.A.).

E' poi interessante esaminare l'evoluzione del patrocinio delle **Università degli Studi** per le quali, in un articolato parere, è stato ribadito il **carattere esclusivo del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato**, essendosi precisato in giurisprudenza che "anche dopo l'entrata in vigore della legge 9 maggio 1989, n.168 è stato costantemente ribadito che "ai sensi dell'56 del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, e dell'art. 43 del T.U. n.1611/1933 come modificato dall'art. 11 della legge 103/1979la rappresentanza e difesa in giudizio di un'Università degli Studi statali, ove non sussista conflitto con lo Stato, spetta "*ope legis*" all'Avvocatura dello Stato, mentre può essere affidata ad un difensore del libero foro in forza di apposita e motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza" (cfr. da ultimo Cass. 1086/2001 e prima Cass. 13292/99 e Cass. 7649/97), nonché che "le Università statali, al pari degli altri istituti statali di istruzione superiore, costituiscono organi dello Stato muniti di personalità giuridica, essendo inseriti nell'organizzazione statale" (Cass. 13292/99 cit.) ed in ragione di ciò si è ritenuta la nullità della notificazione della citazione compiuta presso la sede dell'Università e non "dell'Avvocatura dello Stato" (Cass. 8877/97).

Di particolare rilievo è il patrocinio attribuito ad alcuni enti privati, di alto interesse culturale, come la Fondazione Scuola Nazionale Cinema (decreto legislativo18 novembre 1997, n. 426), le Fondazioni Enti lirici (decreto legge 24 novembre 2000, n. 245 convertito nella legge 25 gennaio 2001, n. 6), nonché ad enti pubblici importanti in materia ambientale, come gli Enti Parco Nazionale (4creto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2001).

6.2.3. Evoluzione dello Stato. Rapporti con l'Unione Europea e con gli enti locali. Conseguenze in materia di patrocinio.

Nel patrimonio genetico dell'Avvocatura dello Stato vi è, dunque, il perseguimento dell'**interesse generale dello Stato**, più che la vittoria nel singolo giudizio: ciò ha consentito agli avvocati dello Stato di operare un collegamento e una mediazione tra lo Stato e i numerosi enti pubblici difesi e favorendo il necessario processo di integrazione dello Stato.

Con la realizzazione effettiva dell'ordinamento regionale e per effetto del trasferimento in sede periferica di poteri e competenze, l'istituto ha avvertito l'esigenza di un rafforzamento dell'autonomia professionale, che si è tradotta nella **legge 103/1979** con la quale si è voluto attribuire alla Avvocatura dello Stato non solo una più accentuata **indipendenza funzionale**, ma anche la funzione di assicurare il collegamento e la intermediazione fra le amministrazioni statali e quelle regionali, attraverso il filtro di una visione generale degli interessi pubblici.

Oggi, lo Stato italiano è in "crisi", per così dire, **evolutiva**:

1) all'interno perché allo Stato in senso classico e agli **enti territoriali locali** sempre più rilevanti, in specie dopo la riforma del titolo V della Costituzione, che ha previsto un più accentuato decentramento di poteri statali, si è aggiunto il potere delle **autorità indipendenti** e, in corrispondenza della frammentazione del potere pubblico, la **moltiplicazione di enti pubblici nazionali e di figure ibride**, ed oggi si può dire che lo Stato (nel senso di Stato - amministrazione) non è più una persona giuridica unitaria;

2) all'esterno perché il **diritto comunitario**, a differenza che nell'ordinamento internazionale, è **fonte normativa all'interno dello Stato** di immediata applicazione anche per i singoli cittadini, senza necessità di una norma interna di ricezione, in virtù della limitazione di sovranità dello Stato ai sensi degli artt. 10 e 11 Cost., così come interpretati anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale (si pensi alle disposizioni comunitarie in materia di produzione della cioccolata, di limiti dei rumori inquinanti, delle caratteristiche della pasta, di caratteristiche dell'impianto elettrico, di bandi di gara, ecc).

L'ordinamento comunitario ha, così, una **influenza sull'amministrazione interna** per quanto riguarda i procedimenti amministrativi, tenuto conto che, in diversi casi, la fase amministrativa nazionale si aggiunge o è complementare ad una fase in sede comunitaria (ad es. in materia di agricoltura e di finanziamenti per le regioni depresse e in via di sviluppo, od anche i fondi strutturali comunitari che sono complementari rispetto alle azioni condotte dagli Stati membri e non si sostituiscono ai c.d. aiuti di Stato).

Quanto, poi, alla nozione di **pubblica amministrazione**, per l'ordinamento comunitario ha rilievo la circostanza che un soggetto, pur se formalmente privato, sia **di fatto controllato dalla pubblica amministrazione ed agisca ai fini del perseguimento di fini pubblici** (si pensi al settore degli appalti, in cui, se fosse valido solo il dato formale, sarebbe facile la elusione delle disposizioni in materia delle gare comunitarie).

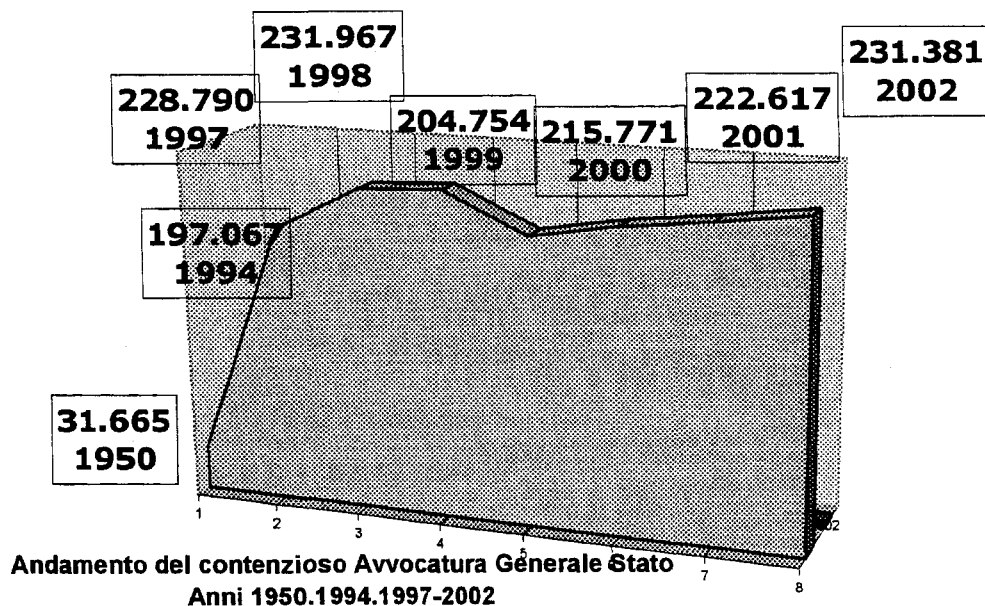
Se così è, allora lo Stato non è che abdica alle proprie competenze, ma **si evolve in uno Stato diverso, non accentrato ma frammentato in diversi soggetti giuridici**, nel senso che agisce a mezzo di una pluralità di enti aventi una autonoma soggettività.

Quali le conseguenze sul piano dei procedimenti giurisdizionali? E' prevedibile che **aumenteranno i giudizi di costituzionalità** delle leggi in via principale, nei quali la legittimazione al ricorso è a favore dello **Stato e della regione**, mentre le stesse regioni, con maggiore frequenza, impugneranno una legge statale o di un'altra regione, che invada la loro competenza. E' anche probabile un **aumento del contenzioso di legittimità** degli atti amministrativi, **nei quali sempre più spesso si vedranno, in posizione contrapposta enti pubblici diversi, in quanto portatori di diversi interessi pubblici tra essi contrastanti** - alcune materie sono in stretta correlazione tra loro, con conseguente difficoltà di distinguere le competenze statali e regionali (ad esempio urbanistica, edilizia, lavori pubblici, tutela dei beni artistici e storici, istruzione, sport, ambiente naturale, ecc).

6.2.4. Varie attività di patrocinio e prospettive.

Le funzioni ed il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, si può dunque dire, **si sono adeguati, di volta in volta, alla evoluzione dello Stato**. Oggi, con la riforma del titolo V, così come si legge sul sito internet dell'Avvocatura si avverte ancora di più "la necessità di istituire meccanismi di raccordo giuridici nel rapporto tra Stato e Regioni (p.es. sul modello della Conferenza Stato-Regioni o istituendo un apposito organo indipendente diverso dal Consiglio di Stato), che svolga a livello statale-regionale, in occasione della attività normativa di adeguamento alla normativa comunitaria, ruolo di consulenza giuridica". Nel corso del tempo, con il crescere della richiesta di giustizia e con la istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali,

a) **è aumentato il contenzioso**: la seguente tabella mostra il vertiginoso aumento degli affari che, **dal 1950 al 2002** sono passati da **31.665** a ben **231.381** annui, con un incremento di oltre sette volte, a fronte di un organico di avvocati dello Stato, rimasto praticamente quasi immutato (da 242 avvocati a 370)



- b) sono aumentate notevolmente le attività di patrocinio seguite dalla Avvocatura dello Stato;
- c) infine sono aumentate le Amministrazioni e gli enti patrocinati;

D'altra parte, è in continuo aumento anche la **qualità del patrocinio** prestato a favore non solo delle Amministrazioni statali, ma anche di tutti gli altri enti difesi (ad esempio, il contenzioso "tecnico" a favore delle Autorità indipendenti).

Trattandosi di un istituto unico, seppure articolato nell'Avvocatura Generale e 25 sedi distrettuali, la Avvocatura dello Stato è in grado di assicurare una **considerazione unitaria degli interessi dello Stato**, garantisce una **unità di indirizzo** nell'attività svolta, può evitare il rischio del proliferare di liti giudiziarie, attraverso un **oculato esercizio dell'attività consultiva**, con notevole risparmio per le casse pubbliche (la attività consultiva, infatti, è sempre gratuita per tutte le Amministrazioni difese, quella contenziosa è gratuita per le Amministrazioni statali, parzialmente a pagamento per gli enti a patrocinio autorizzato).

Particolarmente rilevante è il patrocinio svolto nei **giudizi davanti alle corti internazionali**, ai sensi dell'art. 9 della legge 103/1979:

- a) assunzione della difesa dello Stato, quale legislatore o amministratore, dinanzi agli **organi giurisdizionali dell'Unione europea: Corte di giustizia e Tribunale di prima istanza**;
- b) assistenza di carattere **consultivo** per facilitare l'osservanza dei Trattati nelle attività amministrative e favorire il recepimento legislativo delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano;
- c) attività svolta nell'ambito di un collegio di difesa innanzi ad alcuni collegi internazionali, come la **Corte internazionale di giustizia dell'Aja**;
- d) attività davanti alla **Corte europea dei diritti dell'uomo**;
- e) attività di direzione delle attività defensionali svolte da professionisti abilitati secondo gli ordinamenti nazionali nelle controversie incardinate dinanzi a **giudici stranieri**.

Nell'ambito di questa attività, l'Avvocatura svolge importanti compiti consultivi per prevenire liti o facilitare la osservanza dei trattati e l'inserimento delle norme comunitarie nell'ordinamento italiano. Essa opera altresì quale **collaboratore della Unione Europea** per l'attuazione delle norme comunitarie anche davanti ai giudici nazionali, agendo, si è detto, quale **organo indiretto** della Comunità, oggi Unione (in tal senso Belli, Enciclopedia del diritto Giuffrè, voce *Avvocatura dello Stato*).

Un altro aspetto dell'attività è quello di seguire i **giudizi davanti alla Corte Costituzionale**, nei quali l'Avvocatura rappresenta e difende il Presidente del Consiglio dei Ministri, anche su materie che rientrano nella competenza di altri Ministeri (Corte cost. sent. n.1 del 1956) o il Ministro da questi delegato per la partecipazione al giudizio (Art. 20 legge.11 marzo 1953, n. 87).

Nei giudizi di legittimità costituzionale di leggi o atti aventi forza di legge promossi in via incidentale in altro giudizio, alla luce della riforma del titolo V diventa ancora più rilevante la possibilità per l'Avvocatura di proporre alla Corte costituzionale la **questione di legittimità costituzionale in via principale di una legge regionale**, nonché di intervenire nei **giudizi di legittimità costituzionale promossi dinanzi alla Corte Costituzionale in via principale da una Regione contro una legge o un atto avente forza di legge della Stato**.

Prevvia deliberazione del Consiglio dei Ministri (art.23, lett. g della legge 23 aprile 1988, n. 400), l'Avvocatura Generale dello Stato partecipa, in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei Ministri o di un Ministro a ciò delegato, ai giudizi dinanzi alla Corte Costituzionale aventi per oggetto la risoluzione di **conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato** (Artt.20 e 37 L.87/1953). Di particolare rilievo assume la partecipazione **nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni**, alla luce della riforma del titolo V.

Le prospettive di evoluzione sono qui collegate alla riforma in senso federalistico dello Stato, nel senso che si porrà il problema della attività di **consultazione sugli atti normativi regionali, anche per verificare la corretta applicazione delle direttive dell'Unione Europea**.

L'Avvocatura Generale dello Stato rappresenta il Governo anche nei **giudizi di ammissibilità di referendum abrogativi** dinanzi alla Corte costituzionale di cui all'art. 75 Cost. e all'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1.

Dinanzi alle Sezioni giurisdizionali regionali della **Corte dei conti** l'amministrazione statale o gli enti pubblici che godono del patrocinio sono rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato **nei soli giudizi in materia di pensioni**, non anche nei giudizi di responsabilità amministrativa, nei quali la presenza dello Stato è assicurata dal Procuratore presso la Corte dei Conti.

Particolarmente rilevante è poi la partecipazione dell'Avvocatura dello Stato ai giudizi penali esercitando **l'azione civile per le restituzioni o il risarcimento del danno attraverso la costituzione di parte civile** e non di rado l'Avvocatura assiste nel procedimento penale l'amministrazione citata quale **responsabile civile** per un fatto illecito (si pensi al recentissimo caso del processo di "Ustica").

Giova sottolineare però che l'art. 1, comma 3, della legge 3 gennaio 1991, n. 3 ha subordinato la costituzione di parte civile dello Stato **all'autorizzazione dal Presidente del Consiglio dei Ministri**, che viene concessa, previo parere dell'ufficio dell'Avvocatura competente alla trattazione del procedimento, quando vengano in rilievo interessi pubblici, patrimoniali e non patrimoniali, di rilevanza tale da ritenersi opportuno affiancare la presenza nel processo penale del pubblico ministero.

L'art. 44 del T.U. n. 1611/33 citato, consente altresì all'Avvocatura dello Stato di **assumere la difesa dei dipendenti statali o degli altri soggetti pubblici ammessi al patrocinio, sia nella qualità di imputati che di parte civile, nei giudizi penali che li interessino per fatti inerenti alle funzioni espletate**, qualora gli enti di appartenenza ne facciano richiesta e l'Avvocato Generale ne riconosca l'opportunità, escludendo la sussistenza di un conflitto di interessi tra amministrazione e dipendente.

Vi sono, invero, dei casi in cui le Amministrazioni possono stare in giudizio **avvalendosi direttamente di propri dipendenti**:

- 1) art. 2 T.U. n. 1611/33 con possibilità di delega a funzionari dell'amministrazione interessata o a procuratori legali, per i giudizi che si svolgono fuori della sede della Avvocatura dello Stato competente
- 2) art. 417 bis c.p.c., sulle controversie in materia di lavoro,
- 3) art. 23 legge. 689/81 in materia di opposizione a ordinanze-ingiunzione,
- 4) i giudizi davanti alla Corte dei Conti.

Si tratta di casi limitati ed espressamente previsti dalla legge (es. giudizi che si svolgono fuori della sede della Avvocatura dello Stato) e vi è sempre una valutazione da parte dell'Avvocatura, circa la opportunità che questi giudizi siano seguiti dalla Amministrazione, riservandosi comunque l'Avvocatura di predisporre le difese, tutte le volte in cui venga all'esame una **questione di massima** (es. nelle controversie di lavoro).

Per quanto riguarda i **giudizi davanti alle Commissioni Tributarie**, innovando la precedente disciplina, l'art. 12, comma 4, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 prevede che gli uffici finanziari statali possano essere assistiti dall'Avvocatura dello Stato nel procedimento di secondo grado mentre, per quello di primo grado, l'Amministrazione può chiedere di essere assistita in sede consultiva o anche processuale, in casi particolari.

Particolarmente importante è la **funzione consultiva** svolta dall'Avvocatura dello Stato, prevista essenzialmente **dall'art. 13 T.U. n. 1611/33** e che consiste nell'assicurare alle pubbliche amministrazioni la assistenza legale anche in sede diversa da quella giudiziaria, nella soluzione di questioni tecnico-giuridiche ed interpretative.

La visione unitaria e la particolare forza che assistono i pareri resi dall'Avvocatura, che si avvale anche di un organo collegiale specifico, il c.d. CO.CO. - Comitato Consultivo - garante di questa visione unitaria oltre che della legalità e correttezza, è in grado di fornire un ineliminabile aiuto alle Amministrazioni che possono utilizzare il parere reso per fornire direttive agli uffici in ordine alla corretta attività amministrativa. I pareri dell'Avvocatura, in molti casi, sono idonei a prevenire il sorgere di liti in sede giudiziaria o di portare a soluzione liti già iniziate.