

**CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI - sentenza 21 settembre 2005 n. 4909 -**  
*Pres. Giovannini, Est. D'Ottavi - Silvestrini (Avv. Tarantini) c. Katerinov (avv. Gobbi), Università italiana per stranieri di Perugia (Avv.ra Stato) Giunchi ed altri (n.c.) - (conferma T.A.R. Umbria, sent. 30 dicembre 2003 n. 1072).*

**1. Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Notifica - Presso la sede dell'Avvocatura distrettuale dello Stato - Necessità - Sussiste solo nel caso di "Amministrazioni dello Stato" in senso proprio - Non sussiste nel caso di notifica ad altre pubbliche amministrazioni che siano, anche *ex lege*, abilitate a potersi avvalere del patrocinio e della difesa dell'Avvocatura dello Stato.**

**2. Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Contro una Università degli Studi - Notifica del ricorso presso la sede dell'Università e non già presso la sede dell'Avvocatura dello Stato - Ammissibilità - Ragioni.**

**1. L'eccezionale domiciliazione *ex lege* presso la sede dell'Avvocatura distrettuale dello Stato prevista dal combinato disposto dell'art. 11 del r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611 (testo unico sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato) e dell'art. 144 c.p.c., è applicabile solo nel caso di atti da notificare nei confronti delle "Amministrazioni dello Stato", cioè nelle ipotesi in cui *ex lege* debba essere convenuta in giudizio un'Amministrazione dello Stato "in senso proprio", e non i tutti quei casi in cui pubbliche amministrazioni siano, anche *ex lege*, abilitate a potersi avvalere del patrocinio e della difesa dell'Avvocatura dello Stato (1).**

**2. E' ammissibile un ricorso proposto contro una Università degli Studi che sia stato notificato direttamente presso la sede dell'Università e non già presso la sede dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, in quanto sia la disposizione di cui all'art. 144 del codice di procedura civile, che quella dell'art. 11 del r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, che prevedono l'obbligo di notificazione degli atti presso l'Avvocatura, si riferiscono testualmente alle sole "Amministrazioni dello Stato" e non alla generalità delle Amministrazioni ed Enti pubblici che si avvalgono o possono avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura medesima (2).**

-----  
(1) Ha precisato la Sez. VI che si deve operare una distinzione fondamentale sul patrocinio, rappresentanza e domiciliazione *ex lege* dell'Avvocatura dello Stato (prevista dalle norme fondamentali dell'Avvocatura erariale e in particolare dagli artt. 1 e 11 del R.D. n. 1611/33), e la rappresentanza e difesa della medesima Avvocatura nei confronti di Amministrazioni ed Enti pubblici per i quali la legge espressamente prevede l'"avvalimento".

Nella prima ipotesi l'Avvocatura dello Stato *ex lege*, istituzionalmente ed in via esclusiva, provvede al patrocinio ed alla difesa delle Amministrazioni dello Stato a cui è concessa, pure *ex lege*, la - consequenziale diretta ed esclusiva - domiciliazione delle medesime Amministrazioni presso gli uffici dell'Avvocatura erariale; nella seconda ipotesi, la facoltà pure prevista per legge da parte di Amministrazioni pubbliche "non statali" di potersi avvalere del patrocinio e della difesa dell'Avvocatura

erariale comporta anche la domiciliazione delle Amministrazioni abilitate presso l'Avvocatura, ma come "conseguenza ulteriore e diversa" della facoltizzazione di avvalersi della rappresentanza dell'organo difensivo dello Stato.

(2) V. tuttavia in senso opposto Cons. Stato, Sez. VI, 7 settembre 2004, n. 5810, in questa *Rivista*, pag. [http://www.lexitalia.it/p/cds/cds6\\_2004-09-07-1.htm](http://www.lexitalia.it/p/cds/cds6_2004-09-07-1.htm) secondo cui, in particolare, le Università degli studi rientrano nel novero degli enti pubblici che fruiscono del patrocinio legale dell'Avvocatura dello Stato, con conseguente domiciliazione legale presso la stessa, in relazione ai ricorsi giurisdizionali proposti contro le Università medesime ex artt. 56 r.d. 31 agosto 1933 n. 1592 (testo unico sull'istruzione superiore) e 43 r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611 (testo unico sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato); tale regola trova applicazione anche dopo la riforma universitaria in senso autonomistico di cui alla l. 9 maggio 1989, n. 168. E' pertanto inammissibile un ricorso giurisdizionale proposto contro una Università degli studi che sia stato notificato direttamente presso la sede dell'Università, piuttosto che presso la sede dell'Avvocatura distrettuale dello Stato, che ne è domiciliataria *ex lege*.

V. anche Cons. Stato, Sez. VI, 29 novembre 2004, n. 7797, *ivi*, pag. [http://www.lexitalia.it/p/cds/cds6\\_2004-11-29.htm](http://www.lexitalia.it/p/cds/cds6_2004-11-29.htm) secondo cui la domiciliazione legale presso l'Avvocatura dello Stato, giusto il disposto dell'art. 1 l. 25 marzo 1958 n. 260 (sostitutivo dell'art. 11, 1° comma, r.d. n. 1611 del 1933), deve ritenersi necessaria per tutte le Amministrazioni statali, comprese le Università (statali); anche queste ultime, infatti, costituiscono organi dello Stato dotati di personalità giuridica, la cui rappresentanza e difesa in giudizio spetta, pertanto, *ope legis*, alla Avvocatura dello Stato (salvo il caso in cui la difesa non sia stata eccezionalmente affidata ad un difensore del libero foro, all'esito di apposita e motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza), con conseguente nullità della notificazione di un atto introduttivo del giudizio compiuta presso la sede dell'Università e non presso quella dell'Avvocatura distrettuale dello Stato.

V. infine CGA - SEZ. GIUR., sent. 28 gennaio 1989, n. 19, in *Giur. amm. sic.*, fasc. 1/89, p. 77 e [riportata nella banca dati della presente Rivista](#).

-----

**Documenti correlati:**

CONSIGLIO DI STATO SEZ. VI, sentenza 7-9-2004, n. 5810, pag. [http://www.lexitalia.it/p/cds/cds6\\_2004-09-07-1.htm](http://www.lexitalia.it/p/cds/cds6_2004-09-07-1.htm) (sul patrocinio delle Università degli Studi da parte dell'Avvocatura dello Stato).

CONSIGLIO DI STATO SEZ. VI, sentenza 29-11-2004, n. 7797, pag. [http://www.lexitalia.it/p/cds/cds6\\_2004-11-29.htm](http://www.lexitalia.it/p/cds/cds6_2004-11-29.htm)

---

**FATTO**

Il Prof. Katerin Katerinov impugnava dinanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale dell'Umbria: a) con il ricorso introduttivo: gli atti con i quali la Commissione giudicatrice della procedura di valutazione comparativa per la copertura di un posto di professore universitario di ruolo di 1<sup>a</sup> fascia per il settore scientifico – disciplinare L09H – Didattica delle Lingue Moderne – presso la Facoltà e Cultura Italiana della suddetta Università (indetto con D.R. n.275 del 12 ottobre 2000), ha dichiarato gli

idonei in generale, e comunque con particolare riferimento alla parte in cui è stato dichiarato idoneo il Prof. Marcello Silvestrini a preferenza del ricorrente, e di ogni altro atto connesso e collegato o conseguente e, in particolare, degli atti tutti della stessa Commissione propeudenti alla suddetta conclusione; del Decreto Rettoriale n.668, del 18 settembre 2001, con il quale è stata accertata la regolarità degli atti della Commissione suddetta e sono stati dichiarati i nominativi degli idonei, anche qui in generale e comunque con particolare riguardo all'indicazione, tra essi, di quello del Prof. Silvestrini e alla mancata indicazione di quello del Prof. Katerinov; del Decreto Rettoriale, di nomina del suddetto professore nel posto considerato e della relativa chiamata da parte del Consiglio della Facoltà di Lingua e Cultura Italiana; b) con i motivi aggiunti: del verbale 3 ottobre 2001 del Consiglio di facoltà, nella quale è stata deliberata la chiamata del Prof. Silvestrini; e del conseguente Decreto Rettoriale di nomina n.705 del 5 ottobre 2001.

Con la richiamata sentenza il Tribunale, dopo aver respinto l'eccezione di inammissibilità per difetto della notifica del ricorso presso gli uffici dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, (notifica effettuata direttamente presso la sede legale dell'Università), riteneva fondato il ricorso per mancato giudizio di 'comparazione' tra la posizione del ricorrente e quella del controinteressato Prof. Marcello Silvestrini.

Avverso tale decisione, ritenuta ingiusta ed illegittima, propone ricorso il Prof. Marcello Silvestrini per i seguenti motivi.

Dopo aver riproposto l'eccezione di inammissibilità dell'originario ricorso, l'appellante deduce nel merito l'infondatezza dell'argomento decisorio svolto dal Tribunale perchè il giudizio della commissione era, ed è, pienamente legittimo in quanto la commissione medesima aveva svolto anche una 'valutazione comparativa' dei candidati, e l'artificioso frazionamento delle fasi procedurali operato dal Tribunale appare del tutto illegittimo e contraddittorio.

Si è costituita in questa fase del giudizio l'intimata Università italiana per stranieri di Perugia con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato; l'avvocatura deduce analiticamente l'illegittimità e l'infondatezza delle argomentazioni svolte dal Tribunale sul mancato accoglimento dell'eccezione preliminare di inammissibilità dell'originario ricorso (per mancata notifica presso gli uffici dell'avvocatura medesima), e conclude per l'accoglimento dell'appello con vittoria di spese.

Si è anche costituito in giudizio il Prof. Katerin Katerinov la cui difesa, con analitica memoria, deduce l'infondatezza del gravame concludendo per l'accoglimento dell'appello.

Alla pubblica udienza del 22 febbraio 2005 il ricorso veniva trattenuto in decisione su conforme istanza degli avvocati delle parti.

\*\*\* \*\*

## **DIRITTO**

Come riportato nella narrativa che precede con l'appello in esame viene impugnata la sentenza n.1072/2003, del 5 novembre-30 dicembre 2003, con cui il Tribunale Amministrativo Regionale dell'Umbria ha accolto il ricorso proposto dal Prof. Katerin Katerinov, e per l'effetto ha annullato gli atti della procedura relativi alla valutazione per la copertura di un posto di professore universitario di ruolo di prima fascia per il settore scientifico-disciplinare L09H – didattica delle lingue moderne –, presso la Facoltà di lingue e culture italiane dell'Università Italiana per stranieri di Perugia, e il conseguente decreto elettorale di nomina n.705, del 5 ottobre 2001.

Come pure considerato in precedenza l'appellante Prof. Silvestrini e l'Università Italiana per stranieri di Perugia (costituitasi nel presente giudizio di appello), deducono l'illegittimità e l'ingiustizia dell'impugnata decisione in via preliminare perché ha respinto l'eccezione di inammissibilità relativa alla mancata notificazione dell'originario ricorso presso gli uffici dell'Avvocatura distrettuale dello Stato e, nel merito, secondo quanto dedotto dalla difesa del Prof. Silvestrini perché, al contrario di quanto ritenuto dal Tribunale il giudizio di valutazione dei docenti conteneva anche la 'valutazione comparativa' dei medesimi.

\*\*\* \*\*

L'impugnata sentenza ha disatteso la preliminare eccezione di inammissibilità dell'originario ricorso sollevata in prime curae dalla difesa del controinteressato Prof. Silvestrini (attuale appellante) per la considerazione che le Università degli Studi (e quindi l'intimata Università), non potessero fruire del patrocinio 'ex lege' dell'Avvocatura dello Stato (che comporta la conseguente domiciliazione ex lege) in quanto 'Amministrazioni statali', bensì avvalendosi del beneficio loro espressamente concesso dall'art.56 del R.D. 31 agosto 1933, n.1592 (Testo Unico delle leggi sull'istruzione superiore), e che comunque, indipendentemente dall'intervenuta autonomia delle Università e dal mantenimento per queste della richiamata facoltà di potersi avvalere del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, tale possibilità non comporti di per sé il domicilio ex lege presso l'Avvocatura, in quanto sia la disposizione di cui all'art.144 del codice di procedura civile, che quella dell'art.11 del R.D. n.1611/1933, che prevedono l'obbligo di notificazione degli atti presso l'Avvocatura, si riferiscono testualmente alle sole 'Amministrazioni dello Stato', e non alla generalità delle Amministrazioni ed Enti pubblici che si avvalgono o possono avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura medesima.

Le considerazioni svolte dall'appellante e dell'Avvocatura sulla pretesa infondatezza dell'impugnata sentenza riguardo all'esaminata eccezione di inammissibilità dell'originario ricorso, sono destituite di fondamento.

Ritiene in generale il Collegio che si debba operare una distinzione fondamentale sul patrocinio, rappresentanza e domiciliazione *ex lege* dell'Avvocatura dello Stato (prevista dalle norme fondamentali dell'Avvocatura erariale e in particolare dagli artt. 1 e 11 del R.D. n.1611/33), e la rappresentanza e difesa della medesima Avvocatura nei confronti di Amministrazioni ed Enti pubblici per i quali la legge espressamente prevede l'avvalimento'.

Nella prima ipotesi l'Avvocatura dello Stato ex lege, istituzionalmente ed in via esclusiva, provvede al patrocinio ed alla difesa delle Amministrazioni dello Stato a cui è concessa, pure ex lege, la – consequenziale diretta ed esclusiva - domiciliazione delle medesime Amministrazioni presso gli uffici dell'Avvocatura erariale; nella seconda ipotesi la facoltà pure prevista per legge da parte di Amministrazioni pubbliche 'non statali' di potersi avvalere del patrocinio e della difesa dell'Avvocatura erariale comporta anche la domiciliazione delle Amministrazioni abilitate presso l'Avvocatura, ma come 'conseguenza ulteriore e diversa' della facoltizzazione di avvalersi della rappresentanza dell'organo difensivo dello Stato.

Secondo il Collegio si deve quindi considerare, per ciò che concerne la domiciliazione ex lege, una distinzione tra le due forme di difesa e rappresentanza, in quanto il domicilio ex lege che comporta l'indubbio 'singolare privilegio' della domiciliazione ex art.184 c.p.c., è strettamente connesso alla speciale, eccezionale rappresentanza e difesa che l'Avvocatura compie nei confronti delle sole Amministrazioni statali, la cui esclusiva peculiarità non può essere transfusa sic et simpliciter nell'ipotesi in cui le (altre) Amministrazioni pubbliche possano solo eventualmente 'avvalersi' del patrocinio dell'Avvocatura.

Del resto anche nei negozi di rappresentanza e difesa di diritto comune – a cui comunque ci si deve riferire per l'applicazione interpretativa di istituti di carattere generale -, l'elezione di domicilio è un negozio particolare e diverso che si aggiunge a quello del mandato professionale ma che non è strettamente connesso e consequenziale.

Ne deriva ad avviso del Collegio che l'ecezionale domiciliazione ex lege prevista dal combinato disposto dell'art.11 T.U. n.286/1933 e dell'art.144 c.p.c., può essere istituzionalmente concepita solo nei confronti delle 'Amministrazioni dello Stato', cioè nelle ipotesi in cui ex lege debba essere convenuta in giudizio un'Amministrazione dello Stato in 'senso proprio', e non nei casi in cui pubbliche amministrazioni siano, anche ex lege, abilitate a potersi avvalere del patrocinio e della difesa dell'Avvocatura.

Tale convincimento, oltre che sul piano sistematico, trova conforto anche nella considerazione della necessaria 'conoscibilità generale ex ante' del domicilio legale presso l'Avvocatura, conoscibilità concepibile solo ed esclusivamente per le Amministrazioni dello Stato, per quelle Amministrazioni cioè per cui la legge stessa prevede in via generale l'esclusivo patrocinio dell'Avvocatura erariale, ma tale norma di generale privilegio non è collegabile all'ipotesi in cui pubbliche amministrazioni si possano solo 'avvalere' di tale patrocinio di per sé non necessariamente conoscibile da parte di terzi e la cui artificiosa estensione renderebbe difficilmente plausibile l'allargamento di un privilegio concepibile, ripetesi, solo per le Amministrazioni dello Stato in senso tecnico; d'altronde tale prospettata distinzione trova la sua logica corrispondenza nell'altrettanto nota distinzione tra rappresentanza e difesa 'attiva' e quella 'passiva'; cioè tra l'esercizio del patrocinio in veste di attore o di convenuto, per cui, nell'ambito del patrocinio 'facoltativo' ex lege la conseguente domiciliazione può essere giustificata (quale conseguenza 'fisiologica' della rappresentanza facoltizzata dalla legge), solo nella prima ipotesi (in cui si porta a conoscenza del convenuto l'effetto domiciliatorio), ma non nella seconda in cui l'attore non può considerarsi (ex lege) edotto dell'avvenuto 'avvalimento' da parte dell'Amministrazione (non statale) e del relativo domicilio (diverso da quello della sede legale dell'Amministrazione). E ancora, sempre nell'ottica della conoscibilità esterna da parte di terzi della sussistenza del domicilio ex lege, va ulteriormente rilevato come nell'ambito della rappresentanza istituzionale essa sia ex ante prevista in via generale dalla legge (come considerato quale conseguenza 'naturale' della rappresentanza), mentre tale consequenzialità non è opponibile ai terzi nell'ipotesi della difesa 'facoltizzata' che, pur prevista per legge, deve essere in concreto supportata da un apposito provvedimento volitivo (anche di carattere generale) dell'Amministrazione che intenda per l'appunto avvalersi del patrocinio erariale, e non si può certo pretendere che l'interessato debba svolgere (ai fini dell'individuazione del domicilio) un'apposita preventiva indagine sull'esercizio di tale facoltà

Né tale conclusione – del resto già avallata dalla più attenta giurisprudenza (cfr. Cass. I 25 agosto 1997, n.7956) –, è contraria a precedenti con cui apparentemente anche questa Sezione ha riconosciuto (pure con specifico riferimento alle Università), il mantenimento del patrocinio legale dell'Avvocatura erariale per le Università, in quanto da un lato tale giurisprudenza si è soffermata solo sulla pacifica ininfluenza a tal fine della intervenuta trasformazione autonomistica dell'Università rispetto alla continuazione da parte di queste di potersi avvalere del predetto patrocinio, e dall'altro perché non ha avuto modo di analizzare la differenza (sostanziale per le riflessioni svolte dal Collegio), tra rappresentanza, difesa e domiciliazione istitutiva ex lege, e rappresentanza e difesa meramente facoltizzata, né ha avuto modo di esaminare gli effetti della domiciliazione ex lege a seconda della natura della difesa svolta, effetti riconducibili secondo le argomentazioni riportate solo alla prima ipotesi.

Pertanto, alla luce delle considerazioni svolte, ritiene la Sezione di dover confermare la conclusione a cui è pervenuto il Tribunale con la richiamata impugnata sentenza, circa la validità della notifica 'diretta' dell'originario ricorso nei confronti dell'Università Italiana per stranieri presso il suo 'naturale' domicilio legale.

\*\*\* \*\*

Ugualmente infondate sono le censure di merito prospettate dall'appellante Prof. Marcello Silvestrini circa l'ingiustizia e l'illegittimità della decisione sull'accertata mancanza della 'valutazione comparativa', in quanto, al contrario di quanto dedotto dalla difesa dell'appellante, la comparazione delle schede valutative compilate nei confronti dell'originario ricorrente – attuale appellato – e l'appellante – schede in cui non si può rinvenire alcun elemento oggettivo a favore dell'uno o dell'altro dei candidati – imponeva ai sensi dell'art.4, comma 13°, del regolamento di cui al D.P.R. n.117/00, una valutazione comparativa che sulla base dei criteri di giudizio di cui al comma 2 della medesima disposizione, consentisse una distinzione tra le due posizioni.

E tale ulteriore, necessaria autonoma valutazione da parte della Commissione (che nella specie è mancata), non costituisce un inutile, artificioso frazionamento del giudizio come prospettato dalla difesa dell'appellante, ma un insostituibile parametro di raffronto quando, come nel caso in esame, nelle pregressi fasi valutative non sia emersa un'evidente preminenza di un candidato sull'altro.

\*\*\* \*\*

Conclusivamente pertanto l'appello va respinto.

Sussistono tuttavia validi motivi per disporre tra le parti la compensazione delle spese.

\*\*\* \*\*

#### **P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe indicato, respinge l'appello.

Compensa tra le parti le spese di ambo i gradi di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

\*\*\* \*\*

Così deciso in Roma, il 22 febbraio 2005, dalla Sesta Sezione del Consiglio di Stato, riunita in Camera di consiglio con l'intervento dei Signori Magistrati:

Giorgio GIOVANNINI Presidente

Carmine VOLPE Consigliere

Giuseppe ROMEO Consigliere

Giuseppe MINICONE Consigliere

Francesco D'OTTAVI Consigliere Est.

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il..21/09/2005.