

Licia Grassucci*

A PROPOSITO DELLE NOTIFICHE DI ATTI GIUDIZIARI ALLE UNIVERSITÀ

Con sentenza del 29 luglio 2008, n. 20582, la Corte di cassazione, Sezione lavoro, sembra confermare l'orientamento giurisprudenziale in tema di patrocinio autorizzato delle Università da parte dell'Avvocatura dello Stato. In particolare, viene ribadito il principio di diritto affermato nella sentenza delle Sezioni Unite n. 10700 del 10 maggio 2006 secondo cui le Università, dopo la riforma introdotta dalla legge 9 maggio 1989, n. 168, non possono essere ritenute organi dello Stato, ma enti pubblici autonomi, con la conseguenza che, ai fini della rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, non opera il patrocinio obbligatorio, bensì il patrocinio facoltizzato.

Quest'ultimo esclude la necessità del mandato, ma, a differenza di quello obbligatorio, consente di non avvalersi dell'Avvocatura erariale con apposita e motivata delibera in caso di intervenuta autorizzazione al patrocinio della stessa; ai fini processuali prevede che le notificazioni di atti e di provvedimenti giudiziari non debbano avvenire presso l'Avvocatura e non vige la competenza del foro dello Stato ai sensi dell'art. 25 c.p.c.

Da tale principio, tuttavia, la decisione in esame fa scaturire un corollario circa l'obbligo delle notificazioni, tutt'altro che convincente.

Infatti, si afferma che "Alle Università, dopo la riforma introdotta dalla l. 9 maggio 1989, n. 168, non può essere riconosciuta la qualità di organi dello Stato, ma quella di ente pubblico autonomo, con la conseguenza che, ai fini della rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, non opera il patrocinio obbligatorio

* Dirigente del Consiglio di Stato

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, come modificato dalla l. 3 aprile 1979, n. 103, cit. R.D. art. 11 e art. 45, con i limitati effetti previsti per tale forma di rappresentanza: esclusione della necessità del mandato e facoltà di non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato con apposita e motivata delibera. Il patrocinio autorizzato rende inapplicabili le disposizioni sul foro dello Stato (art. 25 c.p.c.) e sulla domiciliazione presso l'Avvocatura ai fini della notificazione di atti e provvedimenti giudiziari, fatta eccezione, in ordine alla notificazione, delle controversie di lavoro, promosse contro amministrazioni pubbliche cui si applica il patrocinio autorizzato e sono perciò equiparate alle amministrazioni statali ai fini della rappresentanza e difesa dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 415 c.p.c., comma 7".

Dunque, nelle controversie di lavoro contro pubbliche amministrazioni, trovando applicazione il patrocinio autorizzato, vi sarebbe una equiparazione delle Università alle amministrazioni statali ai fini della rappresentanza e difesa dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 415, comma 7, c.p.c.

Tale norma dispone che, nelle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti di pubbliche amministrazioni, il ricorso è notificato direttamente presso l'amministrazione destinataria. Quando, però, si tratta di amministrazioni statali o ad esse equiparate, ai fini della rappresentanza e difesa in giudizio, si osservano le norme delle leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato.

Dunque, secondo la Corte di cassazione, per tali controversie l'Università andrebbe equiparata ad una amministrazione statale.

Osserva la Corte che la norma è chiara nel riferirsi “ad amministrazioni pubbliche, certamente non statali, per le quali opera in via normale la rappresentanza e difesa in giudizio dell’Avvocatura dello Stato (ancorché il regime possa essere derogato sulla base di apposita delibera dell’ente)”, prescrivendo che la notifica avvenga presso l’Avvocatura.

Anzitutto, non è dato comprendere cosa abbia voluto intendere la Corte di cassazione affermando che per le Università “opera in via normale la rappresentanza e difesa in giudizio dell’Avvocatura” atteso che la rappresentanza dell’Avvocatura dello Stato può essere obbligatoria o facoltativa (*alias*, autorizzata).

In verità, tale affermazione mal si concilia con la puntuale ricostruzione effettuata nella stessa sentenza a proposito del diverso regime tra patrocinio obbligatorio e facoltativo dell’Avvocatura dello Stato e della non più praticabilità della vigenza, per le Università, del patrocinio obbligatorio dell’Avvocatura dello Stato ex art. 1 R.D. n. 1611 del 1933.

Invero, le Università, dopo la riforma di cui alla legge n. 168 del 1989, non possono più essere considerate amministrazioni dello Stato, bensì amministrazioni pubbliche con ordinamento autonomo ai sensi dell’art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Per esse, al contrario delle istituzioni scolastiche, la diversa consistenza dell’autonomia giustifica il differente regime in tema di patrocinio facoltativo dell’Avvocatura dello Stato. Conseguentemente, ai sensi del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, ai fini processuali, non si applica il foro dello Stato ex art. 25 c.p.c. e la domiciliazione presso l’Avvocatura ai fini della notificazione di atti e provvedimenti giudiziari ex art. 144 c.p.c. Disciplina rimasta invariata, come osserva la Corte, anche dopo la legge n. 103 del 1979 che, pur avendo introdotto il

principio della difesa da parte dell'Avvocatura "in via organica ed esclusiva" anche nel patrocinio facoltativo (art. 11), non può avere comportato una equiparazione tra quest'ultimo patrocinio e quello obbligatorio ai fini processuali del foro erariale e della domiciliazione presso l'Avvocatura. Infatti, attesi i rilevanti effetti nei confronti di terzi in lite con le amministrazioni pubbliche, per tale equiparazione sarebbe occorsa "una ben più specifica ed espressa enunciazione".

Se questo è ciò che afferma la Suprema Corte, non si riesce a comprendere perché, nelle sole controversie di lavoro, le Università vadano equiparate alle amministrazioni statali.

A questo punto, è necessario considerare il dato normativo.

Ai sensi dell'art. 6, commi 1 e 2, L. 9 maggio 1989, n. 168 – 'Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica', "le Università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa [tra l'altro, il personale amministrativo delle università è inquadrato nei ruoli delle singole Università, non già nei ruoli dello Stato: vds. art. 51, commi 4 e 5, L. 27 dicembre 1997, n. 449], finanziaria e contabile; esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti. Nel rispetto dei principi di autonomia stabiliti dall'articolo 33 della Costituzione e specificati dalla legge, le università sono disciplinate, oltre che dai rispettivi statuti e regolamenti, esclusivamente da norme legislative che vi operino espresso riferimento. È esclusa l'applicabilità di disposizioni emanate con circolare".

Sempre secondo l'art. 6 L. n. 168/1989 (commi 9 -11), "gli statuti e i regolamenti di ateneo sono deliberati dagli organi competenti dell'università a maggioranza assoluta dei componenti. Essi sono trasmessi al Ministro che, entro il termine perentorio di sessanta

giorni, esercita il controllo di legittimità e di merito nella forma della richiesta motivata di riesame. In assenza di rilievi essi sono emanati dal rettore. Il Ministro può per una sola volta, con proprio decreto, rinviare gli statuti e i regolamenti all'università, indicando le norme illegittime e quelle da riesaminare nel merito. Gli organi competenti dell'università possono non conformarsi ai rilievi di legittimità con deliberazione adottata dalla maggioranza dei tre quinti dei suoi componenti, ovvero ai rilievi di merito con deliberazione adottata dalla maggioranza assoluta. In tal caso il Ministro può ricorrere contro l'atto emanato dal rettore, in sede di giurisdizione amministrativa, per i soli vizi di legittimità. Quando la maggioranza qualificata non sia stata raggiunta, le norme contestate non possono essere emanate. Gli statuti delle università sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale, i regolamenti nel Bollettino Ufficiale del Ministero".

Da quanto sopra discende che l'ambito della autonomia universitaria è pieno ed assoluto ed investe tanto gli aspetti organizzativi, quanto gli aspetti finanziari e contabili, quanto gli orientamenti scientifici (vds. art. 6, comma 1, L. n. 168/1989: "Le università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'articolo 33 della Costituzione, hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile"); detta autonomia non potrebbe essere più ampia visto che il legislatore la individua omnicomprensivamente nel darsi "ordinamenti autonomi" (vds. ancora art. 6, comma 1, L. n. 168/1989: "esse si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti"). E' ben noto il principio cardine di ogni sistema giuridico in forza del quale nulla è fuori dell'ordinamento, onde anche statuti e regolamenti ne fanno parte secondo l'ordine gerarchico delle fonti.

Orbene, se l'Università nell'ambito della propria autonomia adotta

una norma, come nel caso di specie l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" (art. 2 dello Statuto), la quale prevede che "L'Università stabilisce autonomamente in base a valutazioni discrezionali di opportunità e convenienza se avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ovvero di professionisti del libero Foro", anch'essa è, a pieno titolo, norma dell'ordinamento.

Del resto, non può revocarsi in dubbio che una determinazione generale di scegliere quando avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato piuttosto che di professionisti del libero foro sia una scelta organizzativa che si è, come appena visto, estrinsecata in una norma giuridica.

D'altronde, lo stesso art. 56 R.D. 31 agosto 1933, n. 1592, configura la mera possibilità che le Università si avvalgano del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, giammai un vincolo di legge (vds. art. 56 R.D. n. 1592/1933: "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"), mentre la disposizione di cui all'art. 43 R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, è assolutamente generica e rinvia – per la propria esecuzione – ad apposite "disposizioni di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con regio decreto". Anche sotto tale ultimo profilo può, dunque, negarsi che esista una norma di legge speciale tale da escludere il potere di scelta del difensore nei singoli casi.

In ragione dell'ampia autonomia riconosciuta alle Università dalla L. n. 168/1989 si era ormai affermato, nella giurisprudenza amministrativa, l'orientamento secondo cui l'atto introduttivo del giudizio – ai fini della valida instaurazione del contraddittorio – deve

essere notificato presso la sede dell'ente (ciò in quanto non può essere riscontrato *a priori* se l'Università opti per la rappresentanza erariale, ovvero per la difesa affidata al libero foro), salvo che la controversia non attenga a materie per le quali i rettori continuano a fungere da organi decentrati dello Stato, materie nelle quali può ritenersi giustificata la persistente operatività della rappresentanza *ex lege* dell'Avvocatura dello Stato.

E', pertanto, non contestabile che tale autonomia esprime l'art. 2, comma 6, dello Statuto dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" – pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 279 del 27.11.1999 – il quale prevede testualmente che *"L'Università stabilisce autonomamente in base a valutazioni discrezionali di opportunità e convenienza se avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ovvero di professionisti del libero Foro"*.

E sulla base del corrente esercizio di tale facoltà prevista dallo Statuto, l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" non ha mai adottato una determinazione di affidamento, in via generale, del patrocinio all'Avvocatura erariale: al contrario, si è ripetutamente avvalsa – e pure attualmente si avvale - del patrocinio di avvocati del libero foro e ciò anche senza procedere con apposite e motivate deliberazioni.

Certamente occorre prendere atto che l'ordinamento italiano è oggi costituito da un insieme di realtà istituzionali – quali le Università – dotate di ampia autonomia, di pari dignità se non di pari importanza e tra queste istituzioni non sussiste una precostituita struttura gerarchica, ma un'organica ripartizione di compiti.

In tale visione policentrica, l'autonomia statutaria trova il suo logico corollario nell'affermazione secondo cui gli statuti sono equiparati alla legge, in quanto destinati a regolare sempre più incisivamente – e

non soltanto sotto profili tecnici – la vita stessa dell’istituzione.

Così che, in difetto di norme sulle quali possa basarsi l’affidamento generale *ex lege* della rappresentanza in giudizio delle Università all’Avvocatura dello Stato ed avendo l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza” stabilito di valutare volta per volta l’opportunità di affidare – o meno – alla difesa erariale la propria rappresentanza in giudizio (art. 2, comma 6, Statuto), deve ritenersi che la notifica di atti e di provvedimenti giudiziari va effettuata presso la sede dell’Ateneo interessato e non presso l’Avvocatura dello Stato, anche nelle controversie di lavoro.

Dopo quanto si è detto, è senz’altro condivisibile l’orientamento espresso – anche da ultimo – dalla dottrina e dalla giurisprudenza secondo cui, nella soggetta materia, deve trovare applicazione il citato art. 56 del R.D. n. 1592/1933 (disposizione che integra un’ipotesi di patrocinio facoltativo o autorizzato secondo la disciplina dettata dall’art. 43 del R.D. n. 1611/1933), tanto che una recente giurisprudenza amministrativa ha ritenuto rituale la notifica del ricorso effettuata direttamente all’Università interessata (Cons. Stato, Sez. VI, 12.2.2007, n. 659; Id., 3.8.2007, n. 4316; TAR Toscana, Sez. I, 13.6.2007, n. 875; TAR Campania, Sez. VIII, 11.9.2007, n. 7508. Già in precedenza, il Consiglio di Stato, in relazione ad un ricorso relativo al reclutamento di professori universitari di ruolo, ha affermato la irregolarità della notificazione dell’atto introduttivo del giudizio non effettuata presso la sede legale dell’Università, stante il riconoscimento dell’autonomia universitaria ad opera della L. n. 168/1989: Cons. Stato, Sez. VI, 29 novembre 2004, n. 7797).

Ne deriva che l’eccezionale domiciliatazione *ex lege* prevista dal combinato disposto dell’art. 11 T.U. n. 1611/1933 e dell’art. 144 c.p.c. può essere istituzionalmente sostenuta soltanto 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, invece, nei casi in cui pubbliche amministrazioni siano, anche *ex lege*, abilitate a potersi avvalere del patrocinio e della difesa dell’Avvocatura erariale” (Cons. Stato, Sez. VI, 21.9.2005, n. 4909).

Diversamente opinando, risulterebbe violato anche il principio dell’affidamento. Infatti, contrariamente a quanto si verifica nel caso della rappresentanza istituzionale (*ex ante* prevista in via generale dalla legge), la conoscibilità della sussistenza del domicilio *ex lege* non è opponibile ai terzi nelle ipotesi di difesa “facoltizzata” che, pur prevista per legge, deve essere in concreto supportata da apposito provvedimento volitivo (anche di carattere generale) dell’amministrazione che intenda appunto avvalersi del patrocinio erariale, onde non si può certamente pretendere che l’interessato debba svolgere, ai fini dell’individuazione del domicilio per la notificazione degli atti, apposita, preventiva indagine in tal senso.

Tanto più tale conclusione vale quando, come avvenuto nel caso deciso, la Corte di cassazione afferma che tale domiciliazione *ex lege* sarebbe opponibile solo nelle controversie di lavoro attesa l’asserita equiparazione ai sensi dell’art. 415, comma 7, c.p.c. che non trova fondamento giuridico alcuno.

Il che si pone in contrasto non solo con quanto considerato a proposito dell’autonomia degli Atenei, che la stessa Corte di cassazione non trascura di considerare, ma anche con altri principi di diritto dalla stessa affermati quale quello secondo cui, in materia di notificazioni, la nullità è da considerare sanabile qualora, sebbene la notifica sia stata eseguita in luoghi e a persone diversi da quelli previsti dalla legge, sussista una relazione tra il destinatario della

notifica e la persona cui la copia è stata consegnata effetto della quale sia la normale conoscenza dell'atto da parte del destinatario (Cass., Sez. I, 27 novembre 2003, n. 18130).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA -
ISTRUZIONE PUBBLICA E PRIVATA - NOTIFICAZIONE (MAT. CIV.)
Cass. civ. Sez. lavoro, 29-07-2008, n. 20582

AVVOCATURA DELLO STATO -

Svolgimento del processo

1. La sentenza di cui si chiede la cassazione accoglie l'appello dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e dichiara la nullità della notificazione del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, definito con la decisione del Tribunale di Roma in data 11.4.2002, giudizio nel quale l'appellante era rimasto contumace, rimettendo la causa al primo Giudice.

2. La sentenza rileva che il ricorso della lavoratrice V. D., proposto per l'accertamento del diritto all'inquadramento nel profilo di funzionario amministrativo Vili qualifica funzionale dall'ottobre 1992 e per l'emanazione delle statuizioni di condanna consequenziali, era stato notificato all'Università presso la sede legale e non presso l'Avvocatura distrettuale dello Stato.

3. Il ricorso per cassazione di V.D. è strutturato in unico motivo, ulteriormente precisato con memoria depositata ai sensi dell'art. 378 c.p.c.; resiste con controricorso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

Motivi della decisione

1. L'unico motivo di ricorso denuncia: violazione e falsa applicazione del *R.D. n. 1592 del 1933, art. 56*, del *R.D. n. 1611 del 1933, art. 43*, della *L. n. 168 del 1989, art. 6 e 7*, dello Statuto dell'Università, art. 2.

Assume la ricorrente che erroneamente la Corte d'appello ha ritenuto che le disposizioni della *L. 9 maggio 1989, n. 168, art. 6*, pur avendo disegnato il nuovo modello organizzativo delle Università quali enti dotati di personalità giuridica ed autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, non avessero determinato l'inapplicabilità della disciplina prevista per il patrocinio delle amministrazioni dello Stato, con la conseguenza del permanere del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi del *R.D. n. 1592 del 1933, art. 56* (T.U. dell'istruzione superiore) e del *R.D. n. 1611 del 1933, art. 43* (T.U. sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato, come modificato dalla *L. n. 103 del 1979, art. 11*); al contrario, il richiamato quadro normativo esclude che il detto patrocinio spetti ope legis all'Avvocatura dello Stato, restando solo salva la possibilità dell'Università di avvalersene con apposita delibera, come puntualmente previsto dall'art. 2, comma 6, dello Statuto (pubblicato in G.U. n. 279 del 27.11.1999), cosicché la notificazione dell'atto introduttivo doveva considerarsi conforme a legge e nullo l'atto di appello per difetto di ius postulandi dell'Avvocatura dello Stato.

2. Il ricorso è infondato perchè la sentenza impugnata ha deciso conformemente al diritto, ancorchè la motivazione necessiti di correzione e integrazione (*art. 384 c.p.c., comma 2*).

La questione è stata esaminata, in tutti i profili implicati nella controversia, dalle Sezioni unite della Corte con la sentenza 10 maggio 2006, n. 10700, emanata a composizione di contrasto di giurisprudenza.

I principi affermati da questa sentenza giustificano l'esito di rigetto del ricorso.

3. Si premette la ricognizione del quadro normativo in tema di disciplina del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Il *R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611* (T.U. delle leggi sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), disciplina distintamente la rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato (racchiusa nei capi primo, secondo e terzo, artt. da 1 ad 11), e la rappresentanza e difesa di amministrazioni non statali e degli impiegati (racchiusa nel titolo secondo, artt. 43, 44 e 45).

3.1. I tratti distintivi della prima (c.d. patrocinio obbligatorio) sono costituiti: dalla attribuzione della rappresentanza, patrocinio e assistenza in giudizio delle "amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo", alla Avvocatura dello Stato (art. 1, comma 1); dalla non necessità del mandato (art. 1, comma 2); dalla impossibilità per le amministrazioni dello Stato di richiedere l'assistenza di avvocati del libero foro, se non per ragioni assolutamente eccezionali, inteso il parere dell'Avvocato generale dello Stato (art. 5); dalla individuazione, nelle cause in cui è parte una amministrazione dello Stato, di uno specifico foro dello Stato (art. 6); dall'obbligo della notifica degli atti giudiziari alle amministrazioni dello Stato presso l'Avvocatura dello Stato (art. 11).

3.2. La disciplina della seconda (c.d. patrocinio facoltativo o autorizzato) è dettata dal *R.D. n. 1611 del 1933, art. 43*, in virtù del quale l'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e difesa in giudizio di amministrazioni pubbliche non statali ed enti sovvenzionati, sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato, "sempre che ne sia autorizzata da disposizioni di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con R.D.", e dall'art. 45, il quale dispone che per l'esercizio delle funzioni di cui ai due precedenti articoli (il riportato art. 43 e l'art. 44, concernente la difesa degli impiegati) si applica l'art. 1, comma 2. 3.3. La suindicata disciplina è stata integrata dalla *L. 3 aprile 1979, n. 103, art. 11*, che ha aggiunto all'art. 43 tre commi: il comma 3, il quale stabilisce che, qualora sia intervenuta l'autorizzazione, la rappresentanza e la difesa in giudizio è assunta dall'Avvocatura dello Stato "in via organica ed esclusiva", eccettuati i casi di conflitto di interessi con lo Stato; il comma 4, secondo cui, salve le ipotesi di conflitto, ove tali amministrazioni ed enti intendano, in casi speciali, non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato, debbono adottare apposita motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza; il comma 5, che estende le disposizioni di cui ai commi precedenti agli enti regionali, previa

deliberazione degli organi competenti.

3.4. Il patrocinio autorizzato per le amministrazioni non statali, secondo l'originaria disciplina dettata dagli artt. 43 e 45, si distingue da quello obbligatorio, previsto per le amministrazioni dello Stato (anche se organizzate ad ordinamento autonomo) dagli artt. da 1 a 11, sia in ragione della fonte, costituita per il primo da una espressa autorizzazione normativa, sia per i più limitati effetti processuali, consistenti, in virtù dell'espresso richiamo, nell'art. 45, all'art. 1, comma 2, nella sola esclusione della necessità del mandato. Il mancato richiamo agli artt. 6 ed 11 determina infatti l'inapplicabilità del foro dello Stato (*art. 25 c.p.c.*) e della domiciliazione presso l'Avvocatura ai fini della notificazione di atti e provvedimenti giudiziali (*art. 144 c.p.c.*), previsti per le sole amministrazioni dello Stato.

3.5. Tale diversa ampiezza di effetti sul piano della disciplina processuale, non ha subito modifiche per effetto dell'introduzione, ad opera della *L. n. 103 del 1979, art. 11*, dei tre commi aggiunti all'art. 43, ed in particolare del comma 3, secondo cui, qualora sia intervenuta l'autorizzazione, la rappresentanza e la difesa in giudizio è assunta dall'Avvocatura dello Stato "in via organica ed esclusiva".

La piena equiparazione, sul piano degli effetti processuali, tra patrocinio obbligatorio e patrocinio autorizzato, che sarebbe stata determinata dalla espressa qualificazione della rappresentanza dell'Avvocatura come "organica ed esclusiva", non è sostenibile.

Ben più ristretta è la portata delle integrazioni apportate dalla *L. n. 103 del 1979*.

I tre nuovi commi disciplinano solo il rapporto interno tra ente autorizzato ed Avvocatura dello Stato, qualificandolo come caratterizzato da organicità ed esclusività, eccettuate le ipotesi di conflitto di interesse con lo Stato (in quanto patrocinato per legge dall'Avvocatura, impossibilitata a difendere le contrapposte parti in lite) o con le regioni (in quanto ammesse al patrocinio facoltativo dell'Avvocatura dal *D.P.R. n. 616 del 1977, art. 107*, con eguale conseguenza), e con previsione, salve le suindicate ipotesi di conflitto, della facoltà di non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato in casi speciali con delibera motivata. La qualificazione della rappresentanza e difesa dell'Avvocatura come "organica ed esclusiva", attiene palesemente al rapporto interno tra ente e Avvocatura dello Stato in veste di difensore. Rapporto caratterizzato da organicità, in ragione della esclusione della necessità del mandato (come del resto, già espressamente previsto dall'art. 45, mediante il rinvio all'art. 1, comma 2, per il patrocinio obbligatorio per le amministrazioni dello Stato), e da esclusività, nel senso che non è possibile per l'ente autorizzato al patrocinio dell'Avvocatura ex art. 43, non avvalersene per far ricorso ad avvocati del libero foro (eccettuati i casi di conflitto con altri enti, come lo Stato e le regioni, difesi anch'essi dall'Avvocatura), se non in casi speciali e mediante apposita delibera motivata (l'esclusività è ben più rigorosamente presidiata dall'art. 5, per le amministrazioni dello Stato).

A ciò si aggiunga che la pretesa equiparazione tra patrocinio obbligatorio e facoltativo ad opera della *L. n. 103 del 1979, art. 11*, con conseguente estensione della operatività delle disposizioni sul foro dello Stato (*R.D. n. 1611 del 1933, art. 6 ed art. 25 c.p.c.*) e sulle notificazioni alle Amministrazioni dello Stato (*R.D. n. 1611, art. 11 ed art. 144 c.p.c.*) anche alle amministrazioni non statali autorizzate ad avvalersi della difesa dell'Avvocatura ed agli enti regionali, in quanto produttiva di rilevanti effetti sul piano processuale anche nei confronti dei terzi in lite con tali enti, avrebbe evidentemente richiesto ben più specifica ed espressa enunciazione.

Anche dopo le integrazioni all'art. 43, apportate alla *L. n. 103 del 1979, art. 11*, è rimasta quindi in vita, con netta differenziazione sul piano degli effetti processuali, la distinzione tra patrocinio obbligatorio e patrocinio facoltativo o autorizzato.

4. Per quanto concerne il tema specifico della rappresentanza e difesa delle Università statali, prima delle modifiche al sistema universitario introdotte dalla *L. 9 maggio 1989, n. 168*, che ha riconosciuto alle Università ampia autonomia (artt. 6 e 7), la giurisprudenza della Corte di cassazione, nel vigore del *R.D. 31 agosto 1933, n. 1592* (T.U. delle leggi sull'istruzione superiore), secondo cui le Università statali sono dotate di personalità giuridica e autonomia amministrativa, didattica e disciplinare (art. 1, comma 3), in linea di principio era pervenuta a riconoscere alle Università statali natura di organi statali, essendo inserite nell'organizzazione statale, come risultava sia dall'imputazione allo Stato di almeno una parte degli atti posti in essere, sia dallo status del personale, anche docente, appartenente ai ruoli degli impiegati dello Stato, sia dalla fonte del loro finanziamento posto a carico dello Stato (Cass. S.U. n. 2546/1975, in tema di giurisdizione della Corte dei conti per i giudizi di responsabilità nei confronti di amministratori e dipendenti delle Università).

Un inquadramento siffatto apriva la via per ritenere che per le Università statali - almeno per gli atti posti in essere nella suindicata qualità di organi dello Stato, e non nell'esercizio della propria limitata autonomia - trovava applicazione il patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi del *R.D. n. 1611 del 1933, art. 1* e ss., con pienezza di effetti sul piano della disciplina processuale, quanto al foro erariale (*R.D. art. 6, e art. 25 c.p.c.*) ed alla domiciliazione per le notificazioni (*R.D. art. 11, e art. 144 c.p.c.*).

4.1. Va ancora rilevato che una specifica disciplina circa la rappresentanza delle Università era dettata dal *R.D. n. 1592 del 1933, art. 56*, secondo cui: "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, semprechè non trattisi di contestazioni contro lo Stato".

In tale disposizione, tenuto conto della formula utilizzata (possono essere rappresentati e difesi)

va ravvisata una autorizzazione all'assunzione del patrocinio, che, coordinandosi con quanto previsto dal *R.D. n. 1611 del 1933, art. 43*, integra una ipotesi di patrocinio facoltativo o autorizzato, con i limitati effetti previsti per tale forma di rappresentanza (esclusione della necessità del mandato e facoltà di non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato con apposita e motivata delibera, ma inoperatività del foro erariale e della domiciliazione per le notifiche). Ed è a tale disciplina che in varie occasioni si è riferita la giurisprudenza di della Corte (Cass. n. 4512/83, secondo cui, ai sensi del *R.D. n. 1592 del 1933, art. 56, comma 4*, del *R.D. n. 1611 del 1933, art. 43*, come modificato dalla *L. n. 103 del 1979, art. 11*, l'Università può affidare la difesa ad avvocati del libero foro solo con apposita e motivata Delib. n. 1057 del 1987, che in relazione alle suindicate disposizioni riafferma il principio; n. 2321 del 1986, ancora sul tema).

4.2. La *L. 9 maggio 1989, n. 168*, con la quale è stato istituito il Ministero dell'università e della ricerca scientifica, ha dettato, nel titolo secondo, nuove norme sulla autonomia delle Università;

(art. 6, comma 1, dispone che le Università sono dotate di personalità giuridica e, in attuazione dell'art. 33 Cost., hanno autonomia didattica, scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e si danno ordinamenti autonomi con propri statuti e regolamenti; all'art. 7, comma 1, prevede che le entrate delle università sono costituite da trasferimenti dello Stato, da contributi obbligatori e da altre forme di autonome di finanziamento (contributi volontari, proventi di attività, rendite, frutti e alienazioni del patrimonio, atti di liberalità e corrispettivi di contratti e convenzioni); nel comma 7, dispone che le università possono adottare un regolamento di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme sull'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, ma comunque nel rispetto dei relativi principi.

Si tratta di una disciplina che, mentre conferma la soggettività giuridica delle Università statali, già riconosciuta dal *R.D. n. 1592 del 1933, art. 1*, ne rafforza significativamente l'autonomia, con l'attribuzione, oltre a quella didattica e scientifica, già presente nel citato R.D., di quella organizzativa, finanziaria e contabile, e soprattutto della autonomia normativa statutaria e regolamentare.

Potestà, quest'ultima, idonea a caratterizzare le Università come ente pubblico autonomo, e non più come organo dello Stato.

Ed in tal senso depone anche la mutata natura del rapporto di lavoro dei dipendenti, dal momento che sia gli impiegati tecnici ed amministrativi (*D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, art. 6, comma 5*), sia anche i docenti e ricercatori (*L. 24 dicembre 1993, n. 937, art. 5, commi 9 e 10*), sono da considerare non più dipendenti statali bensì dipendenti dell'Ente - Università. Viene così meno, infatti, uno dei principali elementi considerati dalla sentenza n. 2546/75 a sostegno della tesi che qualificava le università come organi dello Stato.

Nè vale in contrario la persistenza del prevalente finanziamento da parte dello Stato (anch'esso valorizzato dalla citata decisione), che, mentre è coerente con la confermata qualificazione dell'Ente - Università come amministrazione pubblica, non è di per sè determinante ai fini della pretesa natura di ente - organo dello Stato.

4.3. Deve quindi ritenersi venuta meno la possibilità di ritenere operante per l'Ente - Università il patrocinio obbligatorio riservato, *R.D. n. 1611 del 1933, ex art. 1*, alle sole amministrazioni dello Stato ed ai loro organi. Non meritano pertanto adesione le decisioni della Corte che, anche dopo la *L. n. 168 del 1989*, hanno continuato a qualificare le Università, ai fini della rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, come organi dell'amministrazione statale, con conseguente operatività della disciplina propria del patrocinio obbligatorio dettata dal *R.D. n. 1611 del 1933, artt. da 1 a 11*, (sent. n. 2061/94; n. 8877/97; n. 13292/99). Le menzionate sentenze non danno infatti conto dell'incidenza della *L. n. 168 del 1989*, sulla qualificazione delle Università, ma si limitano a richiamare la giurisprudenza risalente che qualificava le Università come organi statali (in particolare la sent. n. 2456/75). E si tratta comunque di orientamento non univoco (v. sent. n. 12346/99, che esclude l'applicabilità del foro erariale, sul rilievo che le università non sono amministrazioni dello Stato ai sensi del *D.Lgs. n. 29 del 1993, art. 1, comma 2*, ora *D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2*).

4.4. Nè potrebbe sostenersi l'applicabilità del patrocinio obbligatorio traendo argomento dalla sua estensione, ai sensi del citato art. 1, alle amministrazioni dello Stato "anche se organizzate ad ordinamento autonomo". L'estensione riguarda infatti una specificazione del genere "amministrazione dello Stato", caratterizzata da ordinamento autonomo, e le Università, per quanto sopra rilevato, non possono più essere considerate amministrazioni dello Stato, bensì amministrazioni pubbliche (v. *D.Lgs. n. 29 del 1993, art. 1, comma 2*, ora *D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1, comma 2*) con ordinamento autonomo.

5. Se non è più predicabile la vigenza, per le Università, del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato del *R.D. n. 1611 del 1933, ex art. 1*, in quanto organi dello Stato, deve invece affermarsi che, anche dopo il riconoscimento delle Università come enti autonomi, in virtù della *L. n. 168 del 1989*, resta fermo il patrocinio autorizzato ai sensi del *R.D. n. 1592 del 1933, art. 56*, con i limitati effetti di cui al *R.D. n. 1611 del 1933, artt. 43 e 45* (a tale disciplina, successivamente alla *L. n. 168 del 1989* hanno fatto correttamente riferimento le sentenze n. 7649/97 e n. 1086/01, entrambe in tema di facoltà, per le Università, di non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato affidando il mandato ad avvocati del libero foro con apposita e motivata delibera). Queste le ragioni che sorreggono l'assunto.

5.1. Il *R.D. n. 1592 del 1933, art. 56*, non risulta espressamente abrogato dalla *L. n. 168 del*

1989, nè si configura abrogazione tacita per incompatibilità, poichè la citata legge non reca disposizioni in materia.

5.2. Non possono assumere rilevanza disposizioni eventualmente adottate dalle Università con il regolamento di ateneo volte ad escludere il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato in deroga alla disciplina fissata dal *R.D. n. 1592 del 1933, art. 56*, e del *R.D. n. 1611 del 1933, art. 43*.

Non giova richiamare al riguardo la *L. n. 168 del 1989, art. 7, comma 11*, secondo cui, per ciascuna Università, con l'emanazione del regolamento di ateneo, cessano di aver efficacia le disposizioni legislative e regolamentari con esso incompatibili. Ai sensi del precedente comma 7, il regolamento di ateneo può infatti dettare soltanto norme per l'amministrazione, la finanza e la contabilità, anche in deroga alle norme sull'ordinamento contabile dello Stato e degli enti pubblici, e non può quindi recare norme in materia processuale in grado di derogare a norme di tale natura. Simili disposizioni sarebbero, quindi, disapplicabili nel giudizio ordinario ai sensi della *L. n. 2248 del 1865, art. 5*. 5.3. Diversamente da quanto è accaduto per le istituzioni scolastiche, anch'esse oggetto di una riforma attributiva di autonomia (con la *L. 15 marzo 1997, n. 59*), è mancato per le Università uno specifico intervento del legislatore sul punto. Per istituti e scuole di ogni ordine e grado, per i quali, in quanto organi dello Stato, era pacificamente operante il patrocinio obbligatorio *R.D. n. 1611 del 1933, ex art. 1*, con pienezza di effetti sul piano processuale, il *D.P.R. n. 352 del 2001*, dopo che con la *L. n. 59 del 1997, art. 21*, alle istituzioni scolastiche è stata attribuita l'autonomia e la personalità giuridica, ha infatti disposto che l'Avvocatura "continua" ad assumere il patrocinio. E l'espressione "continua" usata dalla norma rende chiara la volontà del legislatore di disporre la protrazione del patrocinio obbligatorio come in precedenza operante (v., in tal senso, Cass. n. 12977/04). Per università ed istituzioni scolastiche vige quindi una disciplina differenziata quanto al patrocinio dell'Avvocatura, che appare tuttavia giustificata dalla diversa consistenza delle rispettive autonomie.

6. Il rigetto del ricorso, a questo punto, deriva esclusivamente dalla disciplina particolare dettata, in deroga a quella generale sopra individuata, dal codice di rito in tema di notificazione dei ricorsi introduttivi di controversie di lavoro alle amministrazioni pubbliche. L'art. 415, comma 7, (aggiunto dal *D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, art. 41*), dispone: Nelle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 413, comma 5, il ricorso è notificato direttamente presso l'amministrazione destinataria ai sensi dell'art. 144, comma 2.

Per le amministrazioni statali o ad esse equiparate, ai fini della rappresentanza e difesa in giudizio, si osservano le disposizioni delle leggi speciali che prescrivono la notificazione presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato competente per territorio.

6.1. Tutto il discorso svolto in precedenza conduce alla conclusione certa che le Università, pur essendo enti pubblici autonomi, e dunque amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali (vedi la menzione specifica delle "istituzioni universitarie" nel *D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 1, comma 2*), sono da ricomprendere tra le amministrazioni pubbliche equiparate a quelle statali ai fini della rappresentanza e difesa in giudizio. La norma, infatti, è chiara, nel riferirsi ad amministrazioni pubbliche, certamente non statali, per le quali opera in via normale la rappresentanza e difesa in giudizio dell'Avvocatura erariale (ancorchè il regime possa essere derogato sulla base di apposita delibera dell'ente), prescrivendo la notificazione presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il giudice individuato in base al foro del dipendente di cui all'art. 413, comma 4. Si tratta, evidentemente, di equiparazione che spiega effetti soltanto per le controversie individuali di lavoro, in forza di previsione normativa non applicabile a controversie di altra natura.

7. Il rigetto del ricorso consegue, quindi, all'applicazione del seguente principio di diritto: "Alle Università, dopo la riforma introdotta dalla *L. 9 maggio 1989, n. 168*, non può essere riconosciuta la qualità di organi dello Stato, ma quella di ente pubblico autonomo, con la conseguenza che, ai fini della rappresentanza e difesa da parte dell'Avvocatura dello Stato, non opera il patrocinio obbligatorio disciplinato 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*, come modificato dalla *L. 3 aprile 1979, n. 103*, cit. *R.D. art. 11 e art. 45*, con i limitati effetti previsti per tale forma di rappresentanza: esclusione della necessità del mandato e facoltà di non avvalersi dell'Avvocatura dello Stato con apposita e motivata delibera. Il patrocinio autorizzato rende inapplicabile le disposizioni sul foro dello Stato (*art. 25 c.p.c.*) e sulla domiciliazione presso l'Avvocatura ai fini della notificazione di atti e provvedimenti giudiziari, fatta eccezione, in ordine alla notificazione, delle controversie di lavoro promosse contro amministrazioni pubbliche cui si applica il patrocinio autorizzato e sono perciò equiparate alle amministrazioni statali ai fini della rappresentanza e difesa dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'*art. 415 c.p.c., comma 7*". 8. La natura della questione, sulla quale il contrasto di giurisprudenza è stato composto in epoca successiva alla proposizione del ricorso, e la correzione della motivazione della sentenza impugnata inducono a compensare per l'intero le spese del giudizio di cassazione per giusti motivi.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e compensa per l'intero le spese del giudizio di cassazione.
Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Lavoro, il 18 giugno 2008.
Depositato in Cancelleria il 29 luglio 2008

