

(N. 1266)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del Senatore TRABUCCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 DICEMBRE 1955

Modificazioni alle norme sulla rappresentanza in giudizio dello Stato.

ONOREVOLI SENATORI. — È a tutti noto che in regime democratico l'autorità dello Stato assume un rilievo particolare dal fatto che alla formazione della volontà sovrana il popolo stesso concorre. Lo Stato democratico non personifica il tiranno, ma sintetizza in se stesso i cittadini organizzati dai quali, concepiti unitariamente come « Popolo », promanano le leggi, in nome dei quali si esercita l'amministrazione ed il Governo e si amministra la giustizia.

Ma è caratteristica conseguenza di questa concezione che si attui il cosiddetto stato di diritto, perchè la stessa Amministrazione dello Stato deve essere soggetta alla suprema autorità della legge, sia essa la legge costituzionale sia la legge ordinaria, onde anche il più misero cittadino deve avere il potere di richiedere che gli sia resa giustizia di fronte all'atto illegittimo di chi sia investito anche del più alto dei poteri.

La complessità d'altra parte della amministrazione statale non può permettere che lo Stato possa essere chiamato in giudizio avanti ogni Tribunale, tanto più in quanto la generale efficacia delle disposizioni legislative e quindi la similitudine dei giudizi che spesso si ripetono ha reso necessario che si costituisse un corpo di avvocati specializzatissimi e preparati per la difesa degli interessi dello Stato.

La applicazione di questi principi ha ispirato da un lato le norme per le quali l'Amministrazione statale può essere convenuta, quando si lamenti la lesione di un diritto soggettivo (eccetto casi particolari) avanti i Tribunali ordinari, dall'altro le provvide disposizioni sul Foro dello Stato e sulla rappresentanza e difesa delle amministrazioni statali, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, da parte della Avvocatura dello Stato.

Col regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, la materia è stata regolata in modo unitario ed è stato anche sancito il principio per cui « le citazioni, i ricorsi e qualsiasi atto di opposizione giudiziale devono essere notificati alle amministrazioni dello Stato presso l'Ufficio della Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona che la rappresenta secondo le norme organiche ».

L'esatta interpretazione della norma ha sottolineato che la citazione deve essere notificata presso la Avvocatura dello Stato competente, ma *nella persona* che rappresenta la Amministrazione secondo le norme organiche.

Per la applicazione della norma sono sorte e costantemente sorgono contestazioni; non essendo facile a chi non sia esperto di diritto

amministrativo, e talvolta neppure a chi sia poco esperto individuare la persona che rappresenta una amministrazione, secondo le norme organiche. La situazione è aggravata dal testo dell'articolo 52 della stessa legge che si esprime esattamente così: « Fino a quando non sia approvata una nuova tabella in sostituzione di quella annessa al regio decreto 25 giugno 1865, n. 2361, le notificazioni alle amministrazioni dello Stato degli atti di cui agli articoli 11 e 12 debbono essere fatte, ferme le norme di competenza contenute nel titolo I, alla persona che le rappresenta nel luogo ove risiede l'Autorità giudiziaria che sarebbe competente secondo le norme ordinarie della procedura civile ».

La tabella allegata al regio decreto 25 giugno 1865, n. 2361, è evidentemente anacronistica, essendo essa stata dettata per lo Stato italiano di quei tempi, e le contestazioni in argomento alla legittimità o alla illegittimità, alla nullità o alla annullabilità delle notificazioni si susseguono. Due sono le conseguenze di questo stato di cose: da un lato appare al complesso degli ignari cittadini che lo Stato, difeso abilissimamente dalla sua Avvocatura, voglia sottrarsi al giudizio sulla legittimità o illegittimità dei suoi atti con eccezioni di natura formale che vengono facilmente classificate dai non esperti come pretestuose, dall'altro si aggravano i Tribunali e le Corti di giudizi sostanzialmente inutili agli effetti della vera giustizia.

Di qui la necessità della semplicizzazione delle forme: necessità che si inquadra nei principi premessi a questa relazione, perchè tutti i cittadini devono essere posti nella condizione di poter convenire in giudizio lo Stato senza bisogno di particolari ricerche e senza la possibilità che la loro azione sia frustrata da ostacoli puramente formali. Una volta che la citazione, il ricorso, l'atto giudiziale viene notificato, con la consegna materiale ad un organo tecnico quale è l'Avvocatura dello Stato è evidentemente inutile la indicazione della persona fisica che dovrebbe essere citata come rappresentante locale della Amministrazione. A questo

scopo ho formulato il disegno di legge che ho l'onore di presentare.

Con l'occasione sembra a me opportuna una altra modificazione. L'articolo 13 del decreto citato fa eccezione alla regola della notificazione presso la Avvocatura dello Stato per i giudizi avanti i Pretori ed i Conciliatori (e la norma è perfettamente logica dato che si tratta di controversie di scarsa entità) e per quelli che si svolgono avanti le giurisdizioni amministrative o speciali ed innanzi agli arbitri. Probabilmente si è voluto sottolineare anche in questa occasione che la giurisdizione amministrativa è essa stessa inserita nella Amministrazione, per cui potrebbe concepirsi la possibilità di un preventivo esame da parte della amministrazione alla quale vien fatta la notifica, prima che la pratica sia affidata alle cure della Avvocatura. Ma la realtà pratica ha insegnato che anche di fronte alle giurisdizioni amministrative e speciali, la difesa viene attuata dalla Avvocatura (e sempre con grande acutezza e competenza). Viene quindi a cessare la ragione per la distinzione circa i modi di notificazione, distinzione che ha pur essa dato luogo a contestazioni notevoli e ad oscillazioni giurisprudenziali come quelle, di cui non è ancora spenta la eco, relative alla notificazione delle citazioni a comparire avanti il Tribunale Superiore delle Acque pubbliche per i giudizi di sua competenza diretta (articolo 143 del testo unico approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775).

La sanzione di un principio unico: notificazione sempre alla Avvocatura dello Stato con la sola eccezione dei giudizi avanti i Conciliatori ed i Pretori, renderà molto più semplice e chiaro a chiunque l'*ordo procedendi* senza danno per lo Stato, e con aumento della sua autorità, perchè la sua difesa sarà fatta sul terreno del diritto e non su di un terreno procedurale che mal si addice talvolta alla stessa dignità della Amministrazione.

Confido pertanto che il Senato vorrà sanzionare con la sua autorità il seguente disegno di legge.

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

Il primo comma dell'articolo 11 del regio decreto-legge 30 ottobre 1933, n. 1611, è modificato come segue:

« Salva la disposizione dell'articolo seguente le citazioni, i ricorsi, e qualsiasi atto di opposizione giudiziale devono essere notificati alle amministrazioni dello Stato presso l'Ufficio della Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente ».

## Art. 2.

Nell'articolo 12 del regio decreto 30 ottobre 1944, n. 1611, sono soppresse le parole « come per quelli che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali od innanzi agli arbitri ».

## Art. 3.

L'articolo 52 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, è sostituito dal seguente:

« Le notificazioni alle amministrazioni dello Stato degli atti di cui agli articoli 11 e 12 debbono essere fatte, ferme le norme di competenza contenute nel titolo I, alla persona del Ministro in carica ».

## Art. 4.

La presente legge entra in vigore il primo gennaio dell'anno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.