

CONSIGLIARE LO STATO: L'AVVOCATURA DELLO STATO COME GARANTE SILENZIOSA DELLA LEGALITÀ AMMINISTRATIVA

di Gianmarco FALDUTI*

ABSTRACT

Il presente contributo analizza il ruolo dell'Avvocatura dello Stato quale istituzione di rilevanza cruciale nell'ordinamento italiano, con particolare attenzione alla sua funzione consultiva. Dopo un inquadramento storico dell'evoluzione dell'Avvocatura, il lavoro si sofferma sulla sua natura di organo ausiliario dello Stato, evidenziandone il ruolo nell'assicurare la legittimità dell'azione amministrativa. Viene approfondita la funzione consultiva, spesso sottovalutata rispetto a quella contenziosa, ma centrale per la prevenzione del contenzioso e la razionalizzazione dell'attività amministrativa. Particolare attenzione è dedicata al tema dell'accessibilità dei pareri resi dall'Avvocatura, alla luce del principio di trasparenza e del segreto professionale, nonché alla questione della mancata costituzionalizzazione dell'Avvocatura, che solleva interrogativi sistematici sul suo inquadramento giuridico. L'Avvocatura dello Stato emerge, in conclusione, come presidio tecnico e garanzia di legalità nel sistema amministrativo, nonostante l'assenza di un formale riconoscimento costituzionale.

This paper analyzes the State Legal Service (Avvocatura dello Stato) as a strategic legal institution within the Italian legal system, with a particular focus on its advisory function. Following a historical overview of its development, the study examines its nature as an auxiliary body of the State, highlighting its role in ensuring the legality of administrative action. Special attention is given to the advisory function, often overlooked in comparison to its litigation role, but crucial for preventing disputes and enhancing the coherence of administrative decisions. The paper also addresses the issue of access to legal opinions issued by the State Legal Service, balancing the principles of administrative transparency and professional secrecy. Furthermore, it considers the implications

of the absence of constitutional recognition of the institution, raising structural questions about its legal classification. In conclusion, the Avvocatura dello Stato emerges as a technical guarantor of legality within the administrative system, despite lacking formal constitutional status.

SOMMARIO

ABSTRACT	1
1. Brevi cenni storici	1
2. Il volto attuale dell'Avvocatura dello Stato ...	2
3. La funzione consultiva: questioni e prassi	4
4. Considerazioni conclusive.....	9

1. BREVI CENNI STORICI

L'Avvocatura dello Stato, nonostante l'assenza di un riferimento costituzionale (da sempre sperato¹), riveste nell'ordinamento italiano un ruolo estremamente strategico e centrale.

Fin dalla sua nascita tale istituto-ente svolge una funzione essenziale nell'ingranaggio ordinamentale-istituzionale: "difende e consiglia" lo Stato, nella sua forma più ampia.

Infatti, lo Stato, al pari dei privati cittadini, deve operare nel rispetto delle norme, non è *legibus solutus*², e può e deve essere chiamato a rispondere davanti agli organi giurisdizionali della sua azione.

Si tratta di un'istituzione dalle origini antiche. È infatti possibile individuare la prima traccia dell'Avvocatura dello Stato – intesa come corpo di giuristi preposti alla difesa in giudizio degli interessi erariali – nei cd. *Advocati fisci*. Istituzione del diritto romano, sorta durante l'Imperatore Adriano, che assicurava la difesa e la rappresentanza in giudizio del *Fiscus*, il patrimonio dell'Imperatore, e che lo faceva distinguere e separare dall'*Aerarium*, il patrimonio dello Stato.³ Il patrocinio degli

* Dottore in Giurisprudenza.

¹ Sul punto si veda P. GALLO, in S. BATTINI – B. G. MATTARELLA – A. SANDULLI – G. VESPERINI (a cura di), *Codice ipertestuale della giustizia amministrativa*, Torino, 2007

² Cfr. In senso positivo ULPiano, in *Digesta, Giustiniano I*, 533 d.C.; in senso contrario T. HOBBS, *Leviathan*, 1651

³ Cfr. U. TAMBRONI, *Avvocature Erariali*, in *Il Digesto Italiano*, UTET, 1893-1899

Advocati fiscus riguardava tutti gli interessi patrimoniali dello Stato e, in qualche caso – specie laddove sussistevano dei vantaggi per il fisco –, era loro riconosciuta la facoltà di promuovere azioni penali.⁴

L'antenato più prossimo all'Avvocatura dello Stato di oggi era la Avvocatura Regia del Gran Ducato di Toscana, istituita nel 1765 dal Granduca Leopoldo I di Lorena. Tale Ufficio godeva del principio della “distinzione del posto e della sedia sopra ogni altro difensore”, in quanto non si iniziava “lite” se non consigliata dall'Avvocato Regio, sicché disponeva liberamente della causa.⁵ L'Avvocato Regio era innanzitutto consultore dell'Amministrazione, ovvero dirigente del contenzioso e del consultivo legale.⁶

Con l'unificazione dello Stato italiano, si seguì il modello del Gran Ducato di Toscana, istituendo la Regia Avvocatura Erariale⁷ con compiti di consulenza legale e tutela giudiziale e stragiudiziale dell'Amministrazione erariale⁸.

Successivamente, con la legge delega n. 2781/1875, si procedette ad elaborare una riforma per la difesa dello Stato nei giudizi civili. E con il R.D. n. 2194/1876 fu emanato il regolamento di attuazione che è considerato l'atto di nascita dell'Avvocatura dello Stato, denominata all'epoca Regia Avvocatura Erariale, suddivisa in origine in otto Sezioni. L'art.1 del cit. decreto prevedeva infatti che “*le difese e le consultazioni legali per le Amministrazioni dello Stato venissero affidate in via esclusiva agli Uffici dei Regi Avvocati Erariali*”. Nello specifico, gli Uffici dei Regi Avvocati Erariali avevano la rappresentanza e difesa diretta delle

Amministrazioni in giudizio ed erano dotati di un potere di direzione-consultazione delle Amministrazioni.⁹

Se con il R.D. n. 1483/1930, la denominazione di Avvocatura Erariale fu cambiata in “Avvocatura dello Stato”, con il R.D. n. 2/1931, transitò dal Ministero delle Finanze alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri. Infine, il R.D. n. 1611/1933 riunì tutte le disposizioni normative che riguardavano la rappresentanza e la difesa dello Stato in giudizio, ed il R.D. n. 1612 dello stesso anno ne regolamentò l'attuazione.

2. IL VOLTO ATTUALE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

Oggi, l'Avvocatura dello Stato – che è Ente ausiliario dello Stato e di determinati altri Enti¹⁰ e/o Amministrazioni¹¹ –, ed anche a seguito delle disposizioni di cui alla L. n. 103/1979, consiste in un “pool” di giuristi specializzati che assicura “la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo” dinanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede. Gli uffici sono costituiti da una “avvocatura generale”, con sede in Roma, e dalle singole avvocature distrettuali che “hanno sede in ciascun capoluogo di regione” e, comunque, in ogni sede di Corte di appello. Le diramazioni territoriali provvedono quindi alla rappresentanza e difesa in giudizio delle amministrazioni nelle rispettive circoscrizioni (art. 9 della l. n. 103/79¹²).

⁴ Cfr. S. SCOCA, *Avvocatura dello Stato*, Noviss. Dig. It., Torino, 1958.

⁵ Cfr. G. MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice civile*, III, Firenze, 1879.

⁶ Cfr. A. BRUNI - G. PALATIELLO, *La difesa dello Stato nel processo*, Padova, 2011.

⁷ Cfr. R.D. n. 915/1862

⁸ Cfr. F. MENESTRINA, *L'Avvocatura dello Stato in Italia ed all'estero*, in *Rivista dir. Processuale*, 1931, 204.

⁹ Cfr. I. F. CARAMAZZA, *La difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana*, in *Rass. Avv. St.*, 2012.

¹⁰ Sul tema degli altri Enti si veda: M. CAPPAL, *Riflessioni sulle possibili relazioni tra potere di segnalazione e legittimazione a ricorrere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: esiste un collegamento tra gli articoli 21 e 21 bis della legge 287/1990?*, in *Federalismi.it*, 2013, 24; M. ANTONIOLI, *La rappresentanza in giudizio dell'Autorità e le amministrazioni*

indipendenti dopo la legge Antitrust, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995; A. MEZZOTERO - M. V. LUMETTI, *Il Patrocinio erariale autorizzato: è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato. Il caso delle Autorità portuali in alcune recenti contrastanti decisioni del giudice amministrativo (T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sent. 25 marzo 2009 n. 190, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III ter, sent. 6 maggio 2009 n. 4649)*, *Rass. Avv. St.*, 2009; A. CRISMANI - M. CROCE - L.K. GERGIC - E. GIARDINA - G. TOMMASINI, *Il contenzioso di Ateneo*, A. CRISMANI (a cura di), Napoli, 2025.

¹¹ Cfr. M. GERARDO, *I soggetti patrocinati dall'Avvocatura dello Stato. Regime giuridico e ricognizione degli enti patrocinati*, in *Rass. Avv. St.*, n. 3., 2019.

¹² Attualmente esistono 25 Avvocature Distrettuali che hanno sede in ciascun capoluogo di regione e, comunque, dove siano istituite sedi di corte d'appello.

L'Avvocatura tutela, in sede giudiziaria, gli interessi patrimoniali e non patrimoniali dello Stato e di altri Enti ammessi al patrocinio (obbligatorio o facoltativo), ai quali presta pure la propria consulenza senza limiti di materia. L'Avvocatura, quindi, svolge da una parte attività contenziosa, perché rappresenta e difende in giudizio l'Amministrazione Statale in tutte le sue articolazioni, e dall'altra attività consultiva, perché presta la propria consulenza ai medesimi soggetti.

Rispetto ai sistemi adottati in altri paesi, nell'ordinamento italiano la tutela legale degli interessi, patrimoniali e non patrimoniali dello Stato, è istituzionalmente attribuita ad un corpo di giuristi specializzati, chiamato a svolgere la sua attività quando la cura dell'interesse pubblico - nelle forme del diritto comune e nell'esercizio di potestà - richieda di promuovere o sostenere una controversia giudiziaria, ovvero compori l'adozione di una determinazione che implichi l'applicazione di regole giuridiche.¹³

I suoi Uffici, posti sotto l'immediata direzione dell'Avvocato Generale, dipendono dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, ma tale gerarchia c.d. "esterna" non interferisce sull'autonomia tecnico-professionale dell'Istituto; l'Avvocatura dialoga infatti direttamente con le Amministrazioni, che sono tenute a fornire i chiarimenti, le notizie ed i documenti necessari per l'esercizio delle competenze che l'ordinamento attribuisce loro.¹⁴

L'Avvocatura dello Stato svolge attività consultiva e svolge attività di rappresentanza, patrocinio ed assistenza in giudizio in virtù di quanto previsto dal T.U. n. 1611 del 30 ottobre 1933, con le modalità previste dal relativo Regolamento approvato con R.D. n. 1612/1933 in favore delle Amministrazioni dello Stato, (talvolta) delle Regioni nonché di vari Enti pubblici.

Il patrocinio può essere cd. obbligatorio¹⁵, può essere cd. autorizzato¹⁶, nel caso di affidamento da parte di altre Amministrazioni pubbliche non statali e di Enti pubblici, e può essere ancora cd. speciale¹⁷, quando si tratta della difesa delle Regioni.

Il patrocinio cd. obbligatorio è un regime processuale esclusivo di assistenza legale e di patrocinio, connotato da norme imperative ed inderogabili, che trova le sue caratteristiche nel "mandato ex lege"¹⁸, nel cd. principio del foro erariale¹⁹ e nell'applicazione di regole speciali sulla notificazione degli atti processuali²⁰.

Lo *ius postulandi* dell'Avvocatura dello Stato è considerato organico, obbligatorio ed esclusivo. L'organicità comporta che gli Avvocati dello Stato esercitino le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede, derivante direttamente dalla legge, non avendo bisogno di alcun mandato speciale, essendo sufficiente che risulti esclusivamente la loro qualità. Questo rapporto di organicità impedisce al Giudice di indagare sull'esistenza o meno dell'incarico attribuito dall'Amministrazione all'Avvocatura dello Stato, ed inoltre la deliberazione dell'organo statale legittimato a promuovere la lite o resistere resta un mero atto interno, privo di alcuna rilevanza processuale e potrà far nascere, in caso di violazione delle direttive impartite all'avvocatura dall'organo statale titolare della *legittimatio ad processum*, una responsabilità disciplinare e/o amministrativa in capo al singolo Avvocato dello Stato per danni erariali eventualmente cagionati, ma non produrrà mai alcun effetto invalidante sul processo.²¹ L'obbligatorietà del patrocinio non ammette alcuna deroga, se non in casi tassativamente previsti²², e l'esclusività comporta l'impossibilità per l'Amministrazione di affidare la difesa legale, congiuntamente o alternativamente, a patrocinatore diverso dalla difesa erariale.²³

¹³ Cfr. G. PALMIERI SANDULLI, *La difesa del Governo italiano nel Contenzioso Internazionale ed Europeo*, *Rass. Avv. St.*, 2022.

¹⁴ Cfr. Enciclopedia Treccani, Vol. 1, pag. 843; nonché *Il Diritto - Enciclopedia Giuridica*, Il Sole 24 ore, pag. 308.

¹⁵ Cfr. Art.1 T.U. n. 1611/1933.

¹⁶ Cfr. Art. 43 T.U. 1611/1933.

¹⁷ Cfr. Art. 1 R.D. n.1611/1933 ed Art.107 D.P.R. n. 616/1977.

¹⁸ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, n. 1/1997.

¹⁹ Cfr. Art. 6 R.D. n. 1611/1933; CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, n. 5174/1997.

²⁰ Cfr. Art. 11 R.D. n. 1611/1933; Art. 144 c.p.c.

²¹ Cfr. A. BRUNI - G. PALATIELLO, *La difesa dello Stato nel processo*, Padova, 2011.

²² Cfr. Art. 5 R.D. n. 1611/1933.

²³ Cfr. M. GERARDO, *I soggetti patrocinati dall'Avvocatura dello Stato. Regime giuridico e ricognizione degli enti patrocinati*, in *Rass. Avv. St.*, n. 3., 2019.

L'Avvocatura dello Stato può essere autorizzata ad assumere la rappresentanza e difesa anche di altre Amministrazioni pubbliche non statali e di Enti pubblici, così come disposto dall'art.43 T.U. n. 1611/1933. La *condicio sine qua non* per l'esercizio di questo patrocinio cd. autorizzato²⁴ è l'esistenza di un provvedimento di autorizzazione che provenga da disposizioni di legge, da un regolamento o da altro provvedimento approvato con Regio Decreto (ovvero con D.P.R.). Nel momento in cui interviene tale provvedimento, la difesa e la rappresentanza sono assunte dall'Avvocatura dello Stato in maniera organica ed esclusiva e, fatta salva l'ipotesi di un conflitto, si applicano le medesime regole previste per il patrocinio obbligatorio²⁵.

In aggiunta al patrocinio obbligatorio delle Amministrazioni dello Stato ed al patrocinio autorizzato degli enti diversi dallo Stato, l'ordinamento contempla anche il c.d. patrocinio

"speciale" delle Regioni a statuto ordinario e di quelle a statuto speciale. Il patrocinio delle Regioni da parte dell'Avvocatura dello Stato deve essere però differenziato in tre forme: obbligatorio, facoltativo e sistematico.²⁶

Il patrocinio obbligatorio è previsto per le Regioni a Statuto Speciale, in estensione dal modello statale alle singole leggi regionali; per patrocinio facoltativo si intende quello costituito per le Regioni a statuto ordinario ex art.107, comma 3, D.P.R. n. 616/1977; per patrocinio sistematico si fa riferimento invece a quello regolato, sempre per le Regioni a Statuto Ordinario, dall'art.10 L. n. 103/1979, in virtù del quale è possibile l'estensione all'Amministrazione regionale di tutte le funzioni esercitate dall'Avvocatura dello Stato in favore delle Amministrazioni statali, in forza di una determinazione della singola Regione²⁷.

3. LA FUNZIONE CONSULTIVA: QUESTIONI E PRASSI

Oltre alla difesa e rappresentanza in giudizio, e dunque allo svolgimento della funzione contenziosa, l'Avvocatura dello Stato svolge una altrettanto importante (ma spesso meno valorizzata) funzione consultiva, prevista e disciplinata dall'art. 13 R.D. n. 1611/1933. Questa funzione viene considerata la seconda anima – spesso posta in secondo piano ma in realtà funzione amministrativa cruciale – dell'Avvocatura dello Stato, perché consiste in una forma di assistenza tecnica complementare alla rappresentanza e difesa in giudizio degli Enti patrocinati e comprende qualsiasi intervento e/o iniziativa non inquadrabile all'interno della tutela legale contenziosa *stricto sensu*.

La previsione normativa che disciplina la funzione consultiva dell'Avvocatura prevede che: *"L'Avvocatura dello Stato provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato; alle consultazioni legali richieste dalle Amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi; esamina progetti di legge, di regolamenti, di capitoli redatti dalle Amministrazioni, qualora ne sia richiesta; predispone transazioni d'accordo con le Amministrazioni interessate o esprime parere sugli atti di transazione redatti dalle Amministrazioni; prepara contratti o suggerisce provvedimenti intorno a reclami o questioni mossi amministrativamente che possano dar materia di litigio"*²⁸. Vi sono poi numerose altre leggi speciali²⁹,

²⁴ Sul patrocinio autorizzato si veda diffusamente L. MAZZELLA, *Il Patrocinio Autorizzato*, Rass. Avv. St., 1999; A. MEZZOTERO – M. V. LUMETTI, *Il Patrocinio erariale autorizzato: è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato. Il caso delle Autorità portuali in alcune recenti contrastanti decisioni del giudice amministrativo (T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sent. 25 marzo 2009 n. 190, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III ter, sent. 6 maggio 2009 n. 4649)*, Rass. Avv. St., 2009.

²⁵ Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, n. 5183/1993.

²⁶ Cfr. E. ZECCA, *Rappresentanza e difesa in giudizio della pubblica amministrazione*, Enciclopedia del Diritto, 1987.

²⁷ Per un'analisi approfondita sul tema si rinvia a: G. ALBENZIO, *Il patrocinio delle regioni da parte dell'avvocatura dello Stato: nuove forme e strutture*, in Rass. Avv. St., 1989; nonché a A. MEZZOTERO – M. V. LUMETTI, *Il Patrocinio erariale autorizzato: è organico, esclusivo e non presuppone alcuna istanza dell'ente all'Avvocatura dello Stato. Il caso delle Autorità portuali in alcune recenti contrastanti decisioni del giudice amministrativo (T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sent. 25 marzo 2009 n. 190, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III ter, sent. 6 maggio 2009 n. 4649)*, Rass. Avv. St., 2009.

²⁸ Cfr. Art.13 R.D. n.1611/1933.

²⁹ Cfr. PARERE CO.CO., prot. n. 396900 del 9 settembre 2015.

generalmente di fonte primaria, che prevedono la pronuncia di pareri da parte dell'Avvocatura³⁰.

Il parere dell'Avvocatura dello Stato di regola è facoltativo, in quanto la sua adozione non può prescindere dalla volontà dell'organo dell'Amministrazione che si è attivata; può essere obbligatorio soltanto nei casi in cui è espressamente previsto dalla legge, ovvero in caso di acquisizione necessitata e non rimessa alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione, mediante un sub-procedimento per la preparazione dell'atto finale dell'*iter* che spetta all'Ente consultante. In ogni caso la competenza ad emanare pareri è affidata all'Ufficio territorialmente competente in relazione alla circoscrizione dell'Ente

richiedente.³¹

È da evidenziare che la consulenza che l'Avvocatura dello Stato presta, senza limiti di materia, in favore dell'Amministrazione Statale e degli Enti ammessi al patrocinio prescinde dal collegamento con situazioni potenzialmente o attualmente litigiose, spaziando dalle consultazioni legali all'esame di progetti di legge, regolamenti o capitoli, alla predisposizione ed all'esame di contratti e transazioni, al parere sui provvedimenti da adottare in ordine a questioni da definire in via amministrativa.

La funzione consultiva, infatti, è svolta, non solo e non tanto, nell'interesse particolare dell'organismo che se ne avvale (ad esempio, per prevenire una lite), ma anche al fine di garantire l'interesse generale alla legalità dell'azione amministrativa e, dunque, in ultima analisi contribuendo a realizzare la "giustizia nell'amministrazione" (art. 100 Cost.).

Vi è però una differenza sostanziale tra i pareri obbligatori, di natura tecnico-giuridica e che comportano la formulazione di un giudizio, ed i

pareri facoltativi, con meri scopi di informazione, che hanno il precipuo fine di orientare l'opinione da parte degli organi esterni. Ciò nonostante, la facoltatività del parere viene comunque ridimensionata dal canone della buona amministrazione, avendo sempre priorità i principi di efficienza e di imparzialità della Pubblica Amministrazione, sicché l'attività consultiva facoltativa si trasforma in "quasi obbligatoria" per via dell'investitura dell'Avvocatura ogni volta che vi sia un dubbio giuridico rilevante³².

L'Amministrazione richiedente può comunque disattendere il parere fornito dall'Avvocatura dello Stato, sia esso facoltativo od obbligatorio, fermo restando che, in questo caso, vi sia una comprovata esigenza e vi sia una motivazione piuttosto rilevante che possa giustificare il dissenso³³.

All'interno dell'Ordinamento statale, nell'ambito della funzione di assistenza consultiva delle Amministrazioni, si affianca, all'Avvocatura dello Stato, il Consiglio di Stato, alternativamente o in concorrenza. Le due attività si distinguono nettamente³⁴, infatti la funzione consultiva svolta dal Consiglio di Stato³⁵ non è espletabile quando possa in qualche modo incidere su un contenzioso in atto, perché in tal caso potrebbe interferire con l'attività giurisdizionale e ledere i principi di terzietà del Giudice e di parità delle parti. È infatti doveroso evidenziare che il Consiglio di Stato emana il proprio parere solo ed esclusivamente sull'interpretazione della legge e su questioni di massima, essendo organo di consulenza imparziale e terzo dello Stato-ordinamento³⁶. Proprio questa sua inopinabile terzietà, fa sì che il Consiglio di Stato e la sua attività consultiva non sono destinati a supportare le scelte dell'Amministrazione ogni volta che lo richieda, a propria discrezione. Infatti, questa

³⁰ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, n. 524/2010, che tra l'altro stabilisce l'autonomia impugnabilità del parere dell'Avvocatura dello Stato quando pone in essere attività consultiva all'interno di un procedimento amministrativo: "*Il parere espresso dall'Avvocatura Distrettuale Stato in ordine alla adottabilità di un provvedimento amministrativo (nella fattispecie proroga della permanenza in servizio di un docente oltre il 70° anno) è atto di natura consultiva che assolve funzione preparatoria e serve rispetto alla statuizione adottata dall'amministrazione e che, pertanto, può formare oggetto di contestazione in sede di impugnazione dell'atto conclusivo del procedimento senza onere di chiamata dell'organo che in esso è intervenuto in funzione consultiva.*"

³¹ Cfr. A. MEZZOTERO - D. ROMEL, *Il Patrocinio delle Pubbliche Amministrazioni*, CSA Editrice, Milano, 2016.

³² Cfr. P. SACCHETTO, *Imparzialità ed efficienza nell'attività consultiva*, in *Rass. Adv. St.*, 2015.

³³ Cfr. Enciclopedia del diritto, pag. 312.

³⁴ Cfr. *ex multis* CONSIGLIO DI STATO, Sez. II, n.129/1997; id., n. 269/2000; id., n. 576/2000; id., n.2395/2008; id., n. 3857/2012.

³⁵ Cfr. Art. 4 R.D. n.1054/1924.

³⁶ Cfr. CONSIGLIO DI STATO., att. norm., 25 settembre 2002, n. 2994; id., sez. II, 12 novembre 2003, n. 1855.

attività consultiva, che, occorre chiarire viene svolta nell'interesse dell'Amministrazione richiedente e non dell'ordinamento in sé, è quella propria dell'Avvocatura dello Stato.³⁷

È stato, a tal proposito, rilevato che sia l'esegesi letterale sia quella storico-sistematica sono concordi nel qualificare l'attività del Consiglio di Stato, in quanto "consulenza giuridico-amministrativa" (e non "giuridica ed amministrativa"), originariamente prestata in prò del Monarca assoluto, come cd. ausilio di merito, e l'attività dell'Avvocatura, in quanto "consulenza legale" sin dall'origine data ad un organo esecutivo soggetto a quello giudiziario, come cd. consiglio di legittimità.³⁸

In sostanza, la funzione consultiva svolta dall'Avvocatura dello Stato ha il precipuo fine di garantire la legalità e la correttezza dell'azione amministrativa³⁹, in un'ottica di collaborazione con l'Amministrazione⁴⁰.

In tale prospettiva riveste particolare importanza la questione dell'accessibilità dei pareri - quindi nell'ambito della funzione consultiva - forniti dall'Avvocatura dello Stato alle

Amministrazioni che ne abbiano fatto richiesta. Più precisamente, occorre interrogarsi se i pareri dell'Avvocatura sottostanno ai principi generali e alla disciplina dell'accesso agli atti della L. n. 241/1990 ovvero se sono estranei a tale normativa. Com'è noto, la disciplina dell'accesso⁴¹ è da intendersi come principio chiave dell'agere amministrativo, inteso come perseguimento dell'interesse pubblico, proiettato in quella cd. casa di vetro⁴². Partendo dalle eccezioni all'accessibilità degli atti che sono previste esplicitamente dalla legge, è da comprendere se tali pareri siano coperti dal cd. segreto professionale e quindi rientrino nell'art. 24, comma 1, della L. n. 241/1990: "è escluso per i documenti coperti da segreto di Stato ai sensi dell'articolo 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801, nonché nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento". A dire il vero, l'art. 2 del DPCM n. 200/1996⁴³, prevede che "ai sensi dell'art. 24, comma 1, della Legge 7 agosto 1990, n. 241, in virtù del segreto professionale già previsto dall'ordinamento, al fine di salvaguardare la riservatezza nei rapporti tra

³⁷ Cfr. A. MEZZOTERO - D. ROMEI, *Il Patrocinio delle Pubbliche Amministrazioni*, CSA, Milano, 2016.

³⁸ Cfr. S. VARVESI, *La funzione consultiva dell'Avvocatura dello Stato*, R.Av.S., 1948, nn. 11-12, 1 ss.

³⁹ Sui principi dell'azione amministrativa si veda diffusamente: R. CARIDÀ, *Principi Costituzionali e Pubblica Amministrazione*, www.consultaonline.it, 2017; A. MASSERA, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006; A. POLICE, *Principi generali dell'azione amministrativa*, in N. PAOLANTONIO-A. POLICE-A. ZITO (a cura di), *La pubblica Amministrazione e la sua azione*, Giappichelli Editore, Torino, 2005; M. OCCHIENA, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. RENNA-F. SAITTA, (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2012; M. R. SPASIANO, *I principi di pubblicità, trasparenza e imparzialità*, in M. A. SANDULLI, (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011; S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, 1973; P. BARILE, *Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione*, *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967; R. ROLLI-F. LUCIANI, *Azione amministrativa e disciplina di diritto pubblico*, Esi, Napoli, 2008; F. VETRÒ, *Il principio di imparzialità*, in M. RENNA, F. SAITTA, (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012; L. ANTONINI, *Il principio di imparzialità*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e Regole dell'Azione amministrativa*, cit.; A. BARBERA, *Il Buon Andamento dell'azione amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2016; S. CASSESE, *Il diritto alla buona Amministrazione*, *Relazione alla "Giornata sul diritto alla buona amministrazione" per il 25° anniversario della legge sul "Síndic de Greuges" della Catalogna*, Barcellona, 2009; C.

PINELLI, *Il buon andamento dei pubblici uffici e la supposta tensione con l'imparzialità*, *Un'indagine sulla recente giurisprudenza costituzionale*, in ID., *Studi in onore di Alberto Roma*, Napoli, 2014; V. CAPUTI, JAMBERGHI, *Buon Andamento dei Pubblici Uffici e Garanzie Costituzionali degli Interessi coinvolti*, www.giustamm.it, 2014; M. R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA, F. SAITTA, (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012; M. R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e Regole dell'Azione amministrativa*, cit.

⁴⁰ Cfr. L. MEZZETTI, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2008.

⁴¹ Sull'accesso si veda diffusamente: M. A. SANDULLI, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi*, in *Enc. Dir.*, IV agg., Milano, 2000; M. OCCHIENA, *I diritti di accesso dopo la l. n. 241/1990*, in F. MANGANARO - A. ROMANO TASSONE (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*, Torino, 2005; B. G. MATTARELLA, *Informazione e comunicazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005; A. SANDULLI, *La casa dai vetri oscurati: i nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007; F. FRANCIOSI, *Il diritto di accesso deve essere una garanzia effettiva e non una mera declamazione retorica*, *federalismi.it*, 2019.

⁴² Cfr. F. TURATI, *Atti del Parlamento italiano, Camera dei Deputati, sessione 1904-1908*, Roma, 1908 (fu il primo a voler intendere la pubblica amministrazione, in chiave di trasparenza, come una "casa di vetro")

⁴³ Denominato "Regolamento recante norme per la disciplina di categorie di documenti dell'Avvocatura dello Stato sottratti al diritto di accesso".

difensore e difeso, sono sottratti all'accesso i seguenti documenti: a) pareri resi in relazione a lite in potenza o in atto e la inerente corrispondenza; b) atti defensionali; c) corrispondenza inerente agli affari di cui ai punti a) e b)".

Emerge quindi l'enorme dibattito sulla cd. segretezza amministrativa, sia in termini sostanziali⁴⁴ sia in termini processuali, ed anche lo storico *impasse* tra il diritto di difesa e la tutela alla segretezza nel giudizio amministrativo⁴⁵.

Orbene, la questione viene risolta in forza del principio generale secondo cui occorre distinguere l'attività consultiva in relazione a contenziosi – per i quali la disciplina dell'accesso non si applica – e l'attività consultiva che rappresenta un passaggio procedimentale istruttorio per poi confluire nel provvedimento finale adottato. Solo i pareri erogati nella prima accezione devono ritenersi non accessibili in virtù non della natura dell'atto, bensì della funzione che l'atto svolge nell'azione amministrativa e che quindi giustifica la segretezza⁴⁶.

Tale principio è stato in più occasioni ribadito e rimarcato dalla giurisprudenza. Addirittura, i Giudici di Palazzo Spada nel 2010 hanno tipizzato le ipotesi nelle quali il diritto di accesso debba ritenersi escluso, consolidando l'orientamento in materia⁴⁷: *“il diritto di accesso è escluso: a) con riferimento agli atti defensionali; b) con riferimento ai pareri resi da legali: dopo l'avvio di un procedimento contenzioso; dopo l'avvio di un eventuale procedimento precontenzioso; nella fase intermedia successiva alla definizione del rapporto amministrativo all'esito del procedimento, ma precedente l'instaurazione di un giudizio o l'avvio di un eventuale procedimento precontenzioso, come allorquando venga richiesta all'Amministrazione l'adozione di comportamenti materiali, giuridici o provvedimentali, finalizzati a porre rimedio ad una*

situazione che si assume illegittima o illecita. Il diritto di accesso deve essere, viceversa, riconosciuto con riferimento ai pareri richiesti nell'ambito dell'attività istruttorio prodromica all'adozione del provvedimento amministrativo⁴⁸”. Da ultimo, si segnala anche la giurisprudenza di merito, nel novero dei pareri dell'Avvocatura dello Stato strettamente legali, ritiene in sintesi che quelli sottratti all'accesso siano i pareri che attengono alle tesi difensive relative ad un procedimento giurisdizionale – cioè quando i pareri legali vengono redatti dopo l'inizio di una controversia giurisdizionale – o ad una fase precontenziosa o ad una lite eventuale, che definiscono una strategia difensiva e/o la condotta processuale dell'Amministrazione di riferimento da assumere nella controversia giurisdizionale già instaurata ovvero nella futura, eventuale o probabile lite giudiziaria, che il soggetto leso attiverà.⁴⁹ La segretezza, come sottolineato anche da giurisprudenza di merito⁵⁰, si estende addirittura in caso di parere per un accordo transattivo, in quanto rientra in quel cd. contenitore generale della consulenza giuridico-legale esclusiva dell'Avvocatura dello Stato, e di conseguenza viene protetto alla stregua del principio di salvaguardia della strategia difensiva, tra riservatezza e segreto professionale.⁵¹

Si tratta quindi del classico bilanciamento tra trasparenza e segretezza, tra trasparenza e privacy, non passabile di una generalizzazione ma che va di volta in volta calato nella fattispecie concreta per poter offrire una soluzione *ad hoc*.

A livello tecnico, poi, l'importanza assunta oggi dall'attività consultiva è strettamente collegata con la complessità degli apparati organizzativi che lo Stato moderno è andato istituendo. Appare infatti evidente che anche l'attività consultiva – pur essendo

⁴⁴ Sul tema si rinvia a G. ARENA, *Il segreto amministrativo*, Padova, 1983-1984.

⁴⁵ Per una disamina approfondita del tema si rinvia a S. TRANQUILLI, *Il segreto in giudizio. Contributo allo studio del rapporto tra diritto di difesa e tutela della segretezza nel processo amministrativo*, Napoli, 2023.

⁴⁶ Cfr. A. MEZZOTERO – D. ROMEI, *Il Patrocinio delle Pubbliche Amministrazioni*, CSA Editrice, Milano, 2016; N. SAITTA, *L'accesso ai pareri legali tra segreto professionale e trasparenza amministrativa*, www.lexitalia.it, 2008.

⁴⁷ Cfr. *ex multis* CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, n. 3119/2008; CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, n. 1893/2001. CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, n. 513/2001; CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, n. 5105/2000.

⁴⁸ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, n. 7237/2010.

⁴⁹ Cfr. TAR LAZIO, n. 92449/2023.

⁵⁰ Cfr. TAR LAZIO, Sez. I, n. 11472/2024.

⁵¹ Per gentile concessione dell'autore A. MEZZOTERO, riedizione de A. MEZZOTERO – D. ROMEI, *Il patrocinio delle pubbliche amministrazioni*, SA Editrice, Milano, 2016, in corso di pubblicazione.

di per sé tipicamente strumentale e conoscitiva⁵² – va collocata in un più ampio contesto. L'Avvocatura può, e deve, porsi come struttura tecnica essenziale in posizione strumentale rispetto alle decisioni del potere politico⁵³, centrale o regionale, capace di gestire norme emanate dai legislatori nella prospettiva del pubblico interesse generale. Difatti, tale distinzione di ruolo tra Avvocatura e Amministrazione, costituisce il fulcro della funzione consultiva, tanto più autorevolmente esercitabile dall'Avvocatura quanto più essa è estranea all'esercizio del potere pubblico.⁵⁴ Infatti, nonostante l'Avvocatura sia posta alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri, tale dipendenza non deve essere intesa in senso proprio, quale sotto-ordinazione, in quanto l'Avvocatura oltre a disporre di una propria struttura autonoma, è dotata di peculiari funzioni e compiti. La dipendenza a cui fa riferimento l'art. 17 R.D. n.

1611/1933, deve essere intesa come mero potere di organizzazione dell'Istituto – in termini di nomina –, insieme ad un potere generale di vigilanza sull'attività posta in essere.⁵⁵ Ma l'Avvocatura ha piena autonomia funzionale, amministrativa e contabile.⁵⁶

Tale questione ben si inserisce nel dibattito storico-dottrinale che ha interessato l'Avvocatura dello Stato e la sua mancata esplicitazione all'interno della Carta costituzionale. La questione appare particolarmente delicata.

L'assenza dell'Avvocatura dello Stato in Costituzione sembrerebbe essere dovuta ad una iniziale difficoltà di inquadramento sistematico⁵⁷, non potendo questa essere ricompresa tra gli organi amministrativi, né tra quelli giurisdizionali: si è detto “ha una natura ibrida”.⁵⁸ A tale difficoltà e/o “svista” da parte dei padri costituenti si era inteso porre rimedio attraverso il progetto di riforma della Carta

⁵² Sul punto M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, 562, che ha qualificato come organo consultivo “qualunque organo o soggetto al quale l'ordinamento conferisce una funzione consultiva”.

⁵³ Sulla separazione fra politica ed amministrazione si veda diffusamente: M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966; A. M. SANDULLI, *Governo e amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966; L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella Pubblica Amministrazione*, Padova, 1973; S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1983; A. PATRONI GRIFFI, *Dimensione costituzionale e modelli legislative della dirigenza pubblica. Contributo ad uno studio del rapporto di “autonomia strumentale” tra politica e amministrazione*, Napoli, 2002; G. GARDINI, *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione*, Giuffrè, Milano, 2003; G. D'ALESSIO, *La disciplina normativa della dirigenza pubblica e i rapporti tra politica e amministrazione*, in “*La classe dirigente pubblica. Ruoli di governo e capacità amministrativa*”, Ediesse, Roma, 2013; S. BATTINI, *La separazione fra politica ed amministrazione in Italia: ieri, oggi e domani*, in *Il nuovo assetto del pubblico impiego dopo la riforma Brunetta*, G. GARDINI (a cura di), Quaderni della Spisa, Bologna, 2012; L. CASINI, *Politica e amministrazione: “the Italian Style”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019.

⁵⁴ Cfr. I. F. CARAMAZZA, *La difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana*, in *Rass. Avv. St.*, 2012.

⁵⁵ Cfr. A. MEZZOTERO – D. ROMELI, *Il Patrocinio delle Pubbliche Amministrazioni*, CSA Editrice, Milano, 2016.

⁵⁶ Cfr. P.G. FERRI, *Avvocatura dello Stato*, in *Enc. Giur. Trec.*, 1988; P. PAVONE, *Lo Stato in Giudizio. Enti pubblici ed Avvocatura dello Stato*, Milano, 2002; A. BRUNI – G. PALATIELLO, *La difesa dello Stato nel processo*, UTET Giuridica, 2011.

⁵⁷ Nell'ambito dei lavori dell'Assemblea Costituente, il 27 gennaio 1947 la seconda Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione

discusse sull'Avvocatura generale dello Stato e sulle Corti d'assise: G. Ambrosini propose un articolo sulla Avvocatura generale dello Stato, così formulato: “*L'Avvocatura dello Stato provvede alla consulenza legale e alla difesa in giudizio dello Stato e degli altri enti indicati dalla legge anche davanti alla Corte costituzionale. Agli avvocati e procuratori dello Stato competono garanzie adeguate per assicurarne l'indipendenza nell'esercizio della loro funzione*”. C. Farini replicò che l'articolo non potesse essere preso in esame dalla Sezione, in quanto l'Avvocatura dello Stato non poteva considerarsi un organo del potere giudiziario, bensì uno speciale organo di cui lo Stato si serve per la sua difesa, in confronto di terzi, in caso di controversie di carattere giudiziario. Non crede che dell'istituto si debba far cenno nella Carta costituzionale; tutt'al più si potrebbe semplicemente dire che all'Avvocatura generale sarà affidata la difesa in giudizio degli interessi dello Stato. G. Cappi, concordando con le osservazioni dell'onorevole Farini, propose di aggiungere un'appendice all'ultimo articolo riguardante la Corte costituzionale, così formulato: “*Avanti alla Corte costituzionale la rappresentanza dello Stato è affidata all'Avvocatura generale*”. F. Targetti affermò il parere contrario a che la Sezione si occupi della questione della Avvocatura dello Stato, in quanto tale istituto non ha nulla a che vedere con il potere giudiziario, che costituisce l'oggetto del suo mandato. Il Presidente G. Conti precisò che risultava necessario che la Sezione approvasse un articolo sull'Avvocatura dello Stato, affidando poi al Comitato di redazione il compito di trovarli adeguato posto nella Costituzione e l'elaborazione di una nozione dell'istituto per la difesa dello Stato avanti a tutte le giurisdizioni e quindi anche avanti alla Corte Suprema costituzionale. Si pose pertanto in votazione la pregiudiziale che si debba inserire nella Carta costituzionale un articolo riguardante l'Avvocatura dello Stato avvertendo poi che l'articolo proposto dall'onorevole G. Ambrosini sarà trasmesso al Comitato di redazione. Questo tentativo però non ebbe il proseguo sperato.

⁵⁸ Cfr. P. PAVONE, *Lo Stato in Giudizio. Enti pubblici ed Avvocatura dello Stato*, Milano, 2002.

Fondamentale, predisposto dalla cd. Commissione Bicamerale⁵⁹, il quale prevedeva la costituzionalizzazione delle “funzioni di rappresentanza, patrocinio e assistenza svolte dall’Avvocatura dello Stato in favore delle Amministrazioni dello Stato”⁶⁰, rinviando alla legge ordinaria per la definizione degli altri compiti assegnati a tale istituzione. Secondo la dottrina prevalente⁶¹, stante la mancanza in Costituzione, l’Avvocatura dello Stato deve essere considerata come Organo ausiliare del Governo⁶², alla stregua degli altri ricompresi negli artt. 99 e 100 Cost., in virtù del ruolo di primaria importanza all’interno dell’apparato di governo ed amministrativo dello Stato, ed in quanto tale appare opportuno riconoscere la sua natura di organo di rilevanza costituzionale⁶³.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L’analisi svolta consente di trarre alcune riflessioni conclusive di ordine sistematico circa il ruolo dell’Avvocatura dello Stato nell’ordinamento italiano. Pur in assenza di un riconoscimento espresso nel dettato costituzionale – lacuna già rilevata in dottrina e da tempo oggetto di dibattito politico-istituzionale – l’Avvocatura si è progressivamente affermata come organo ausiliario di primaria rilevanza funzionale, integrato nella Costituzione materiale della Repubblica.

In virtù di ciò, pur scontando l’assenza di un chiaro inquadramento costituzionale, sembra davvero difficile considerare l’Avvocatura dello Stato come un organo “claudicante”: è ormai emersa la sua rilevanza quale attore strutturale nel sistema di legalità dell’Amministrazione pubblica. L’Avvocatura, come autorevolmente affermato, “*occupa un posto ben preciso nella costituzione materiale della Repubblica con riferimento alla*

molteplicità ed alla natura dei soggetti ausiliati, così come alle funzioni ad essa commesse ed alle modalità istituzionali di assolvimento di tali funzioni, essendo chiamata ad esercitare, accanto alla contingente funzione di assistenza del soggetto pubblico, una immanente funzione di giustizia nel sistema unitario e indivisibile dello Stato-ordinamento”⁶⁴.

L’Avvocatura, infatti, esercita una funzione che va ben oltre il mero patrocinio in giudizio: essa incarna una garanzia di legalità e razionalità dell’azione amministrativa e dell’interesse pubblico⁶⁵, anche attraverso la sua dimensione consultiva.

Quest’ultima, troppo spesso considerata ancillare rispetto all’attività contenziosa, rappresenta in realtà un presidio tecnico-giuridico di fondamentale importanza. La consulenza fornita dall’Avvocatura dello Stato consente di prevenire il contenzioso, di orientare le scelte amministrative nel rispetto dei principi costituzionali e di assicurare una coerenza sistemica tra le norme di rango primario e secondario. L’attività consultiva si pone, quindi, come momento qualificante dell’azione amministrativa, volto non solo alla difesa dell’interesse particolare dell’Amministrazione richiedente, ma anche alla salvaguardia dell’interesse generale alla conformità dell’azione pubblica al diritto, anche in termini di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

Nel contesto odierno, l’Avvocatura emerge come una struttura dotata di competenza tecnica, autonomia funzionale e autorevolezza istituzionale, capace di svolgere un ruolo di mediazione qualificata tra il diritto vivente, l’esercizio del potere amministrativo e l’evoluzione giurisprudenziale. La peculiarità della sua posizione, a cavallo tra funzione amministrativa e giurisdizionale, costituisce il fulcro

⁵⁹ Cfr. L. COST. n. 1 del 24/01/1997.

⁶⁰ Cfr. Atto Camera 3931 – A; Atto Senato 2683 – A.

⁶¹ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967; A. M. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, XIV ed., Napoli, 1984.

⁶² Cfr. P. G. FERRI, *Avvocatura dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica*, 1 ss., 1988; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2000; M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000.

⁶³ Per tutti, si vedano gli scritti per il centenario dell’Avvocatura raccolti in AA.VV., *L’avvocatura dello Stato*, Roma, 1976.

⁶⁴ Cfr. I. F. CARAMAZZA, *La difesa dello Stato in giudizio e la soluzione italiana*, in *Rass. Avv. St.*, 2012.

⁶⁵ Cfr. Codice Etico dell’Avvocatura dello Stato, *Deliberazione del Comitato nazionale dell’Associazione Unitaria degli avvocati e procuratori dello Stato del 5 maggio 1994 e modifiche della Giunta e del Comitato Nazionale dell’Associazione ex art. 54 del T.U. 165 del 2001 come modificato dalla legge n. 190 del 2012 - Deliberazione del Comitato direttivo dell’Associazione Nazionale Avvocati e Procuratori dello Stato del 12 luglio 2013*.

del dibattito sulla sua mancata costituzionalizzazione: una condizione che appare oggi sempre meno giustificabile alla luce del contributo essenziale che l'Istituto fornisce alla salvaguardia dell'equilibrio tra legalità e discrezionalità amministrativa.

In sostanza, l'Avvocatura dello Stato rappresenta, per studiosi e operatori, un osservatorio privilegiato delle problematiche che interessano lo Stato quale entità giuridica, fornendo una visione completa che spazia dalla vita interna (grazie all'attività consultiva) alla vita esterna (grazie all'attività contenziosa) dell'Amministrazione, in un'ottica di trattazione integrale e interdisciplinare.

Alla luce di ciò, appare auspicabile un ripensamento sistematico del ruolo dell'Avvocatura dello Stato, in direzione di un riconoscimento esplicito e formale del suo *status* costituzionale, quale organo ausiliario del Governo, ma anche garante della corretta applicazione del diritto nell'Amministrazione. Un simile approdo risponderebbe all'esigenza di valorizzarne il ruolo istituzionale anche nella sua attività di mediazione e consulenza nei confronti dell'Amministrazione. Mancata valorizzazione del sua attività di consulenza "silenziosa" che pur non compromettendone il funzionamento, rischia comunque di sminuire, sul piano formale, il ruolo che, nei fatti, si presenta come essenziale per il buon andamento, la trasparenza e la legittimità dell'*agere* pubblico specialmente nella prospettiva della deflazione del contenzioso tra soggetti pubblici.