*Sala Vanvitelli (antico refettorio).*

Come si vede, si trattava di uffici amministrativi nei quali il profilo della gestione del rapporto controverso e della rappresentanza sostanziale era prevalente, nel senso che l'Amministrazione Finanziaria, che era poi quella destinata a subire l'onere economico delle controversie, si attrezzava nel suo interno per trattare affari amministrativi che presentavano aspetti litigiosi. Il profilo della difesa tecnica restava in ombra, anche se era stabilito che per accedere ai vertici della carriera degli Uffici del contenzioso occorreva "essere abilitati, secondo le leggi vigenti, all'esercizio dell'avvocatura".

Il sistema, ampiamente criticato, aveva tuttavia una sua giustificazione, se si considera che esistevano allora i tribunali del contenzioso amministrativo, nei quali la commistione tra amministrazione e giudice non poneva soverchi problemi di legittimazione processuale, di rappresentanza e/o di difesa degli organi amministrativi. D'altronde la possibilità, ampiamente utilizzata, di ricorrere a professionisti del libero foro permetteva all'amministrazione pubblica quei rapporti elastici, tipici della parte privata con il proprio difensore, necessari alle varie esigenze del processo. Va inoltre messa in luce la particolare imputazione a un unico ufficio, dipendente dal ministro delle Finanze, della gestione dell'interesse patrimoniale dello Stato, in giudizio e fuori, sotto il profilo generalissimo della vigilanza sulla retta applicazione delle leggi sull'entrata e sulla spesa.

Il meccanismo venne complicato dalla legge abolitiva del contenzioso amministrativo, il tuttora vigente allegato E della legge 20 marzo 1865 n. 2248. La soggezione delle amministrazioni statali alla giurisdizione del giudice ordinario e

***Affresco di Gregorio Guglielmi:* La moltiplicazione dei pani e dei pesci *(XVIII secolo).***

alle regole generali del processo civile venivano a comportare una serie di nuovi problemi, primo tra tutti quello *della rappresentanza e della difesa* nel processo. Si trattava infatti di decidere se, anche per lo Stato, parte nel giudizio, dovesse valere la regola, espressa dal codice di procedura civile dell'epoca, secondo cui nei giudizi innanzi ai Tribunali civili e alle Corti d'Appello *era obbligatorio il ministero di un difensore*. Occorreva comunque stabilire chi potesse stare, con o senza il ministero di un difensore, in giudizio per lo Stato, indicando il luogo ove a tale *rappresentante* dovesse essere notificata la citazione. La soluzione non era delle più semplici, ove si consideri che la dottrina dell'epoca concordemente riconosceva al difensore, e ancor più al rappresentante, notevoli poteri di gestione della lite attraverso una serie di atti processuali (per esempio la *litis contestatio*) la cui natura era *quasi-negoziale*.

D'altronde, venuti meno i tribunali del contenzioso amministrativo e affermata in pieno l'esigenza di un giudice-terzo, l'amministrazione statale perdeva anche quel controllo indiretto sulla gestione delle liti che le derivava dal fatto che l'interesse, di cui era titolare, trovava rappresentazione nella stessa composizione dell'organo giudicante; sotto questo profilo l'area del giudice ordinario si presentava per la pubblica amministrazione come terra di nessuno, se non addirittura come sede ostile alla cura degli interessi pubblici alla stessa affidati.

Ulteriore problema era costituito dal fatto che – almeno nelle aspirazioni dei redattori della legge abolitrice del contenzioso amministrativo[15] – lo Stato poteva essere convenuto davanti all'autorità giudiziaria ordinaria e poteva agire a sua volta per

[15] Sul punto si rinvia in generale ai lavori di M. Nigro, *Giustizia amministrativa*, Bologna 1983 e F. Benvenuti, voce "Giustizia amministrativa", in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, oltre che a M.S. Giannini, "Discorso generale sulla giustizia amministrativa", in *Riv. dir. proc.*, 1963.