

Padova, 27 marzo 2015

I cambiamenti dell'attività dell'avvocato amministrativista e il ruolo dell'Unione

L'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti è stata costituita a febbraio dell'anno scorso, ed è stata poi riconosciuta dal Consiglio nazionale forense come associazione forense specialistica maggiormente rappresentativa, nonché dal Congresso nazionale forense di Venezia dell'ottobre scorso (cosicché rappresenta ora una componente a pieno titolo dell'avvocatura).

Si tratta di un'associazione nata per iniziativa di una serie di associazioni preesistenti, rappresentative di realtà regionali o comunque presenti presso gli ambiti Tar.

Tra le associazioni promotrici, naturalmente, l'Associazione veneta degli avvocati amministrativisti (che, costituita sotto la presidenza di Feliciano Benvenuti, risulta essere storicamente la prima associazione in Italia).

Quando è sorta l'Unione, la prima esigenza cui si intendeva rispondere era forse quella di far fronte alla prevista entrata in vigore del sistema delle specializzazioni forensi e dei crediti formativi specialistici, ciò che rendeva necessario costituire un soggetto di dimensioni nazionali.

Peraltro, mentre veniva costituita l'Unione, si sono manifestate - in vario modo - intenzioni di intervento radicale sulla giustizia amministrativa.

A livello politico, ma anche nell'opinione pubblica, si è sviluppato quasi un pregiudizio negativo nei confronti della giustizia amministrativa.

In tale quadro, una quantità di disposizioni odiose - il riferimento è in particolare al d.l. 90/2014 - sono state introdotte sotto la categoria della deflazione del contenzioso amministrativo, partendo dal presupposto che tutto ciò che serve alla deflazione è di per sé cosa buona.

Nel clima generale descritto, era stata altresì disposta con decreto legge la soppressione immediata di tutte le sezioni staccate dei Tar, con una decisione improvvisata e che solo successivamente si è ricondotta a un minimo di razionalità.

A fronte di tutto ciò, pare dunque necessario ripartire dai "fondamentali", ribadendo concetti che si pensavano acquisiti: un sistema di controllo giurisdizionale sull'attività dell'amministrazione serve alla legalità, ma anche all'economia del paese.

Pare necessario esaminare criticamente le misure deflative, distinguere, valutare se ne derivino lesioni alla tutela delle posizioni soggettive. E, sotto il profilo operativo, è evidente che per esprimere una posizione unitaria su meccanismi deprecabili - come la barriera all'accesso al giudice amministrativo rappresentata dall'abnorme misura del contributo unificato in tema di appalti pubblici - è necessario che esista un soggetto unitario che rappresenti complessivamente l'avvocatura amministrativa.

Importante, sotto altro aspetto, è quanto sta accadendo nel passaggio al processo amministrativo digitale, che comporterà una profonda trasformazione nel lavoro e nell'organizzazione di ogni studio. In relazione a tale passaggio, deve essere evidente – e in un primo momento certo non lo era - che gli utenti del sistema non sono soltanto i giudici, e che si rende necessaria una stretta collaborazione.

Per fare infine un ultimo esempio concreto: una decisione rilevante ora intervenuta è che dal 2016 le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato terranno tutte udienza nella giornata di giovedì.

Con un unico giorno in cui saranno concentrate tutte le udienze di tutte le sezioni, il risultato sarà l'estrema difficoltà di discutere.

Può anche darsi che il processo amministrativo abbia ormai raggiunto una complessità e un "tecnicismo" tali per cui nella maggior parte dei casi solo gli atti scritti sono rilevanti.

Forse potrebbe essere studiato per le discussioni in Consiglio di Stato un sistema analogo a quello che vige per la discussione orale avanti la Corte di giustizia dell'Unione Europea: eventuali domande motivate di discussione devono essere presentate entro un certo termine della chiusura della fase scritta del procedimento (rimanendo alla Corte di concedere un certo tempo per la discussione, o anche di decidere che la discussione non si tenga se la Corte reputi di essere sufficientemente edotta per statuire in base alla lettura delle memorie e delle produzioni).

Ma la possibilità di una discussione in udienza non può evidentemente essere eliminata.

E, soprattutto: la sostanziale limitazione della discussione in Consiglio di Stato è una decisione importante, che non può essere unilaterale, né "sotterranea" (venendo trattata come una mera scelta organizzativa relativa ai lavori del Consiglio di Stato).

In questo modo, il giudice si priva di un'opportunità per meglio comprendere l'oggetto della sua decisione.

E l'avvocato vede lesa la propria dignità, oltretutto la possibilità di difendere efficacemente i suoi assistiti.

È dunque questo il tipo di problematiche che richiede una posizione unitaria a livello nazionale, una posizione ferma, la consapevolezza di esistere come categoria.

Stefano Bigolaro