

AVVOCATI & UFFICI GIUDIZIARI

Umberto Fantigrossi
Presidente dell'Unione nazionale
avvocati amministrativisti

Per il sistema Paese necessario il rilancio dei Tar e del Cds

IL TEMA DELLA SETTIMANA

Un'avvocatura consapevole e protagonista dei meccanismi organizzativi del "sistema giustizia amministrativa": è questa la proposta formulata da Umberto Fantigrossi, presidente dell'Una, per migliorare la "vivibilità" nelle strutture giudiziarie e sveltire i procedimenti. Processo amministrativo telematico; prassi del Consiglio di Stato per semplificare i ricorsi; sovrapproduzione di norme di scarsa qualità: sono le sfide e le emergenze dell'attuale organizzazione che richiedono un percorso "partecipato" tra magistratura e avvocatura.

LA VERSIONE DIGITALE

In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo www.guidaaldirittoadigitale.ilsole24ore.com

L'anno appena trascorso è stato per la giustizia amministrativa molto difficile e travagliato. Pure in presenza di un calo di ricorsi in entrata, al Consiglio di Stato il totale dei giudizi definiti non ha eguagliato il numero dei nuovi. Anche nei due Tar che per alcune materie sono giudici nazionali, cioè il Tar del Lazio e quello di Milano, il numero di ricorsi pendenti al 31 dicembre è sostanzialmente identico a quello dell'anno precedente. Lo stock dell'arretrato non è stato significativamente intaccato, almeno al centro del sistema. Certo, dall'agenda politica del Governo la soppressione del giudice amministrativo sembra al momento scomparsa, anche se sono ricorrenti gli interventi di vari commentatori che in modo superficiale addebitano a questo settore della giustizia una perdita di produttività nell'economia. A fronte di questi attacchi e di un atteggiamento governativo che non è più di aperto contrasto, ma che non è certo di favore, il Consiglio di Stato ha ritenuto di sviluppare una strategia di rilancio delle funzioni consultive, definendo in tempi rapidi una molteplicità di pareri e proponendosi nel ruolo di *advisory board* delle Istituzioni, anche attraverso il ricorso allo strumento dei quesiti. Certamente, in una situazione caratterizzata da una rilevante scopertura dell'organico dei magistrati, questa scelta è comprensibile, ma presenta alcune controindicazioni che come avvocati non possiamo sottacere.

In primo luogo, questa concentrazione di sforzi sulla funzione consultiva si traduce inevitabilmente in una minore rapidità sul fronte della giurisdizione e quindi in una risposta meno efficiente e non adeguata alla domanda di giustizia che sale dal Paese.

Inoltre, questa enfasi sul ruolo collaborativo del Consiglio di Stato nei confronti del Governo fornisce argomenti a quella parte della dottrina la quale si domanda come si possa conciliare questo ruolo con i rafforzati principi nazionali e comunitari di terzietà del giudice. Senza sposare posizioni così radicali, l'avvocatura specializzata deve quanto meno auspicare che si pongano allo studio misure di rilancio altrettanto efficaci per definire anche i processi d'appello in tempi ragionevoli e

**La circolare sui criteri
di redazione
degli scritti difensivi
è stata un'occasione persa
di collaborazione**

per fare venir meno quel sentimento che a volte si percepisce frequentando le aule d'udienza, di fastidio per i ricorrenti, come se per risolvere i problemi della giustizia l'unica via sia quella di rendere difficile, se non strozzare, la domanda. Quello stesso atteggiamento che certamente ha ispirato la norma che ha affidato a un decreto del giudice la puntigliosa disciplina dei criteri di redazione e dei limiti di lunghezza degli scritti difensivi, andando oltre lo scopo di assicurare il rispetto del principio relativo alla chiarezza e sinteticità degli atti del giudice e delle parti che ben poteva trovare migliore attuazione, come già nel processo civile, in un protocollo d'intesa tra il Consiglio di Stato e le istituzioni forensi. Come si è persa l'occasione di praticare un diverso rapporto, più costruttivo e più paritario con l'avvocatura, per la progettazione del sistema informatico necessario per l'avvio del processo amministrativo telematico. Un sistema che di fatto trasferisce in capo ai difensori delle parti gli oneri dell'iscrizione a ruolo e della formazione del fascicolo elettronico, con modalità e modulistiche farraginose. Registriamo, inoltre, che la sovrabbondanza di normativa tecnica e la mancanza, nel quadro già caotico e frammentato delle norme, di principi direttivi chiari che accompagni questo processo di adeguamento organizzativo - che non dovrebbe avere riflessi sulla dinamica e sulla sostanza del processo - stanno già producendo contrasti giurisprudenziali e ingiustificati ritardi nella trattazione delle cause.

Il che rischia di vanificare gli obiettivi attesi dell'informatizzazione. Noi crediamo che la giustizia amministrativa si possa difendere solo se la si rilancia, nel senso di creare le condizioni perché possa rappresentare davvero uno strumento efficace per garantire la buona amministrazione e il rispetto dei beni e dei diritti dei cittadini. La riforma della pubblica amministrazione è sempre l'eterna incompiuta del nostro Paese e le due maggiori innovazioni che hanno interessato negli ultimi trent'anni il rapporto cittadini-amministrazioni pubbliche, e cioè la legge generale sul procedimento amministrativo e la riconosciuta risarcibilità degli interessi legittimi non hanno trovato, a tutt'oggi, nel giudice amministrativo un convinto e fattivo promotore. È prevalso un atteggiamento, a grandi linee, prudente e nel complesso troppo indulgente nei confronti dei ritardi delle amministrazioni nel recepire le istanze di partecipazione, di trasparenza e di efficienza.

Non risulta significativo, complice certamente un legislatore a dir poco distratto e prolifico solo in troppi campi e non in questo, il ruolo della giustizia amministrativa nel grande settore dei servizi di interesse generale, in cui gli utenti, singoli o

**La specializzazione
della magistratura
e dell'avvocatura
rappresenta un punto fermo
dell'organizzazione**

associati che siano, sono in sostanza in balia dei gestori. Anche in materia ambientale il giudice amministrativo si è molte volte arrestato sulla soglia del profilo tecnico-scientifico, quando un più convinto utilizzo dei mezzi istruttori potrebbe rappresentare la via per correggere politiche pubbliche gravemente insufficienti per la tutela della salubrità dell'ambiente e che di fatto eludono le direttive comunitarie.

Quest'ultimo fenomeno dovrebbe trovare proprio nel giudice amministrativo - e non certo in quello penale - il principale fattore di contrasto, se solo si facesse propria una prospettiva basata sulla legittimazione finalistica e quindi sulla necessità di realizzare l'effetto utile. Resto in ogni caso convinto che il punto di forza di questo sistema - che non è certamente un retaggio del passato ma anzi il punto più alto di sviluppo dello stato di diritto e della democrazia - è senz'altro rappresentato dalla professionalità e della competenza di una magistratura e di un'avvocatura altamente specializzate. Se, come diceva Calamandrei, giudici e avvocati sono ugualmente organi della giustizia, perché lo Stato affida loro due momenti inseparabili della stessa funzione, il primo passo per un rilancio effettivo della giustizia amministrativa è nel realizzare un metodo di confronto e di collaborazione che non sia episodico ma strutturale. L'organizzazione della macchina che realizza la funzione non può essere concepita e amministrata da una sola di queste due componenti. A chi volesse vedere in questa rivendicazione una posizione rivoluzionaria o un'indebita invasione di campo, rispondo citando un passo della circolare n. 81 del Consiglio superiore della magistratura sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli Uffici giudiziari per il triennio 2017-2019: «Queste significative innovazioni mirano a rendere l'Avvocatura attore consapevole e propositivo nel percorso di organizzazione e riorganizzazione degli uffici giudiziari, essendo ormai consolidata l'acquisizione secondo cui mediante tale attiva cooperazione possono essere elaborate e attuate le migliori soluzioni organizzative nell'interesse esclusivo della giurisdizione». Né si può a lungo mantenere una così netta divaricazione tra i due ordini di giurisdizione i quali, ricordiamolo, sono stati conservati dalla Costituzione sulla base dell'accoglimento, da parte della Costituente, della tesi di Mortati di considerare l'unità della giurisdizione un principio funzionale e non organico: funzionale altro non vuol dire che in tutta la giurisdizione, qualsiasi sia il plesso che la eroga, devono valere gli stessi criteri di funzionamento.

L'avvocatura è pronta a questa sfida nell'interesse del Paese e sono certo che lo siano anche i giudici amministrativi. ●



Per saperne di più

www.unioneamministrativisti.it