

Assemblea Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti

Giovedì 28 marzo 2019 - Roma - Biblioteca del Consiglio di Stato

Saluto del Pres. Filippo Patroni Griffi

A nome di tutta la giustizia amministrativa vi porgo il mio più caloroso benvenuto. E' davvero un grande piacere ospitarvi oggi nella sede del Consiglio di Stato, il luogo in cui quotidianamente magistrati ed avvocati, congiuntamente, contribuiscono e concorrono, nell'ambito dei rispettivi ruoli, ad assicurare la *“giustizia nell'amministrazione”*.

La preziosa attività dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti da lungo tempo ormai, grazie al costante impegno dei suoi associati e a quello del suo Presidente Umberto Fantigrossi, contribuisce a stimolare e ad arricchire il dibattito che, ora più che mai, si è acceso intorno alle (futuribili, auspicabili) prospettive di riforma della giustizia amministrativa.

Sotto questo aspetto, mi piace sottolineare anche – perché *“la forma è sostanza”* – la formale denominazione che l'Unione ha attribuito al proprio progetto di riforma: *“Giustizia amministrativa, un servizio accessibile per un Paese migliore”*, perché racchiude concetti fondamentali:

- la funzione giurisdizionale intesa come servizio (non già come potere) da rendere *“insieme - giudici, avvocati e personale delle segreterie - nell'interesse dei cittadini;*
- la piena accessibilità dei consociati a tale irrinunciabile servizio, quale preconditione per il pieno sviluppo della persona e delle sue inalienabili aspirazioni e prerogative (diritti fondamentali, civili e sociali) e per la realizzazione del giusto processo (artt. 6 CEDU, 47 Carta di Nizza, 111 Cost.);
- lo standard di efficienza di tale *“servizio-giustizia”* quale parametro di valutazione della civiltà di un Paese, all'interno dei propri confini territoriali e nei rapporti con gli spazi e gli ordinamenti sovranazionali.

Le proposte elaborate dall'Unione, che siano o meno del tutto condivisibili, guardano ad aspetti centrali dell'organizzazione e dell'attività della giustizia amministrativa, e hanno il merito di aprire una riflessione sul punto, che sarà utile poi condividere.

Vi sottopongo alcune mie prime impressioni, che non impegnano nessuno.

L'indipendenza del giudice amministrativo, e la sua terzietà, è un valore che non ammette *“divagazioni”*. E' il nucleo fondante di ogni giurisdizione. Nel sistema costituzionale della

giustizia amministrativa, è noto che il Consiglio di Stato assume su di sé una duplice funzione, giurisdizionale e consultiva. E' un connubio frutto di una tradizione storica risalente, condivisa con molti sistemi giuridici, europei e non, che il Costituente volle consapevolmente mantenere. Se la compresenza delle due funzioni si spiega storicamente con la loro complementarietà per assicurare la “giustizia nell'amministrazione”, oggi va sottolineato ancor più il carattere neutrale e terzo della consulenza a garanzia dell'ordinamento, e non di mero ausilio, comunque terzo, alla funzione di governo. La sostanziale unitarietà delle funzioni è alla base della necessaria unitarietà dello stato giuridico dei consiglieri di Stato, qualunque sia la loro provenienza, che passa in ogni caso per il vaglio di una commissione di concorso o dell'organo di autogoverno. Il che non esclude, in via tendenziale, che delle diverse esperienze si tenga conto al momento dell'assegnazione dei magistrati alle funzioni di istituto.

Mi sembra da condividere la proposta di rivedere l'elencazione legislativa delle materie devolute alla competenza funzionale del tar Lazio, sulla base di una ragione chiara fondante tale giurisdizione in deroga agli ordinari criteri di competenza territoriale.

Aperto è il dibattito, non da oggi, sulla devoluzione di alcune materie a un giudice monocratico, pur nella consapevolezza della tendenzialmente maggiore ponderatezza delle decisioni assunte da un collegio.

Comprendo le ragioni alla base della proposta di istituzione dei consigli giudiziari, sulla scorta di quanto esiste nell'organizzazione della giustizia ordinaria. Credo però che meritino una considerazione i *numeri*, nel senso che i grandi numeri della giustizia ordinaria non sono comparabili, quanto a magistrati personale e uffici, con quelli della giustizia amministrativa; con il conseguente rischio che la mera trasposizione di modelli organizzativi da un settore all'altro potrebbe condurre a una eccessiva frammentazione della *governance* giudiziaria, mentre soluzioni più appropriate potrebbero essere individuate nella creazione di organismi al centro adeguatamente rappresentativi.

Anche il dibattito sulla mediazione, quale strumento di deflazione del contenzioso e di celerità nella soluzione di controversie con la P.A., ha tratto linfa vitale dalle riflessioni svolte dall'Unione (sin dalle risultanze del Congresso di Genova del 2016); sul punto, non posso non ricordare la circolare n.9 del 10 agosto 2012 (quando all'epoca ricoprivo la carica di Ministro per la PA e la Semplificazione), dove tale strumento di risoluzione stragiudiziale della controversia veniva limitato alle ipotesi di attività “paritetica” dell'Amministrazione (in conformità con le prescrizioni sovranazionali: la stessa direttiva ADR, 2013/11/UE del 21 maggio 2013, prevede la inapplicabilità della mediazione ai servizi non economici di interesse generale).

Ma oggi la trasformazione del modo di essere dell'interesse pubblico, che “si fa” nella concreta vicenda procedimentale nel bilanciamento degli interessi coinvolti, potrebbe condurre a una ragionevole estensione di tale istituto anche all'attività provvedimentale della pubblica amministrazione o a parte di essa.

Del resto il tema è adesso di grande attualità; si pensi:

- all'esperienza transalpina (legge 18 novembre 2016 n. 15479, che consente in generale la mediazione in materia di diritto amministrativo, sia pure attraverso particolari procedure);
- alla Commissione di studio presso il Ministro della Giustizia presieduta dal Prof. Alpa, al Regolamento del Min. Giustizia 14 febbraio 2017, che ha disposto la costituzione di camere arbitrali e di conciliazione presso i Consigli dell'Ordine degli Avvocati, inserendo, nella tabella A l'area di competenza professionale "diritto amministrativo";
- alla soluzione stragiudiziale, preventiva del contenzioso tributario, avallata dal Giudice delle leggi (sent. 98/2014) ed estesa da qualche anno (2016) a tutte le liti aventi valore inferiore a €20.000,00, con un meccanismo "dilatatorio" (del deposito del ricorso avanti il giudice tributario) che consente all'autorità - cui il ricorso è stato notificato - di definire la lite prima che abbia luogo il deposito.

È proprio il "modello tributario" che mi sembra ispiri, in buona parte, la proposta di UNAA sul punto; si tratta di un sistema "ADR" per le liti in cui è parte la P.A. (siano esse conoscibili dal g.o. ovvero dal g.a.) con: preventiva notifica dell'atto introduttivo della lite; effetto "dilatatorio" della istanza di mediazione contenuta nel ricorso (o nell'atto di citazione), con la sospensione del termine del deposito del ricorso (o dell'atto di citazione) per trenta giorni dal perfezionamento della notifica del ricorso medesimo all'Amministrazione proposta (salva la possibilità di chiedere comunque gli opportuni provvedimenti cautelari al TAR).

Altro punto saliente delle riflessioni dell'UNAA ha ad oggetto "Il nuovo ruolo dell'udienza cautelare".

E' evidente la natura sempre "cangiante" e in "evoluzione" della tutela cautelare, ormai "innominata", e connotata solo funzionalmente dalla esigenza di assicurare che la durata del processo:

- non determini lesioni irreversibili, frustrando il fine ultimo del processo, anche di quello amministrativo, funzionale a garantire l'attuazione della volontà della legge nel caso concreto e (se dovuto, il conseguimento del bene della vita agognato);
- si svolga "re adhuc integra", senza irreversibili preclusioni in vista dell'obiettivo finale (il soddisfacimento dell'interesse azionato);
- non vada in danno del soggetto che ha ragione, secondo la imperitura definizione chiovendiana.

Questa natura "innominata", e teologicamente orientata, della tutela cautelare, è del resto plasticamente esemplificata nelle parole del codice, che attribuiscono al giudice il potere - dovere di adottare tutte le misure, e proprio quelle, che siano adeguate "alla bisogna", ovvero "più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione del ricorso".

La fase "cautelare", logicamente "incidentale" perché connessa alla domanda "principale" di merito, viene nei fatti ad assumere sempre più spesso valenza preponderante e decisiva per il giudizio, attraverso:

- le misure “propulsive” o di “remand”, attraverso le quali il giudice giunge in tempi brevissimi a “rieccitare” l’esercizio del potere amministrativo, nel contempo conformandolo attraverso la fissazione di criteri più o meno puntuali;
- la sentenza in forma semplificata.

Sul punto, la proposta di UNAA mi sembra volta a vieppiù rafforzare la pregnanza della fase cautelare, attraverso la riformulazione dell’art. 55 comma 10 del CPA, volta a potenziare, nella prospettiva della celerità della giustizia e quindi della effettività della tutela, l’autonomia della prima fase del processo quale momento anche definitivo, ove ne ricorrano tutte le condizioni.

Al giudice amministrativo spetta l’importante e delicato compito di assicurare che, nei casi in cui la legge conferisca margini di scelta e di regolazione all’autorità amministrativa per assicurare il perseguimento di interessi pubblici, il potere amministrativo sia svolto nel rispetto della legalità formale, di quella sostanziale e di quella procedurale: solo in tal modo il soddisfacimento dell’interesse pubblico potrà dirsi raggiunto legittimamente, senza sconfinare in arbitrio o prevaricazione, assicurando altresì il rispetto, la salvaguardia e il perseguimento dei concomitanti interessi privati (singoli, diffusi, o collettivi) coinvolti.

La differenza con lo *ius dicere* degli altri plessi giurisdizionali è lampante:

- in una ottica per così dire “statica” il giudice civile e il giudice penale acclarano ed attuano la volontà della legge in relazione ad accadimenti definiti, per consentire la piena realizzazione degli effetti che ne discendono;
- in una prospettiva “dinamica”, il giudice amministrativo, sempre più spesso, con i suoi provvedimenti si “inserisce” nel corso della azione amministrativa, conformando ed orientando l’operato futuro dell’amministrazione, tracciando le direttive e le coordinate entro cui essa *potrà e dovrà* agire.

Il giudice amministrativo ha certamente connotati di *specialità*, rispetto a quello civile e penale, anche da un punto di vista:

- “genetico”, del reclutamento; si diventa giudici amministrativi: i) dopo aver superato un concorso di “secondo livello”, riservato a persone aventi già una pregressa esperienza, come giudici civili o penali, avvocati dello stato e di enti pubblici, dirigenti e funzionari amministrativi; ii) ovvero, per una limitata parte di consiglieri di Stato, in virtù di nomina governativa;
- organizzativo e di autogoverno.

E, tuttavia, possiamo affermare che, pur nella specialità della sua genesi, della sua organizzazione e delle sue funzioni, il giudice amministrativo in Italia è il giudice naturale dei rapporti e delle posizioni giuridiche che sorgono o si confrontano con il potere e la funzione amministrativa. E, nell’esercizio della sua funzione è, come il giudice civile e penale, soggetto soltanto alla legge, perché, per dirla con il nostro Gaetano Filangieri “*non*

vi è libertà quando il potere giudiziario non è separato dal potere legislativo o da quello esecutivo. Se fosse unito al potere legislativo, il potere sulla vita e sulla libertà dei cittadini sarebbe arbitrario: poiché il giudice sarebbe il legislatore. Se fosse unito al potere esecutivo, il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore”.

E' questa indipendenza e terzietà del giudice – anche nella “forma” e nella “immagine” che di lui deve avere il cittadino – che deve più di tutto essere garantita dall’ordinamento, e più di tutto stare a cuore degli operatori del diritto – magistrati ed avvocati – perché possa degnamente essere assolto il sacro compito di rendere “giustizia” che i Costituenti ci hanno affidato.