

Giustizia amministrativa e democrazia  
di Umberto Fantigrossi (\*)

Quando nel febbraio del 2014 è stata fondata l'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti fu sottoscritto un manifesto delle idee in cui era chiaramente indicato l'obiettivo di andare oltre il riconoscimento e la tutela della nostra professionalità. Ci siamo posti in una prospettiva di impegno più vasto per le tematiche da affrontare e di più lunga durata per i tempi rispetto ai quali ci attendiamo dei risultati. Abbiamo quindi affrontato i problemi della giustizia amministrativa non solo con un approccio difensivo, controbattendo coloro che ne auspicavano la soppressione dimenticando il valore profondamente civile e democratico della possibilità di ottenere tutela piena nei confronti dei provvedimenti delle pubbliche autorità. Ma anche mettendo in discussione le insufficienze e i limiti di un apparato giudiziario che incide ancora troppo poco sul grande mare della cattiva amministrazione. Questo approccio riformista - che unisce la consapevolezza del valore di quanto di positivo c'è nel sistema che si è formato in molti decenni di storia e al prezzo di tante battaglie, ma anche delle sue attuali inadeguatezze - è quello che proponiamo per uscire dall'autoreferenzialità e per porci come attori sociali. Questo impegno ci è richiesto dalla gravità della crisi che il diritto conosce nel tempo presente, in cui le forze più grandi che operano sono l'economia e la tecnologia, entrambe sottratte a qualsiasi forma di regolazione statale. Occorre quindi auspicare che almeno su scala europea - l'unica adeguata - si ritrovi la capacità di restituire

ad istituzioni democraticamente elette la regolazione di quelle forze e la tutela adeguata ed effettività dei diritti delle persone.

Per fare uscire il diritto dalla sua crisi gli avvocati devono aver chiaro il loro ruolo sociale e l'apporto che possono dare alla democrazia. L'avvocato infatti non è solo colui che assiste e tutela i cittadini nei processi. Egli ha anche un ruolo importante nella prevenzione dei conflitti e nell'educazione alla legalità. La dialettica stessa del giusto processo conferisce all'avvocato una funzione che non è più ancillare rispetto a quella del giudice. Quest'ultimo infatti esercita la giurisdizione non come atto solitario e quindi puramente soggettivo, ma insieme all'avvocato - tutore e rappresentante del cittadino - che gli fornisce l'indispensabile apporto di una domanda di giustizia, della rappresentazione dei fatti e delle possibili opzioni interpretative delle norme. Senza dire che oggi ha rilievo, più che mai, l'efficienza della macchina organizzativa che supporta i procedimenti giudiziari, al cui buon andamento concorrono gli avvocati in svariate forme e con impiego di risorse proprie: si pensi ad esempio al funzionamento di tutte le varie tipologie di processi telematici, che si alimentano dai flussi informativi generati negli studi legali.

Deve essere quindi convinto e forte l'impegno degli amministrativisti a sostegno della proposta elaborata dal Consiglio nazionale forense per il riconoscimento in Costituzione del ruolo dell'avvocatura, con l'affermazione espressa dei suoi caratteri distintivi di libertà e di indipendenza ed autonomia. A questa proposta vanno affiancate quelle di altre misure di

rafforzamento e tutela. In primo luogo va ridefinito lo spazio di autonomia nella disciplina della professione anche con riferimento a materie trasversali quali la concorrenza e la tutela dei dati personali. In queste materie parallele le regole attuative delle disposizioni di legge, pur nel rispetto degli indirizzi delle Autorità indipendenti di settore, devono essere adottate dagli organi di vertice dell'Ordinamento forense, i quali non possono subire né rigide imposizioni né tanto meno provvedimenti sanzionatori, senza venir meno al loro ruolo istituzionale. Con la medesima consapevolezza, della specificità dell'attività forense, va difesa l'alterità del contratto di mandato professionale rispetto al contratto d'appalto, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di libertà nella scelta del legale anche da parte dei soggetti pubblici. Su questo punto abbiamo avviato con l'Autorità nazionale anticorruzione un serrato confronto. Confidiamo che ciò possa portare all'adozione di linee guida che non aggravino tali procedure di inutili simulacri di gare il cui unico effetto pratico è quello di costringere gli enti pubblici ad affidare incarichi sottocosto, deleteri tanto per gli interessi pubblici quanto per gli avvocati competenti e capaci che si rifiutano di svendere la propria professionalità.

Ma quale giustizia amministrativa può meglio servire la causa della democrazia? La prima risposta fa emergere le esigenze di una più ampia accessibilità: perché una giustizia per pochi non rispetta il carattere democratico delle nostre istituzioni. Oggi i fattori che restringono la soglia di accesso ai giudizi amministrativi riguardano l'eccessiva tassazione, con i

contributi unificati impropriamente utilizzati come strumento di deflazione del contenzioso, e la concentrazione di un numero eccessivo di giudizi presso il TAR del Lazio, che comporta un aggravio dei costi delle difese. Registriamo con favore che l'attuale Ministro della Giustizia si sia espresso, in più occasioni, per la revisione delle tariffe dei contributi unificati, che andranno progressivamente allineate a quelle degli altri tipi di processo. Quanto al miglioramento dell'accessibilità dal punto di vista territoriale abbiamo già elaborato una proposta di dettaglio per ridurre le materie nelle quali la competenza si sposta dal TAR locale a quello centrale, mentre auspico che si prenda in considerazione l'ipotesi di istituire due o tre sezioni del Consiglio di Stato distaccate, per la decisione dei giudizi d'appello per una pluralità di regioni.

La democratizzazione della giustizia amministrativa passa poi dalla creazione di una nuova *governance*. La nostra proposta è di istituire presso i tribunali regionali consigli giudiziari del tutto simili a quelli che esistono per la giurisdizione ordinaria, in sostanza istituzionalizzando quelle forme spontanee di consultazione permanente che si sono attuate in questi ultimi anni in varie sedi, con ottimi risultati. Parallelamente auspichiamo la creazione, con le stesse finalità, di una consulta forense presso il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa e l'attribuzione al Consiglio nazionale forense del potere di designazione di una quota dei membri laici di quest'ultimo organo.

Il nostro pacchetto di proposte si completa poi con alcune ulteriori misure, dal deliberato carattere

sperimentale: nel senso che si tratta di interventi che vengono proposti con gradualità, nella consapevolezza che la loro efficacia dipende dal contesto e dalla formazione di un'adeguata cultura negli operatori. Parliamo del giudice monocratico e dei percorsi di giustizia informale. La prima riforma intacca un valore fortemente apprezzato sia dalla magistratura sia dal foro che è quello della collegialità. Peraltro la cronica carenza delle dotazioni organiche e le prassi ampiamente utilizzate per far fronte alla mole dell'arretrato non possono escludere, in radice, forme organizzative che consentano un più razionale utilizzo della risorsa rappresentata dal singolo magistrato.

Lo stesso si può dire per le varie forme di ADR, per la sperimentazione delle quali i tempi sono certamente maturi e che attendono solo che vi siano misure di incentivazione, in primo luogo rappresentate da una disposizione che metta ragionevolmente al riparo il funzionario che accede alla mediazione o conciliazione dal giudizio per responsabilità erariale. Vanno poi formati dei professionisti che abbiano ben chiaro e sappiano comunicare ai propri assistiti, l'indubbio vantaggio, soprattutto in termini di stabilità del risultato, dell'accordo con la Pubblica amministrazione rispetto alla sentenza, la cui esecuzione può rappresentare un terreno irto di ostacoli.

Per mantenere fede agli impegni del manifesto delle idee della nostra Unione sarà poi necessario che la nostra riflessione critica e la nostra capacità di proposta si misurino nei prossimi mesi con il grande tema della burocrazia e quindi della riforma della pubblica amministrazione, sempre promessa e mai ottenuta. Da parte mia ho maturato la convinzione che

occorra partire dal basso, e quindi rafforzando gli antidoti e le difese che solo la legge può mettere nelle mani dei cittadini e delle imprese. Si tratta anche qui di assicurare una più compiuta manifestazione della democrazia, che rifugge l'eccessivo squilibrio di potere tra governanti e governati e tra funzionari pubblici e cittadini. Dobbiamo sottrarre la materia dei procedimenti amministrati alla competenza dei singoli enti, imponendo un unico codice di regole procedurali vincolante per tutti i pubblici uffici. Sottraendo quindi, in questo modo, i cittadini dalla "dittatura del modulo" e rafforzando il principio di legalità nell'azione autoritativa della Pubblica amministrazione.

Una pluralità di temi, tutti di grande complessità, ci sono di fronte. Ne saremo all'altezza se terremo sempre presente la vocazione civile e democratica del buon avvocato: non arrendersi mai all'ingiustizia e combatterla in ogni circostanza, impegnarsi per una società giusta che assicuri ad ogni uomo il diritto di realizzare liberamente i propri obiettivi.

(\*) Sintesi della Relazione tenuta al III Congresso Nazionale dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti tenutosi a Bologna il 19 e 20 ottobre 2018. La registrazione video è reperibile al seguente link: <https://www.youtube.com/watch?v=GFhPn4 FvH4>