

La leale collaborazione tra giudici e avvocati nella giustizia amministrativa.

di Umberto Fantigrossi (\*)

### 1. Premesse.

Al tema del ruolo degli avvocati nella giustizia amministrativa e del rapporto con la magistratura specializzata non è stata fino a ieri dedicata particolare attenzione, né da parte del legislatore né da parte della dottrina. Ora però si avverte un cambiamento di clima su questo fronte e la giustizia amministrativa, da sempre isola felice in rapporto allo stato degli altri settori della giurisdizione, sembra poter svolgere un ruolo di avanguardia. Si avverte una presa di coscienza che i problemi della giustizia sono in gran parte problemi di organizzazione e che le buone organizzazioni sono quelle in cui tutti gli attori sono chiamati a cooperare in eguale misura per il raggiungimento degli scopi comuni. L'orientamento ai risultati e la concezione della giustizia come servizio ai cittadini rappresentano la spinta ed il presupposto per sviluppare una concezione nuova dell'avvocato e dell'avvocatura, non antagonisti del magistrato e della magistratura ma parti imprescindibili non solo del processo, strettamente inteso, ma di tutte le attività serventi e strumentali al processo stesso. Nel contempo viene in autonomo rilievo un ambito di attività che non consiste

propriamente nell'esercizio della giurisdizione che resta ovviamente nell'esclusiva titolarità dei magistrati e che si potrebbe definire di "*amministrazione*" della giustizia, e, quanto a qualificazione giuridica, "*servizio pubblico*" più che "*funzione amministrativa*". Il che fa emergere l'esigenza che anche in questo settore dell'amministrare si faccia soffiare il vento della democrazia, quello stesso che ha ispirato la legge generale sul procedimento amministrativo del 1990 e che reca un rapporto più paritario tra chi è titolare del potere di agire (o di rendere il servizio) e chi ne è destinatario.

Sia nell'amministrazione autoritativa sia in quella il cui scopo è fornire una prestazione, il ruolo del cittadino non è più quello di passiva attesa dell'atto o della prestazione, ma quello attivo e propositivo, che prevede la sua presenza nella fase anteriore, di determinazione del contenuto della decisione o dell'attività.

Si consideri che il sistema giudiziario rende giustizia al cittadino e che quest'ultimo non vi accede, come avviene in tutti gli altri settori dell'amministrare, direttamente, ma per l'obbligatorio tramite di un soggetto professionalmente abilitato ad assicurarne la miglior difesa. Ecco allora che i diritti e le facoltà procedurali (ma si potrebbe dire, ancora a monte, il "ruolo") che competono al cittadino devono e possono essere attivati dall'avvocato. Ancora - e da ultimo - se si tratta di operare non sulla decisione organizzativa che riguarda il singolo processo ma classi di processi e quindi di attività "a monte", non verrà in

gioco il singolo avvocato bensì le strutture in cui l'avvocatura si articola e grazie alle quali è riconosciuta dall'ordinamento come istituzione.

## 2. Tracce normative

Non si pensi che la direzione di sviluppo che abbiamo indicato nelle premesse si collochi unicamente in una prospettiva *de jure condendo*. Esistono infatti varie disposizioni di legge, sparse in una pluralità di fonti, che possono essere collegate tra loro e costituire tracce di un percorso che il legislatore ha già intrapreso.

Si può iniziare richiamando due norme che recano un'assonanza numerica: gli articoli 2, comma 2, rispettivamente del nuovo codice del processo amministrativo (D. Lgs. 2 luglio 2010 n. 104) e della nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense del 2012 (L. 31 dicembre 2012 n. 247). La prima disposizione stabilisce che :*"Il giudice amministrativo e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo"*. Non vi è ragione di pensare che questo dovere di collaborazione si esaurisca nel processo. Come sappiamo e come abbiamo già rimarcato, l'obiettivo della ragionevole durata del processo può essere raggiunto solo con misure organizzative generali e, si potrebbe dire, strutturali. Il che implica quindi che la cooperazione tra le parti necessarie del processo inizi e si dispieghi anche in questo ulteriore - e più

incisivo - ambito, quello appunto della c.d. "macchina" giudiziaria.

Nella richiamata disposizione della nuova legge forense è poi fissato il principio secondo il quale: "*L'avvocato ha la funzione di garantire l'effettività della tutela dei diritti*". Non sfuggirà che l'effettività della tutela richiede e presuppone l'efficienza dell'organizzazione ed in particolare la sua capacità di far svolgere i processi in tempi ragionevoli. Quindi l'avvocato non è più chiamato ad assicurare la mera difesa "tecnica", disinteressandosi di ciò che determina i tempi della giustizia: la sua funzione, per raggiungere il risultato di "garanzia" cui si riferisce la norma, non può non riguardare anche quel diverso ambito che stiamo esaminando.

Altra disposizione che prevede un coinvolgimento degli avvocati nelle determinazioni che riguardano l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie è l'art. 37 del D.L. n. 98 del 2011 (conv. in L. n. 111/2011), che, nel prevedere la necessità che i capi degli uffici giudiziari predispongano un programma annuale per la gestione dei procedimenti che indichi, fra l'altro, "*gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili*", dispone la consultazione dei presidenti dei rispettivi consigli dell'ordine degli avvocati.

Si può poi richiamare l'art. 7, comma 7, D.L. n. 168 del 2016, conv. in L. n. 197 del 2016, che istituisce una commissione di

monitoraggio *“al fine di assicurare il costante coordinamento della attività relative all’avvio del processo amministrativo telematico”*, nella cui composizione è prevista una quota di derivazione forense: un avvocato scelto da una terna indicata dal Consiglio nazionale forense e un altro da una terna indicata dalle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative nel settore del diritto amministrativo.

Con lo stesso D.L. n. 168 del 2016 (art. 7-bis aggiunto in sede di conversione in legge) è stato poi introdotto l’art. 13-ter del codice del processo amministrativo che dispone in punto di *“sinteticità e chiarezza degli atti di parte”*, prevedendo l’adozione dal parte del Presidente del Consiglio di Stato di un decreto che li regolamenti, assunto previa consultazione del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, del Consiglio nazionale forense e delle associazioni degli avvocati amministrativisti. L’audizione di questi stessi organi ed associazioni è disposta anche per il “monitoraggio” chiamato a verificare l’impatto e lo stato di attuazione del decreto e a formulare eventuali proposte di modifica. Eventualità, quest’ultima, che si è già verificata nel corso del 2017 per iniziativa dell’Unione nazionale degli avvocati amministrativisti, con parziale accoglimento delle istanze di modifica della disciplina.

Il quadro di queste “tracce normative” può essere completato con una meno recente disposizione, che è quella con la quale,

nell'anno 2000, è stata modificata la composizione del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (art. 18 L. 26 luglio 2000 n. 205), prevedendo la nuova quota di quattro membri c.d. "laici", eletti *"tra i professori ordinari di università in materie giuridiche o gli avvocati con venti anni di esercizio professionale"*. Una provenienza certamente finalizzata anche ad assicurare quel collegamento e quella cooperazione qui in esame.

### 3. Buone prassi.

Quando nelle premesse si è fatto cenno alla percezione di un clima nuovo nell'ambito della giustizia amministrativa, in ordine ai rapporti tra magistratura ed avvocatura, la prima esperienza cui si può fare riferimento è stata senz'altro quella del tentativo, fortunatamente sventato, di sopprimere le sedi periferiche dei Tar. In quella occasione l'approccio semplicistico e disinformato sui caratteri e sulle esigenze del settore, è uscito sconfitto: senz'altro anche grazie ad un impegno forte e coordinato delle due componenti. In quella occasione vennero realizzate iniziative tese a sviluppare nell'opinione pubblica, nelle forze di governo e quelle parlamentari, la consapevolezza dell'esigenza di mantenere connotati di accessibilità, anche territoriale, della giustizia amministrativa.

Tra le buone prassi di cooperazione strutturata si possono poi annoverare le esperienze di quei Tribunali amministrativi

regionali in cui sono stati costituiti tavoli di confronto e organismi di raccordo organizzativo, sia informalmente che, in alcuni casi come a Brescia e a Milano, per il tramite di protocolli d'intesa.

Il caso bresciano è antesignano di queste buone prassi. Infatti fin dal 2008 è operativa una commissione distrettuale Tar, in attuazione di uno scambio di scritti tra il Presidente della Sezione e l'Ordine degli avvocati di Brescia. In questo periodo quasi decennale, la commissione nel frattempo integrata con i rappresentanti della Camera amministrativa della Lombardia Orientale, costituita nel 2009 ed oggi aderente all'Unione nazionale avvocati amministrativisti, si è resa promotrice di varie attività come la creazione di un sito web proprio della Sezione, l'organizzazione di attività di formazione congiunta magistrati-avvocati, il reperimento di risorse economiche aggiuntive per l'acquisto e la manutenzione di nuovi macchinari. Oggi l'esperienza si è consolidata con la predisposizione di un nuovo protocollo d'intesa sottoscritto anche dall'Avvocatura distrettuale dello Stato.

Ma rapporti di collaborazione sono stati avviati e sono in atto anche presso il Consiglio di Stato. Si può richiamare al riguardo il ruolo importante di accompagnamento alla sperimentazione - ed ora avvio a regime - del processo amministrativo telematico attuato attraverso un tavolo tecnico istituito dal Segretariato generale nelle more della costituzione della Commissione di

monitoraggio: questo tavolo ha visto la fattiva presenza dei rappresentanti delle associazioni di amministrativisti riconosciute dal Consiglio nazionale forense, oltre che del Consiglio stesso e delle avvocature pubbliche. Un apporto importante è stato dato anche alle iniziative di educazione alla legalità, in occasione della giornata in memoria di Giovanni Facole e Paolo Borsellino tenutasi il 23 maggio scorso a Palazzo Spada.

Nel complesso queste prassi evidenziano che la collaborazione tra le due componenti è in atto e produce risultati significativi.

Da ultimo può meritare un cenno la tematica della comunicazione: poiché vi è la diffusa consapevolezza che nell'attuale momento storico nessuna attività di interesse generale possa prescindere dal confronto continuo con l'opinione pubblica e quindi con i mezzi di informazione, appare di tutta evidenza l'utilità di progettare e mettere in atto attività di comunicazione strutturate e sinergiche, con l'apporto di ogni componente del sistema della giustizia amministrativa.

#### 4. L'esperienza della giurisdizione ordinaria.

In tema di coinvolgimento dell'avvocatura in iniziative mirate ad un ottimale funzionamento dell'organizzazione giudiziaria, il plesso della giurisdizione ordinaria presenta una pluralità di iniziative cui si può guardare per eventualmente mutuarle, con i

dovuti adattamenti, anche nel settore della giustizia amministrativa.

Un importante riconoscimento - non solo formale, ma sostanziale - di questo nuovo ruolo degli avvocati e delle istituzioni forensi lo si è avuto con la sottoscrizione, il 13 luglio 2016, di un protocollo d'intesa tra il Consiglio superiore della magistratura e il Consiglio nazionale forense. La qualità dei servizi della giustizia civile e penale viene dichiarato "obiettivo comune" e viene affermato un impegno congiunto a realizzare azioni sinergiche per conseguirlo, sia attraverso la costituzione di organismi paritetici, quali i Tavoli tecnici e la Commissione su rapporti con il CSM ed i Consigli giudiziari, sia attraverso la valorizzazione del ruolo degli avvocati nell'ambito delle funzioni attribuite ai Consigli giudiziari medesimi, sia, infine, attraverso protocolli condivisi e buone pratiche concernenti l'innovazione organizzativa. Questo approccio ha trovato un primo e significativo riscontro nella relazione che accompagna la circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2017/2019, che contiene un paragrafo intitolato "*Partecipazione e nuovo ruolo dell'Avvocatura*"; in esso vengono indicate le modalità di attuazione del contributo della classe forense all'elaborazione del progetto tabellare e viene prevista la partecipazione necessaria degli avvocati nell'attività della Commissione Flussi istituita presso il Consiglio giudiziario. Il paragrafo si conclude

affermando che: *“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 solo mediante tale attiva cooperazione possono essere elaborate e attuate le migliori soluzioni organizzative nell’interesse esclusivo della giurisdizione”*.

Da ultimo segnalo che il 15 maggio 2017, in occasione della sottoscrizione dell’importante memorandum in tema nomofilachia e di unità dell’ordinamento, tra i presidenti della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti e dai procuratori generali presso la Cassazione e presso la Corte dei Conti, alla presenza del Capo dello Stato, il Vicepresidente del CSM Legnini ha accennato per la prima volta alla possibilità di estendere l’esperienza dei Consigli giudiziari anche in plessi diversi da quello ordinario, come modello di gestione autonoma e di prossimità delle giurisdizioni.

Si tratta certamente di una prospettiva che merita di essere perseguita con convinzione e determinazione.

#### 5. Prospettive *de jure condendo*.

A partire dalla fondazione della nuova Unione nazionale degli avvocati amministrativisti - in occasione della quale fu approvato un *“manifesto delle idee”*, espressione di una volontà non solo di conservazione della categoria e del

processo amministrativo ma di crescita e di riforma - non è mai venuto meno lo sforzo del Foro specializzato di elaborare un pacchetto condiviso ed efficace di modifiche normative in tema di giustizia amministrativa.

La convinzione di fondo è che si tratti di operare per rendere il relativo sistema più accessibile – sia dal punto di vista territoriale che da quello economico - e per ottimizzare le attività di giudici ed avvocati. I documenti di lavoro e di discussione che sono stati predisposti sino ad oggi trattano le seguenti quattro tematiche: introduzione sperimentale e mirata del giudice monocratico; revisione delle competenze del Tar del Lazio; mediazione amministrativa; *governance* della giustizia amministrativa.

Quest'ultimo capitolo è quello che attiene al tema qui trattato e che si articola in due interventi.

A livello centrale si propone di creare, nell'ambito del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, una Consulta forense, che funga da raccordo permanente tra il vertice dell'autogoverno della magistratura amministrativa ed il foro amministrativistico, nelle sue due componenti istituzionale (Consiglio nazionale forense) ed associativa. Le relative funzioni potrebbero essere mutate, almeno in parte, da quelle dei Consigli giudiziari del plesso della giustizia ordinaria.

A livello di singolo Tar si propone di creare un Consiglio giudiziario amministrativo con le stesse funzioni della Consulta

forense centrale, naturalmente riferite al singolo distretto giudiziario. La composizione dovrebbe vedere applicato un criterio di pariteticità tra le due componenti, ferma restando la presidenza in capo al magistrato di vertice del Tribunale.

L'organismo opererebbe in primo luogo per individuare le buone pratiche per ottimizzare le attività, prevalentemente attraverso protocolli d'intesa. Inoltre attraverso il nuovo organismo si dovrebbero sviluppare capacità di dialogo e di sinergia con le istituzioni e la società civile del territorio di riferimento. Tutto questo nella piena consapevolezza che la giurisdizione, come ogni altra funzione pubblica, non può più permettersi di vivere isolata e solitaria, "incastellata" in istituzioni chiuse ed autoreferenziali, ma deve aprirsi alla società. Solo operando in questo modo e con il concorso dell'avvocatura e, attraverso di essa, della cittadinanza, essa può trovare insieme legittimazione ed autorevolezza.

(\*) Traccia della relazione al Convegno "*La Giustizia amministrativa: attualità e prospettive*" tenutosi presso l'Università degli Studi di Firenze, il 9 giugno 2017