

L'avvocato amministrativista, oggi: riflessioni di una generazione "di passaggio"*

Vorrei cominciare con un elenco.

So che non si fa, ma non è un elenco lungo.

Era il 4 novembre 1979, si era di fronte al notaio Cardarelli qui a Padova per costituire l'Associazione veneta degli avvocati amministrativisti.

A quanto risulta, era la prima volta che veniva costituita in Italia un'associazione del genere.

Ecco i nomi di chi l'ha costituita, nell'ordine in cui sono riportati nell'atto:

Giulio Schiller, Francesco Segantini, Ivone Cacciavillani, Andrea Pavanini, Giorgio Orsoni, Alberto Borella, Maurizio Zanchettin, Marco Picotti, Alfredo Bianchini, Giampaolo Sardos Albertini, Alberto Steccanella, Bruno Barel, Franco Zambelli, Alberto Cartia, Raffaele Bucci, Francesco Pognici, Silvio Marzari, Cesare Janna, Feliciano Benvenuti, Giuseppe Penasa, Mario Testa, Sergio Dal Prà.

Due cose balzano agli occhi.

La prima, che non c'era neanche una donna: ma questo è un po' lo specchio di quel tempo.

La seconda, che erano giovani: il "decano" era Feliciano Benvenuti, che aveva solo 63 anni.

I più giovani del gruppo, Pavanini e Barel, avevano 27 anni.

Quasi tutti gli altri avevano trent'anni o poco più.

Cosa dedurne? Che il nostro mondo era giovane. I TAR aprivano una nuova prospettiva, che attirava i giovani.

Era un mondo pionieristico, tutto da inventare, ma in pieno sviluppo.

In realtà tutto era nato qualche anno prima. Scrive Ivone Cacciavillani, nel suo saluto al primo congresso dell'Unione: *"La determinazione di dare vita a un'Associazione di avvocati amministrativisti ha una paternità ben precisa: l'iniziativa fu del grande e indimenticato Maestro Feliciano Benvenuti; la sede, l'aula della Corte d'Assise del vecchio Tribunale di Padova; la data, subito successiva all'attivazione della grande novità del momento: i TAR"*.

Sul luogo, credo non ci sia molto da aggiungere. Non è per caso che siamo qua oggi, dove c'era il vecchio Tribunale di Padova. Siamo nati qua.

Sulla data: noi siamo nati coi TAR.

Fino ad allora, la giustizia amministrativa si sapeva che c'era, ma era affidata a un'entità lontana, il Consiglio di Stato.

E' con i TAR che la giustizia amministrativa cambia, arriva sotto casa, e vive una fase di espansione.

Oggi invece viviamo in un settore in crisi, in un sistema che forse è più completo ma che è anche

molto più complicato, costoso, difficile, pieno di adempimenti e di rischi.

E siamo molti di più. Non sono più le venti persone del momento costitutivo, siamo ormai oltre i 350 iscritti.

Del resto, quanti erano gli avvocati nel 1979? Erano dieci volte meno di adesso.

Ma il numero di ricorsi proposti al TAR Veneto nel 1979 era maggiore di quello di oggi.

I tempi sono cambiati. Ma, prima di tutto, c'è - e rimane, anche con i numeri attuali del Foro - lo spirito di colleganza. Ivone Cacciavillani così ricorda l'insegnamento di Feliciano Benvenuti alla neonata Associazione veneta: *“Opererete davanti a un solo giudice; ovvio che si instauri un costume di sodalità; quel clima di cordialità ch'è un qualcosa in più della semplice colleganza e che fa diventare ‘quasi famiglia’.”*

La definizione è davvero impegnativa: la “quasi famiglia” degli amministrativisti.

E comprenderete che è importante per me essere qui oggi, davanti alla nostra “quasi famiglia”.

Facendo il punto: mi trovo ora ad essere il presidente dell'Associazione. Prima di me lo era Franco Zambelli, ora segretario dell'Unione. E prima di lui Ivone Cacciavillani, ora nostro presidente onorario. E prima Giulio Schiller, e prima di tutti Feliciano Benvenuti.

Mi trovo a fare il presidente da oltre quattro anni, prima ero stato il segretario-tesoriere dell'Associazione per sei anni: insieme, più di un quarto della vita dell'Associazione.

In un certo senso è un lavoro “usurante”, che svolgo con passione, e che spero di completare bene, grazie a tutti gli amici che con me operano nella vita associativa, e grazie a tutti Voi.

Ma io qui non rappresento me stesso, ma una generazione. Una generazione che definirei di passaggio.

Certo, siamo tutti di passaggio, è la condizione umana. Non è un merito, essere giovani o anziani. Non siamo destinati a durare, siamo impermanenti.

Però in questo caso il riferimento è specifico.

Appartengo a una generazione di passaggio tra quella dei pionieri, coloro che hanno scoperto un settore di attività; e la generazione dei molti che oggi si affacciano e cercano di affermarsi in questo settore.

Una generazione di passaggio che a volte è superata dalle “fughe in avanti” della generazione precedente; e che è destinata a essere presto superata dalle generazioni più nuove, che si muovono meglio in un mondo caratterizzato dai cambiamenti, e in particolare dalla rivoluzione digitale.

Perché ciò che di sicuro è in atto, è un cambiamento non solo rapido, ma in continua accelerazione. Tutto cambia sempre più rapidamente, e cambia davvero, e diventa quasi impossibile predire il futuro o anche solo capire le linee di tendenza.

Sia chiaro: dire che siamo una generazione di passaggio non significa che il nostro ruolo non sia importante.

Gravano su di noi due compiti fondamentali.

Il primo compito è quello di far “passare” tra le generazioni i valori di ciò che facciamo.

Il nostro non è solo un lavoro, implica una particolare responsabilità perché interseca il perseguimento degli interessi pubblici, nelle forme in cui si svolge l'attività amministrativa. Le nuove generazioni devono affacciarsi alla professione con questa consapevolezza; e sarebbe nostra colpa se questo non avvenisse.

Il secondo compito è quello di gestire il presente.

Non è una gestione di potere, naturalmente: anche perché di potere ce n'è ben poco.

E' un servizio, a vantaggio non solo della categoria, ma della funzione che la nostra categoria concorre ad assicurare.

Dobbiamo gestire il presente per evitare che tutto possa essere pregiudicato.

Come illustrerà l'amico Francesco Volpe, cambiando il nostro mondo si sono via via estesi anche i compiti della nostra Associazione.

A fronte di questa espansione, la priorità è sempre stata quella di cercare la condivisione, il coinvolgimento di tutti, per creare tra di noi una squadra aperta.

Non sempre ci siamo riusciti, anzi spesso non ci avviciniamo neanche all'obiettivo. Ma l'Associazione deve essere uno strumento a disposizione di tutti nello svolgimento della nostra professione.

Lo sforzo è sempre stato quello di operare con fantasia ed equilibrio: e tutt'e due queste cose - fantasia ed equilibrio - sono necessarie contemporaneamente.

La creazione di un “rito veneziano” - che è alla base dell'istituto della sentenza semplificata - è un grande esempio di tutto ciò.

E nella stessa prospettiva si pone la ricerca di un diverso e migliore uso di istituti processuali già esistenti, di cui farà cenno la presidente del TAR Veneto, Maddalena Filippi.

E qui vengo a un altro punto fondamentale nella vita di questo Foro, il rapporto con la magistratura amministrativa.

Il rapporto con quanti hanno operato presso questo TAR, e in particolare con i suoi Presidenti, è sempre stato un rapporto collaborativo e intenso. Reso possibile, naturalmente, dalla qualità delle persone.

A conferma di tale rapporto ho ritrovato una lettera che mi aveva scritto un presidente di questo TAR.

Ne riporto una frase: *“posso dire che il ‘periodo veneziano’ della mia attività professionale è stato forse il più luminoso, per la creatività consentita non soltanto da colleghi molto motivati ma anche da un Foro, come quello veneto, tradizionalmente ricco di preparazione, di cultura, di umori e di stimoli: il luogo ideale per sperimentare nuovi percorsi”*. Non dirò il nome di chi l'ha scritta perché spero dia voce un po' a tutti coloro che si sono succeduti nella presidenza di questo TAR o che comunque sono passati presso questa sede.

Tutto ciò - ovviamente - nella diversità dei ruoli, e mantenendo quello spirito critico che sempre ci deve animare, e che ci impone di vedere e di rappresentare i problemi, gli episodi, le zone di

criticità.

Mancheremmo ai nostri doveri se non intervenissimo in queste situazioni.

Ma, allo stesso tempo, il nostro rapporto con la magistratura amministrativa è reso più autentico proprio dalla reciproca franchezza.

(Parlando del rapporto con la magistratura amministrativa, devo anche dire, per inciso, che mai mi sarei aspettato nella mia vita di intervistare il presidente del Consiglio di Stato, di essere anzi il primo esponente dell'avvocatura a intervistare un presidente del Consiglio di Stato, chiedendogli il suo pensiero su quelli che mi sembrano i punti critici della giustizia amministrativa.

Eppure è successo. È stato un esercizio impegnativo, che ben si inserisce in quello spirito di confronto costruttivo tra le diverse posizioni di cui dicevo).

E poi, come Associazione veneta, abbiamo cercato la dimensione più adeguata per affrontare problemi che ci toccano, ma che sono più grandi di noi.

Sto parlando naturalmente dell'Unione nazionale.

Che è un soggetto che ci raccorda tutti, e la cui esistenza è necessaria.

È stato detto che la nascita dell'Unione è una delle vere rilevanti novità nel panorama della giustizia amministrativa degli ultimi anni.

E il fatto che il primo congresso dell'Unione si sia svolto qui a Padova nel 2015 è motivo di orgoglio.

Come avvocati veneti abbiamo dunque avuto un ruolo fondamentale nella costituzione dell'Unione e continuiamo ad averlo nella sua gestione.

L'Unione era nata, in primo luogo, in vista delle specializzazioni forensi.

Adesso sembra imminente la loro regolamentazione, ma la vicenda è stata così estenuante e così conflittuale all'interno dell'avvocatura, che anche chi è consapevole dell'importanza delle specializzazioni - come noi amministrativisti - rischia di perdere ogni entusiasmo.

In realtà la formazione dell'avvocato specialista, come anche la formazione professionale continua e lo stesso accesso all'avvocatura, scontano una tendenza alla burocratizzazione. Ciò che è da valutare con attenzione.

Se le specializzazioni restano ancora oggi da definire, l'Unione ha però raggiunto altri obiettivi.

Primo tra tutti: ha contribuito ad evitare - nel momento stesso in cui è nata, nel 2014 - la soppressione immediata di tutte le sezioni staccate dei TAR, che era già stata disposta con decreto legge.

Ciò era probabilmente il preludio alla soppressione dei TAR, e non nell'ambito di un riordino complessivo della giurisdizione ma per pura improvvisazione demagogica.

Credo poi che abbiamo contribuito - sia come Unione, sia come Associazione - all'eliminazione del rito superspeciale degli appalti, che meritava di essere eliminato perché costringeva all'impugnazione immediata di tutte le ammissioni quando non vi era alcun interesse a farlo.

E credo che abbiamo reso l'avvio del processo amministrativo telematico meno traumatico di quanto

poteva essere.

Ma soprattutto l'Unione ha efficacemente rappresentato tutti noi che praticiamo il diritto amministrativo, è stata presente, ha rilevato i problemi, ha preso posizione, ha elaborato proposte.

Ed ha così acquisito il ruolo di un interlocutore autorevole a livello ordinamentale.

Importante, in particolare, è quanto abbiamo fatto - come Unione e come Associazione - per rivendicare i caratteri dell'avvocatura a fronte di una visione puramente "appaltistica" della nostra attività.

Visione "appaltistica" che - a partire dalle sollecitazioni dell'Anac, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di varie Corti contabili - ha avuto ricadute "a pioggia" sull'operato degli enti pubblici.

Invocando una necessità che sarebbe imposta dall'Unione Europea, ma che invece non esiste, si è spesso dato un inquadramento alla nostra attività che non tiene conto della sua effettiva natura.

E si è aperto il campo a un approccio puramente mercantilistico al nostro mondo - il cosiddetto "mercato legale" - che rischia di ridurci ad appaltatori, indistinguibili da ogni altro appaltatore. Ciò che non siamo.

Così come gli avvocati degli enti pubblici - che da sempre sono una componente fondamentale del nostro Foro - non sono dipendenti dell'Ente di appartenenza indistinguibili da tutti gli altri.

(Visione "appaltistica" - lo dico qui per inciso - che l'Anac non ha abbandonato, tanto che, in forza di un comunicato del 16 ottobre scorso del suo presidente, essa pretende ora di imporre l'obbligo del CIG e del contributo all'Anac per qualsiasi incarico legale, dal primo gennaio in poi).

Nonostante l'impegno, tuttavia, alcune cose non ci sono proprio riuscite.

Non ci sono ancora riuscite.

Non c'è riuscito di abbassare il contributo unificato spropositato che è posto in tema di appalti. Eppure è evidentemente ingiusto e "sviato"; e abbiamo fatto davvero tutto il possibile, dal ricorso alla Cedu come Associazione veneta, agli interventi di carattere politico.

E non c'è riuscito di fermare il costante calo quantitativo del contenzioso amministrativo, anche se abbiamo aperto una seria riflessione sulle ragioni che possono esserne alla base.

L'Unione, infine, sta vivendo un momento delicato, con il rinnovo delle sue cariche di vertice.

Le difficoltà incontrate mi hanno rattristato.

Dobbiamo fronteggiare una tendenza a vedere l'Unione come luogo di spartizione di cariche. E l'obiettivo deve essere che chi ha voglia e capacità di operare ed è delegato a farlo, possa farlo, senza strumentalizzazioni.

Se l'Unione che abbiamo costituito deve vivere, deve vivere per operare, e con efficacia.

Perché alla fine - e qui chiudo - il nostro compito come avvocati che si occupano di diritto amministrativo è irrinunciabile, ed è quello di assicurare la tutela nei rapporti con il potere pubblico, e così concorrere alla legittimità complessiva del sistema.

Una struttura associativa tra di noi deve essere utile per lo svolgimento di questo compito.

E per essere utile, richiede impegno e coraggio.

L'impegno autentico, attivo, supportato non da ambizioni personali ma da una motivazione ideale.

E il coraggio di esprimerci con chiarezza, di contestare ciò che non va, proponendo idee e soluzioni.

Stefano Bigolaro

* Intervento al convegno "*L'evoluzione dell'amministrativista*", organizzato l'8 novembre 2019 presso il centro culturale San Gaetano in Padova, in occasione dei 40 anni dall'atto costitutivo dell'Associazione veneta degli avvocati amministrativisti.