*In margine al Primo Congresso Nazionale degli Avvocati Amministrativisti*

**Il Foro amministrativo padovano**

Nel dare un affettuoso saluto al Primo Congresso Nazionale degli Avvocati Amministrativisti par doveroso riandare a vicende pur lontane che giustificano appieno la scelta di Padova come sua sede.

*La priorità padovana*

La determinazione di dar vita ad un’Associazione di Avvocati Amministrativisti ha una paternità ben precisa, oltre che una sede di fondazione ed una data fissate nella documentazione storica: 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.

La giustizia amministrativa era stata sin’allora poco più che una materia scolastica: si sapeva che c’era, che veniva amministrata -allora da qualche anno, dopo l’uscita di scena della vecchia GPA- dal Consiglio di Stato, un’entità lontana, astratta assolutamente esoterica; estranea alla normale pratica professionale forense. Il TAR era assolutamente altra cosa: arrivava sotto casa ed il contenzioso contro la PA cominciava diventare quasi una moda, reclutando sempre più fitte schiere di frequentatori, per lo più giovani attratti dal nuovo.

Par rilevante cercar di rinverdire antichi ricordi; operazione non difficile data la novità dei temi trattati in quel convegno padovano, che fu sostanzialmente un monologo del Maestro, del quale ovviamente non c’erano certo in aula emuli, ma solo famelici discenti, tra il -per vero non fitto- uditorio.

Alcuni punti/raccomandazioni sono ben rimasti scolpiti, anche perché hanno segnato un modo radicalmente nuovo d’impostare l’attività professionale:

= opererete davanti ad un solo giudice; ovvio che s’instauri un costume di sodalità; quel clima di cordialità ch’è un qualcosa in più della semplice colleganza e che fa diventare “quasi-famiglia”;

= ricordate che il processo amministrativo deve restare sempre un processo orale; non si deve mai abbassare allo squallore del processo civile, dove l’udienza che dovrebbe essere di discussione diventa una mera elencazione delle cause che passano in decisione senz’alcuna aggiunta dei difensori;

= un punto deve restare ben chiaro nella vostra pratica professionale: la parità dignità tra Avvocati e Giudici; una parità ch’è strutturale nel processo: la funzione giurisdizionale è necessariamente bi-organica, svolta dai due protagonisti essenziali; una parità ch’è icasticamente espressa dall’uguaglianza di foggia delle rispettive toghe.

Insegnamenti che han fatto prassi rimasta stabile norma di condotta nei quaranta e passa anni di vita dell’Associazione, che anche diacronicamente è la primogenita in Italia. Donde il cordiale saluto ai Congressisti: *bene arrivati a casa!*

*Un contributo ai lavori*

Ancora in chiave commemorativa, sia lecito un richiamo storico afferente al tema del Congresso ed ancora legato al nostro Benvenuti.

Cade quest’anno il L della morte d’un’autentica gloria del Foro Veneto, quel Francesco Carnelutti, che fu per anni Consigliere dell’Ordine di Venezia. Nella *Settimana di studi giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, tenutasi in Ateneo Veneto nel 1966 (Atti del 1967), Benvenuti svolse un tema anche allora pressante: *“Riforma del processo amministrativo”* (Atti, pp. 211-265), in cui, tra vari rilievi, auspicava “che il rapporto tra gli organi regionali (allora s’ipotizzava un organo giurisdizionale regionale che sarebbe poi stato il TAR) e il Consiglio di Stato non deve essere necessariamente un rapporto di appello, ma deve necessariamente essere un rapporto di cassazione” (pag. 229). L’idea nasceva dalla teoria benvenutiana (quanto d’ispirazione guicciardiana andrebbe verificato) che l’atto amministrativo è già una statuizione “di servizio” sul rapporto giuridico investitone: il Pubblico Funzionario (maiuscole d’obbligo), che si comporta “in servizio” con la “disciplina e onore” impostigli dall’art. 54.2. Cost., operando “al servizio esclusivo della Nazione” (art.98), emette già un giudizio di valore sul rapporto sostanziale, la cui valenza sia formale che sostanziale è compito del primo Giudice verificare e controllare, statuendo di conseguenza sul ricorso.

Il giudizio (ora) del TAR è già una valutazione di seconda istanza della statuizione amministrativa sul rapporto, donde l’incongruenza sistemica del giudizio d’appello del Consiglio di Stato. Fino a chiedersi (alquanto polemicamente) “quale possibilità avrebbe il Consiglio di Sato di agire veramente come unico giudice d’appello (e intendo dire quale possibilità pratica esso avrebbe) e per converso, quali effetti ciò avrebbe sul valore delle sentenze dei giudici di primo grado”; (vero è che fuor di convegni il grande Maestro auspicava che un codice del processo amministrativo non venisse mai varato -“ce lo costruiamo noi in aula!”-; a Lui andò bene ad altri no!; c’è chi continua definirlo un “codice insano”).

È tempo di meditare anche sulla struttura della giustizia amministrativa, perché proprio da essa derivano numerose delle disfunzioni che l’affliggono. Primo fra tutte il riordino delle giurisdizioni: non è più tollerabile che sulla legalità dell’atto amministrativo ne esistano, una (del TAR) sulla sua legittimità, l’altra -della Corte dei conti- sulle conseguenze di danno erariale dell’atto che sia stato annullato. Due giurisdizioni (TAR e Corte dei conti) senz’alcun raccordo funzionale.

L’unificazione delle giurisdizioni sarebbe un’enorme spinta verso la responsabilizzazione del Pubblico Funzionario. Una riforma a costo zero, perché esaurentesi nell’ordine del TAR di notificare il ricorso anche all’autore funzionale dell’atto impugnato, per statuire anche sulla sua eventuale responsabilità erariale ove intenda annullarlo.

Anche questa è funzione del Foro: farsi promotore/proponente di riforme anche strutturali per far funzionare meglio la Giustizia.

E se il Congresso costituisse una Commissione proponente di riforme anche strutturali? Sarebbe solo il *pendant* di quella da sempre istituita dell’altro Ordine previsto dalla Costituzione, quello magistratuale, il CSM, ben vivo ed attivo.

Ed anche questa è un forma di partecipazione al Congresso.

Ivone Cacciavillani