

DISCORSO DEL PRESIDENTE ONORARIO AVV. IVONE CACCIAVILLANI IN OCCASIONE DELL'ASSEMBLEA ELETTIVA

sabato 23 maggio 2009

Ultimo aggiornamento sabato 23 maggio 2009

Nell'introdurre il rinnovo delle cariche -adempimento più routinario per un'Associazione- mi ritaglio un momento di bilancio non già dell'attività svolta, di cui siete testimoni e giudici -spero non eccessivamente severi- bensì della nostra professione di amministrativisti in questa congiuntura così pesantemente in evoluzione.

Ai pochi cenni ai molti aspetti del complesso problema vanno anteposte talune premesse d'impostazione:

a) La professione forense -forse come nessun'altra- sta radicalmente cambiando il suo assetto ben definibile secolare. Tutto l'ordinamento sta cambiando; cambiano i codici e le strutture; i rami tradizionali si stanno articolando ed altri ne spuntano. La figura dell'avvocato di famiglia, "tuttologo", è scomparsa, per lo più senza rimpianto e laddove sopravvive -data la tecnicizzazione dell'ordinamento- è una vera iattura sia per il professionista che per i clienti.

Per converso gli Ordini tradizionali sono in profonda crisi di rappresentatività; sta emergendo prepotente un associazionismo specialistico che stenta a raccordarsi con gli Ordini territoriali.

b) Anche all'interno della nostra specializzazione di amministrativisti il lavoro è soggetto ad un ritmo di mutazioni che riesce sempre più difficile anche solo seguire; non solo capire ed assimilare. Ma è sulla nostra stessa collocazione funzionale che va fatta qualche considerazione.

Non tutti ricorderanno -ma è dei vecchi fungere da memoria storica- il servizio d'un quotidiano degli anni Cinquanta del Novecento, sull'andamento della giustizia amministrativa nel Veneto: fino alla metà degli anni Trenta contava il più basso tasso di ricorsi amministrativi (allora GPA e CdS): a fronte d'un Lazio con cento ricorsi per diecimila abitanti, il Veneto ne contava cinque; indice della remissività dei Veneti ("error di medico volontà di Dio"). Poi, nei successi vent'anni, venne raggiunta una media analoga a quella delle altre Regioni; merito (o colpa, a seconda che si valuti positivamente o meno il fenomeno), secondo Orio Vergani -il Montanelli dell'epoca- di due figure storiche della cultura giuridica veneta, Guicciardi e Segantini padre, che inculcarono la cultura del ricorso come possibilità di difesa anche contro la PA.

1. I fattori di crisi. Sono riconducibili sostanzialmente a due; l'uno strutturale, l'altro funzionale.

a) Sul piano strutturale è il sistema di giustizia amministrativa in crisi; quando si richiede, dopo dieci anni d'attesa, di ripresentare l'istanza di fissazione udienza, che senso può avere la decisione e che fondamento la fiducia del cittadino di rivolgersi questa giustizia?

b) Sul piano funzionale agiscono due fenomeni convergenti negli effetti (e che siano in derivazione causale col primo non mette conto qui di analizzare): la creazione in seno alle Amministrazioni a tutti i livelli -singole o consorziate- di uffici legali interni e la crescente "canalizzazione" della clientela privata, dovuti ad uno stesso fenomeno, il primo alla rarefazione delle risorse pubbliche (favorito anche della Finanziaria del 2007), il secondo dalla spinta aggregativa di interessi largamente omogenei e non più solo di categorie economiche (si pensi al movimento consumatori), ma anche di associazioni portatrici di interessi diffusi. Il singolo che si cerca un suo avvocato per il suo ricorso è sempre più raro.

2. Le conseguenze. I fenomeni inducono importanti conseguenze sul piano operativo:

a) la sottrazione al foro libero di tutto il contenzioso "pubblico", in difesa di Amministrazioni su ricorsi di privati; sottrazione rilevante se si pensa che l'assistenza "pubblica" (di Amministrazioni nel ricorso di privati) si aggirava generalmente sulla metà del lavoro degli studi specializzati;

b) la rarefazione degli "incarichi occasionali" di privati che intendono adire la giustizia amministrativa, indotti ad "intrupparsi" nella canalizzazione per ragioni sia economiche (risparmio di spesa), che di indotto.

Gli effetti della crisi sono destinati ad aggravarsi a danno dei giovani che s'affacciano autonomamente alla specializzazione amministrativistica ("a mettersi per conto proprio"), per la difficoltà di reperimento della clientela. Meno graveranno sui "big" (avvocati affermati o professori di Università), perché le Avvocature pubbliche sopperiranno con agevolezza al contenzioso routinario o bagatellare, ma saranno indotte a rivolgersi "fuori" per le cause di maggior impegno; ma in tal caso saranno indotte a rivolgersi ai "big" e non al "foro d'avvio".

3. I rimedi. Nelle profonde trasformazioni in atto, non è certo agevole -ed in certa misura nemmeno affidabile- indicare le linee dell'evoluzione; solo possibile avanzare ipotesi.

a) Una prima nasce dal "guardarsi attorno", ai moduli di attività professionale più "vicini": in quello civile, accanto all'avvocato d'aula, sta emergendo ed affermandosi il modulo del c.d. "avvocato d'affari", che passa l'intero arco professionale magari senza mai mettere piede in un'aula di contenzioso, limitandosi al più alla frequentazione della Volontaria Giurisdizione; e non è affatto detto che l'una figura (l'avvocato d'aula) sia migliore o più prestigiosa e propria di quella dell'avvocato d'affari.

Nella materia amministrativa il pendant "avvocato d'affari" civile è l'avvocato procedimentalista. Già è sostenuto che l'avvenire della nostra specializzazione sta nel trasferirsi dal processo (che con i tempi e l'efficienza della nostra "giustizia" finisce per giovare solo al difensore che lo patrocinia) al procedimento, l'iter formativo dell'atto amministrativo destinato ad incidere sulla sfera

giuridica d’un destinatario individuato. Ora, con la nuova disciplina del procedimento amministrativo introdotta dalla legge 241 del 1990 ripetutamente modificata, le possibilità di incidere sul procedimento, sono incomparabilmente aumentate rispetto a solo qualche lustro fa, per cui l’intervento del difensore agguerrito e tecnicamente preparato - capace non solo di tener testa al Funzionario istituzionalmente protervo e tirainlungo, ma di imporgli il ritmo del provvedere- è suscettibile di dare frutti ben maggiori e concreti del ricorso contro l’atto finale negativo. Nella proliferare di formule nuove di esercizio della funzione amministrativa, fondate sulla partecipazione alla formazione dell’atto (dall’urbanistica contrattata alla finanza di progetto), l’apporto sia propositivo dell’atto che propulsivo del procedimento ha possibilità di esplicazione nemmeno pensabili solo qualche anno fa. Certo che per operare nel procedimento occorre un’altissima preparazione tecnica e una perfetta padronanza della materia trattata. L’amministrativista potrà avere ruolo e funzione solo se diventa un “ingegnere del procedimento”.

b) Proprio tale ultimo rilievo suggerisce un rimedio “operativo”, anche se tutto da scoprire sul piano attuativo.

Nella tumultuosa evoluzione normativa delle singole materie (o sub-materie: si pensi all’urbanistica, all’appalto, per non dire del diritto comunitario, che condiziona sempre più profondamente l’ordinamento interno), appare praticamente impossibile che avvocato -anche specialista- acquisti una padronanza della materia da consentirgli di operare da protagonista nel procedimento.

L’unica formula affidabile per un futuro della professione dell’amministrativista è una sempre più marcata iterazione con colleghi che trattano materie -sempre amministrativistiche- affini o complementari. In tale nuova integrazione funzionale, i problemi “strutturali” (identità e/o centralità della sede) perdono qualsiasi rilevanza, anche a fronte delle possibilità di coordinamento offerte dal progresso tecnologico; mentre emergono problemi funzionali sia “interni” all’aggregazione -quale che ne sia il paradigma organizzativo- che “esterni”, di deontologia, assai delicati e nuovi.

Tra i primi, la necessità d’uno standard di prestazione il più possibile omogeneo all’interno del team, ma sempre qualitativamente affidabile per tutti gli “altri”, e il riparto dei proventi; tra i secondi il rispetto del dovere di fedeltà al cliente, fondamento dell’attuale ordinamento della professione forense: invero, non sempre l’autore della singola prestazione segmentata ”sa” a chi essa gioverà; e potrebbe giovare anche un soggetto in conflitto d’interessi con altro suo cliente.

c) Nemmeno da prendere in considerazione lo sciagurato parere della Sezione della Corte dei conti, circa la necessità della gara per l’affidamento di incarichi professionali forensi da parte di soggetti pubblici. Anche a prescindere dal rilievo che il problema è destinato ad essere assorbito dal dilagare delle avvocature “interne”, esso non si porrebbe per la scelta dei “big” da affiancare alle dette avvocature interne, perché ben difficilmente essi - proprio in quanto big- parteciperebbero a procedimenti concorsuali; non senza accennare all’inaccettabilità del sistema in sé, che, non potendo prescindere dal requisito curricolare, finirebbe per tagliar fuori a priori i giovani.