

**Organizzazione dell'Ufficio giudiziario amministrativo**  
**Il punto di vista dell'Avvocatura**

**Premessa.**

Voglio, innanzi tutto, manifestare l'apprezzamento, mio personale e della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti, per l'iniziativa del presente Incontro, teso ad evidenziare, in una sorta di colloquio ancorché imperfetto, le tematiche relative all'organizzazione dell'Ufficio giudiziario amministrativo, problematiche la soluzione delle quali può assicurare un migliore funzionamento della Giustizia amministrativa e, in questo modo, una più effettiva e completa realizzazione degli interessi dei cittadini che ad essa si rivolgono.

In effetti, da parte della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti, si è costantemente manifestata una tendenza in questo senso, evidenziata nelle numerose istanze che, in quasi quaranta anni di attività, sono state rivolte agli organi direttivi della Giustizia amministrativa e che, anche se solo in parte accolte, hanno indubbiamente contribuito ad un migliore svolgimento dei giudizi. Penso alla prima richiesta, risalente al 1979, nel senso di stabilire un orario parzialmente differenziato tra sospensive e merito (al tempo un solo orario di inizio alle ore 9.00, a partire da quel momento inizio delle sospensive alle ore 9.00 e del merito alle ore 9.45), gli stimoli per la realizzazione dei preliminari di udienza e la differenziazione degli orari di inizio tra le diverse Sezioni in caso di svolgimento contemporaneo delle udienze, la realizzazione, su nostra richiesta, dei tabelloni indicatori della situazione di svolgimento nelle varie Sezioni, strumento assolutamente indispensabile data la contemporaneità delle udienze, e tante altre iniziative.

In questo quadro, e nella consapevolezza della complessità e diversità dei problemi che devono essere affrontati e risolti, auspico che l'iniziativa odierna possa costituire solo il punto di partenza di una riflessione e ponderazione dei vari argomenti, per consentire, attraverso uno scambio di idee e di esperienze, la realizzazione di un sistema veramente semplice e utile nel suo svolgimento.

\*

**1. Proposizione del ricorso: istruttoria e trattazione.**

Il primo tema che si presenta necessario per assicurare una effettiva funzionalità dello svolgimento del servizio giustizia, attiene al profilo della fissazione delle udienze di trattazione dei ricorsi, in modo tale da assicurare il risultato della sollecita trattazione delle questioni urgenti ed effettive e di evitare la perdita dell'ordine precostituito in caso di rinvii, cancellazioni dal ruolo, ecc.

*Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti*  
*00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30*

In funzione di tale risultato costituisce esigenza primaria che i giudizi pervengano alla trattazione in situazione istruttoria effettiva e completa, sì da potere essere presi sicuramente in decisione. A questo proposito può essere di fondamentale importanza l'utilizzo della ordinanza istruttoria, immediatamente contemporanea all'inizio della procedura di ricorso, in modo che, su richiesta della parte ricorrente, il Presidente o un Magistrato delegato possa disporre il deposito da parte dell'Amministrazione della documentazione che si manifesta necessaria, deposito che dovrebbe in via primaria avvenire nei tempi indicati dall'ordinanza istruttoria o, comunque, in caso di mancato adempimento dell'ordinanza, nei tempi previsti prima dell'udienza di trattazione, laddove questa, per le esigenze effettive di sollecita trattazione, venga fissata anche in mancanza della acquisizione degli elementi istruttori (ma l'ipotesi normale, per assicurare la funzionalità del sistema, è che le ordinanze istruttorie vengano regolarmente eseguite dall'Amministrazione).

L'emanazione dell'ordinanza istruttoria ed il suo adempimento da parte dell'Amministrazione può costituire elemento utile in funzione della trattazione, ma non comporta necessariamente la contestuale fissazione dell'udienza di discussione. Questa, secondo principi generali, deve essere fissata nei tempi compatibili con la gestione dell'arretrato, ma in modo da assicurarne la realizzazione secondo criteri logici e razionali, evidentemente riconoscendo una corsia preferenziale alla trattazione delle questioni, oggettivamente o soggettivamente, più urgenti, in connessione con la trattazione correlativamente accelerata per disposizione di legge di particolari categorie dei ricorsi. In questa prospettiva l'utilizzo generalizzato dell'ordinanza istruttoria può assicurare il necessario collegamento tra l'istanza dell'Avvocato, manifestata nella domanda di prelievo, e la valutazione oggettiva delle ragioni di urgenza e/o precedenza, che agevolmente viene posta in essere ove il Presidente o il Magistrato delegato abbiano già operato una valutazione delle caratteristiche della questione.

Il risultato viene, poi, effettivamente realizzato evitando che ricorsi, già assegnati per la trattazione, vengano poi non trattati per ragioni di vario genere, con la conseguenza praticamente di "perdere" la utilizzabilità dell'udienza che, proprio in base ad una valutazione completa e oggettiva di urgenza, era stata fissata. In questa prospettiva, anche se la fattispecie non è oggetto di attuale regolamentazione, potrebbe essere opportuno fissare la udienza di trattazione con notevole anticipo di carattere temporale, in modo da prevedere una prima fase temporale durante la quale le parti possano valutare ulteriormente le ragioni di effettiva necessità della decisione e, ove queste non si riscontrino sussistenti, formulare con grande anticipo le istanze di rinvio, in modo da consentire, alla scadenza del termine all'uopo assegnato, il "rimpiazzo" nell'udienza con altro ricorso ancora non assegnato (è evidente che

una tale modalità appare particolarmente utile con riferimento alla fissazione di udienza dei ricorsi ormai “*datati*”, per i quali la possibilità della esigenza di un rinvio si pone spesso con carattere più frequente).

\*

**2. Modalità di svolgimento delle udienze: sistema di armonizzazione.**

Con riguardo alle modalità di svolgimento dell’udienza si manifesta la esigenza primaria di realizzare un sistema unico e comune a tutti gli Uffici giudiziari, laddove al momento attuale si manifestano modalità diverse tra Tribunale e Tribunale e, magari, all’interno dello stesso Tribunale amministrativo. Basti pensare a quello che avviene presso il Tribunale amministrativo regionale della Sardegna, nell’ambito del quale la Prima Sezione apre i preliminari alle ore 10.00, svolge i preliminari di sospensiva e di merito e fa, quindi, luogo alle trattazioni, prima di camera di consiglio e poi a seguire in udienza pubblica; laddove la Seconda Sezione apre i preliminari di sospensiva alle ore 10.00, svolge, quindi, dopo i preliminari, le trattazioni in camera di consiglio fino alle ore 11.00, quando apre i preliminari di merito e svolge, quindi, le trattazioni di merito in udienza pubblica, salvo a riprendere la trattazione delle sospensive in camera di consiglio solo dopo l’esaurimento delle trattazioni in udienza pubblica.

Un sistema unico e razionale, tale da considerare sia le esigenze della Magistratura che dell’Avvocatura, dovrebbe basarsi sui seguenti principi (in parte già seguiti, ma che richiedono una parziale rielaborazione in funzione anche di una applicazione generalizzata):

- fissazione degli orari di inizio dei preliminari relativi sia a problemi cautelari sia a trattazioni di merito, con il principio della necessità ai fini delle decisioni della presenza di tutte le parti (salvo solo eventuali acquisizione di richieste, poi condizionate all’effettivo svolgimento della relativa trattazione): gli orari sono necessariamente differenziati laddove si svolgono contemporaneamente udienze presso più Sezioni, con la cautela di assicurare comunque un inizio unico delle trattazioni (come avviene, al momento, in Consiglio di Stato), cautela che richiederebbe ulteriori adattamenti in situazione di orari al momento differenziati (come avviene presso il Tribunale amministrativo regionale del Lazio);
- lo svolgimento dei preliminari, così come non può portare alla definizione del giudizio nel caso di non presenza di tutte le parti, così non può comportare che la presenza costituisca condizione necessaria per la “*prenotazione*” della successiva trattazione in camera di consiglio o in udienza pubblica: sembra elementare in relazione a quanto sopra osservato (e, quasi generalmente riconosciuto), ma non lo è, posto che in alcune occasioni non viene consentita la discussione in camera di consiglio o in udienza all’Avvocato che non sia stato presente ai preliminari (con la conseguenza che

*Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti*  
*00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30*

- l'Avvocato, che debba discutere un ricorso con numero alto, debba essere presente alle 9.00, darsi presente quando il suo ricorso venga chiamato in preliminari, magari verso le ore 10.30, e poi attendere, magari fino alle ore 13.00 o dopo, la effettiva discussione);
- previsione di un orario di inizio della pubblica udienza, differenziato rispetto all'inizio dei preliminari e correlativamente delle trattazioni in camera di consiglio come, ad esempio, avviene nel Tribunale amministrativo regionale del Lazio nel quale le Sezioni svolgono i preliminari e, successivamente, i giudizi in camera di consiglio a partire da una certa ora (9.00 Prima Sezione, 9.15 Seconda Sezione, 9.45 Terza Sezione), mentre per l'udienza di merito è fissato l'orario generalizzato delle ore 12.00, indicazione che è necessaria da due distinti punti di vista:
    - all'apertura dell'udienza pubblica gli Avvocati devono essere presenti e, conseguentemente, anche se è presente una sola parte, il ricorso può essere trattato (anche in forma preliminare) e deciso;
    - deve essere ufficializzato l'orario di inizio dell'udienza di merito, in modo che lo stesso orario costituisca l'indicazione garantista per essere presente, consentendo all'Avvocato di partecipare solo da questo momento (salvo poi eventuali attese) e non da momenti necessariamente anteriori, laddove sia fissato solo l'orario di inizio dei cautelari e dei preliminari: tale realtà non si manifesta nell'attuale organizzazione del Consiglio di Stato, laddove la camera di consiglio inizia alle ore 9.00 per tutte le Sezioni (salvo la Terza che fa per prima i preliminari), poi ci sono orari differenziati per i preliminari (9.30 Quarta Sezione, 10.00 Quinta Sezione, 10.30 Sesta Sezione), ma gli stessi non costituiscono anche orari di inizio della udienza pubblica che, invece, avrà inizio solo al momento (*certus an ma incertus quando*) dell'esaurimento delle trattazioni in camera di consiglio;
    - si manifesta l'esigenza che, all'orario fissato per l'udienza pubblica, questa venga effettivamente aperta, anche se ci siano ancora (poche o molte) questioni da trattare in camera di consiglio: l'apertura dell'udienza pubblica all'orario fissato serve a rendere possibili gli adempimenti propri dell'udienza e che non si sono potuti svolgere nei preliminari, ed è per questa ragione utile anche se poi, dopo una sorta di preliminari di merito peraltro utili per tutti gli adempimenti, l'udienza viene chiusa e riaperta sostanzialmente dopo l'effettivo svolgimento di tutte le camere di consiglio;
  - l'organizzazione dei preliminari di udienza e la fissazione di un orario specifico per l'inizio dell'udienza di merito consentono all'Avvocato, anche se in modo limitato, di

*Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti*  
*00196 Roma - Lungotevere delle Navi 30*

programmare la propria partecipazione all'udienza e di cercare di limitare per quanto è possibile le attese inutili: in proposito, però, si manifesta anche necessaria se non la fissazione di orari precisi, quanto meno la predisposizione di fasce orarie di svolgimento (assolutamente indispensabili per le camere di consiglio feriali nelle quali spesso il numero dei ricorsi in trattazione supera i cento), predisposizione che, se può apparire difficile in linea generale, è senz'altro possibile in concreto con riferimento alle specifiche udienze, per le quali il Presidente di udienza, conoscendo i ricorsi da trattare e le relative problematiche oggettive e soggettive, può senz'altro fare una valutazione di massima da rendere conoscibile il giorno prima dell'udienza a mezzo internet (come, in modo più semplice, consistente nell'affissione di un semplice fogliettino, veniva costantemente fatto in Quinta Sezione dal Presidente Iannotta, prima del tutto contrario, poi convintosi della necessità dell'intervento regolatore dopo una breve chiacchierata di chiarimento).

\*

**Realtà attuale e prospettive.**

Le osservazioni sopra svolte sono state oggetto di numerose richieste e proposte di valutazione a suo tempo formulate agli organi di gestione della Giustizia amministrativa, ai quali è stato più volte anche richiesto di organizzare un riunione di tutti i Presidenti del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali.

Oggi è la prima volta che ciò avviene, anche se in modo limitato e sicuramente insufficiente (22,30 minuti da parte della Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti rispetto a 260 minuti riconosciuti ai rappresentanti della Magistratura). Come accennato, confidiamo che questo sia solo l'inizio di un dibattito, a seguito del quale giuste esigenze di razionalità potranno essere in via definitiva realizzate: può sembrare un problema complesso, ma in realtà è molto semplice, basta avere la buona volontà di affrontarlo e di contribuire tutti per una scelta unitaria.

IL PRESIDENTE  
Società Italiana Avvocati Amministrativisti  
(prof. avv. Filippo Lubrano)