

Un avvocato amministrativista a difesa di una legalità condivisa e partecipata

Orazio Abbamonte
Presidente dell'Unione nazionale avvocati amministrativisti (Unaa)



IL TEMA DELLA SETTIMANA

L'ottavo Congresso Unaa che si è tenuto a Trieste il 24 e 25 ottobre scorso, dal tema "Una Amministrazione efficiente per i diritti e lo sviluppo economico. Il ruolo dell'Avvocato amministrativista", è stata per il presidente Orazio Abbamonte una importante occasione per riflettere sul ruolo dell'avvocatura amministrativista in un tempo di crisi delle tutele e di crescente chiusura del potere pubblico. Nel suo editoriale che ospitiamo questa settimana Abbamonte fa un'ampia riflessione su diversi punti dall'instabilità globale ai numeri del contenzioso, dalla cultura del rispetto al diritto come fiducia.



In anteprima sul web il numero della settimana all'indirizzo
ntplusdiritto.ilsole24ore.com

Aprire i lavori dell'VIII Congresso dell'Unione nazionale degli avvocati amministrativisti non è stato solo un onore, ma anche un onere. Perché parlare oggi di diritto amministrativo significa confrontarsi con **una crisi profonda, non episodica: quella della fiducia nel diritto come strumento di equilibrio tra il potere pubblico e i diritti dei cittadini.**

Viviamo un tempo in cui l'avvocato si trova stretto tra due forze contrapposte: da un lato **un'amministrazione sempre più ossessionata dall'efficienza e dal risultato, dall'altro un cittadino che vede restringersi gli spazi di ascolto e di tutela.** Il compito dell'avvocato, specie di quello amministrativista, diventa allora quello di mantenere aperto il dialogo, di difendere non solo le posizioni individuali ma anche il principio - oggi fragile - di una legalità condivisa e partecipata.

L'instabilità globale e la fatica del diritto

La fragilità che attraversa la funzione dell'avvocato è figlia del tempo che viviamo. La grave instabilità geopolitica, le tensioni economiche, la sfiducia diffusa nelle istituzioni minano il presupposto stesso su cui si regge il diritto: **la prevedibilità.** Il diritto esiste per stabilizzare, per creare ordine e fiducia; ma quando la società si fa incerta, anche il diritto vacilla.

A ciò si aggiunge un elemento più domestico ma altrettanto incisivo: **la crisi cronica della finanza pubblica.** Da vent'anni il Paese vive in una condizione di compressione delle risorse, che ha trasformato la cultura amministrativa e, con essa, quella giudiziaria. Ogni richiesta diventa sospetta, ogni riconoscimento di diritto è percepito come una spesa da contenere. Così si restringono gli spazi dello Stato sociale e si diffonde, quasi senza avvedersene, un'idea riduttiva del **cittadino: non più titolare di diritti, ma semplice utente di servizi condizionati alle compatibilità economiche.**

Efficienza come parola d'ordine (e come alibi)

Le parole chiave del linguaggio amministrativo contemporaneo sono note: **efficienza, risultato, tempestività, economicità.** Valori legittimi, che però spesso finiscono per oscurarne altri altrettanto essenziali: la partecipazione, la trasparenza, la garanzia.

Negli ultimi anni si è assistito a una progressiva svalutazione delle garanzie procedurali e processuali, considerate troppo lente o troppo onerose. La riduzione dei diritti di partecipazione, il contenimento delle tutele cautelari e il crescente rigore formale nel processo amministrativo sono sintomi di una trasformazione profonda. In nome dell'efficienza, **il cittadino viene spesso escluso dal dialogo che precede la decisione, e l'avvocato diventa spettatore impotente** di procedimenti già chiusi nella forma e nella sostanza.

Un processo che tutela poco e scoraggia molto

I numeri, pur non ufficialmente diffusi, sono eloquenti: negli ultimi due decenni il contenzioso amministrativo si è ridotto di oltre due terzi. Le cause si vincono raramente, e le inammissibilità crescono. Ciò non significa che siano diminuite le ingiustizie, **ma che molti cittadini rinunciano a far valere i propri diritti, scoraggiati da tempi, costi e probabilità di successo.**

Il processo amministrativo resta strutturalmente impugnatorio: giudica l'atto, più che il rapporto; si concentra sulla forma, più che sulla sostanza. I mezzi istruttori sono scarsi, la discrezionalità dell'amministrazione è spesso interpretata come barriera invalicabile. E quando si arriva al risarcimento, **il valore riconosciuto ai beni della vita è ridotto, quasi a evitare ripercussioni sui bilanci pubblici.**

In questo quadro, il rischio è duplice: da un lato si svuota la funzione giurisdizionale di garanzia, dall'altro si alimenta una sfiducia collettiva che indebolisce l'intero sistema democratico.

Dal processo al procedimento: la nuova frontiera della tutela

Consapevole di questa crisi, l'**VIII Congresso Unaa ha scelto di guardare oltre il processo, concentrandosi sul procedimento amministrativo come terreno di rinnovata tutela.** L'obiettivo è ambizioso: fare dell'avvocato un interlocutore attivo nella fase in cui si forma la decisione pubblica, non solo nella successiva fase del contenzioso.

In questa prospettiva, l'avvocato amministrativista non è più solo difensore postumo, **ma parte integrante di un processo decisionale più informato e responsabile.** La sua presenza serve a migliorare la qualità dell'azione amministrativa, aiutando l'amministrazione a valutare con maggiore consapevolezza la realtà su cui interviene, a prevenire errori e a dare sostanza al principio di buona amministrazione.

L'obiettivo è costruire una cultura della collaborazione procedimentale, in cui l'intervento dell'avvocato sia garanzia di equilibrio e di serietà, non intralcio o perdita di tempo.

Ricostruire una cultura del rispetto

Tutto questo, tuttavia, richiede un cambiamento culturale profondo. Le norme esistono già: la legge sul procedimento amministrativo ha introdotto, trent'anni fa, il diritto di partecipazione e il contraddittorio. Ma la prassi continua a smentirle. **Troppo spesso gli uffici pubblici restano chiusi al dialogo, e il contraddittorio si riduce a un formalismo vuoto.**

La vera sfida è dunque ricostruire un'abitudine al rispetto. Il rispetto per il cittadino come soggetto di diritti, per il contraddittorio come occasione di conoscenza, per la complessità come valore e non come ostacolo. È questa la condizione perché l'amministrazione possa tornare a essere realmente al servizio della comunità.

Il pluralismo come antidoto al pensiero unico

Nonostante le difficoltà, la società continua a produrre interessi, energie, aspirazioni. **La spinta verso il pluralismo e la partecipazione non è mai del tutto sopita.** L'avvocatura deve farsi portatrice di questa vitalità, difendendo gli spazi del confronto contro la tentazione di un'amministrazione tecnocratica e autoreferenziale.

Il Congresso Unaa si propone come luogo di elaborazione di questa nuova visione: **un diritto amministrativo non più solo difensivo, ma propositivo;** non più limitato a reagire, ma capace di prevenire e costruire. In questo senso, il ruolo dell'avvocato amministrativista è destinato a diventare sempre più centrale.

Conclusione: il diritto come fiducia

La funzione dell'avvocato non è soltanto quella di ottenere sentenze favorevoli, ma di mantenere in vita la fiducia nel diritto. E la fiducia nel diritto è, in definitiva, **fiducia nella democrazia.**

L'avvocatura amministrativista è chiamata oggi a un compito alto: **contribuire alla qualità della decisione pubblica, presidiare gli spazi del contraddittorio, ricostruire il senso del limite del potere.** Non è una missione facile, ma è una missione necessaria.

Solo così il diritto potrà continuare a essere ciò che deve: non un meccanismo tecnico per regolare i conflitti, ma una promessa di equilibrio, di libertà e di giustizia.

Il Congresso Unaa si propone come luogo di elaborazione di un diritto amministrativo non più solo difensivo, ma propositivo