

## CONGRESSO UNAA - BARI 8-9 NOVEMBRE 2024

### RELAZIONE SULLA MOZIONE SUL RUOLO DEGLI AVVOCATI NELLA GOVERNANCE DELLA G.A.

#### **Premessa**

La presente relazione intende illustrare la proposta avanzata dall'Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti (UNAA) con lo scopo di introdurre tre misure tra loro complementari, ritenute fondamentali per il miglioramento e l'efficientamento del sistema di giustizia amministrativa:

1. istituzione presso ogni Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) e relative Sezioni staccate di un Consiglio Giudiziario Amministrativo congiunto tra magistrati e avvocati;
2. istituzione del Consiglio Direttivo del Consiglio di Stato;
3. integrazione degli avvocati amministrativisti nel Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa (CPGA) ed acquisizione obbligatoria del parere delle Associazioni forensi specialistiche nelle decisioni di efficientamento della giustizia amministrativa.

#### **Obiettivi della proposta**

L'obiettivo della proposta è migliorare l'efficienza, l'equilibrio e la trasparenza della giustizia amministrativa, anche attraverso un maggiore coinvolgimento dell'avvocatura nella governance degli organi giudiziari amministrativi.

In particolare, la proposta intende:

1. favorire l'integrazione tra la prospettiva della magistratura e quella dell'avvocatura nella gestione della giustizia amministrativa.

2. potenziare il processo decisionale con un contributo esterno qualificato, radicato nella prassi e nelle problematiche operative dei procedimenti amministrativi.
3. promuovere un approccio collaborativo e inclusivo, garantendo una rappresentanza equilibrata delle varie professionalità coinvolte.

## **1. Istituzione dei Consigli Giudiziari Amministrativi presso i TAR e le Sezioni staccate**

### **Analisi normativa e funzionale**

Attualmente, i TAR non dispongono di un organo di autogoverno o consultivo con la partecipazione degli avvocati. Questa proposta mira a istituire presso ogni TAR un Consiglio Giudiziario Amministrativo con rappresentanza di magistrati e avvocati amministrativisti. Tale organismo fungerebbe da organo consultivo e di monitoraggio, affrontando temi quali l'organizzazione, la gestione delle risorse e l'efficienza del sistema.

In particolare, la giustizia amministrativa, anche in ragione della natura e tradizionale consistenza delle posizioni soggettive oggetto del giudizio di annullamento, non ha mai beneficiato delle esperienze e dei moduli organizzativi propri della giustizia civile (o di quella penale). Al di là di isolate esperienze, infatti, l'organizzazione del sistema della Giustizia Amministrativa ha sempre avuto quale unico riferimento il Consiglio di Presidenza, al cui interno, come noto, non sono in alcun modo rappresentate le istanze degli Avvocati amministrativisti.

Più di recente, anche in ragione dell'evoluzione storica del giudizio amministrativo e del corrispondente spostamento dell'asse del sindacato dall'atto al rapporto, con l'introduzione del codice del processo amministrativo e, da ultimo, del processo amministrativo telematico, sono stati introdotti nel sistema alcuni fattori di discontinuità, utili a consentire un ripensamento dell'originario assetto di rapporti tra magistratura e foro.

Il principio di leale collaborazione tra le parti del giudizio (originariamente destinato a regolare i soli rapporti infra-processuali) ha così trovato immediata applicazione in una

pluralità di istituti, tutti volti ad aumentare il tasso di partecipazione dell'avvocatura (tanto di quella libera, che di quella erariale) alle scelte (anche) di carattere organizzativo e gestionale.

L'impianto del Codice del processo amministrativo, ad esempio, è stato redatto da una commissione mista composta da magistrati, avvocati e professori universitari. Il decreto del Presidente del Consiglio di Stato che disciplina la lunghezza massima degli atti processuali di parte è adottato previa consultazione con le associazioni maggiormente rappresentative. Valga ancor più l'esempio del Processo Amministrativo Telematico (PAT), la cui concreta attuazione è stata progressivamente declinata di concerto con le associazioni maggiormente rappresentative dell'Avvocatura e con i rappresentanti dell'Avvocatura dello Stato; da ultimo, la consultazione (chiusasi solo pochi giorni fa) relativa alla proposta di modifica delle relative regole tecniche.

In quest'ottica, i tempi sembrano quindi ormai maturi per l'introduzione, anche nell'ambito della giustizia amministrativa, di un organo che - sulla falsariga dei C.G., ma tenendo adeguato conto delle peculiarità della giurisdizione speciale - possa dare adeguata rappresentanza, in una sede istituzionale e permanente, alle istanze dell'avvocatura.

La nota disciplina dei Consigli Giudiziari, posta dal D.Lgs. n. 25/2006, in attuazione della delega contenuta nella L. n. 150/2005 riguardante la riforma complessiva dell'ordinamento giudiziario, con la riforma del 2006 è sfociata, come noto, nella connotazione che tuttora li contraddistingue, cioè la presenza al loro interno (similmente a quanto previsto nel testo costituzionale per il CSM), sia di membri togati che di membri c.d. "laici".

Detta disciplina, peraltro, pur fornendo indicazioni fondamentali in tema di competenze e funzionamento dell'organo, richiede adeguati adattamenti in sede di trasposizione nella G.A., anche in ragione della periodicamente riaffermata esigenza di una sua riforma legislativa.

## **La proposta**

In analogia con l'esperienza maturata avanti al G.O., ma tenendo al contempo conto dei limiti che ha manifestato, si è quindi redatta proposta di legge delega al governo per l'istituzione di organi analoghi ai Consigli Giudiziari, ma appunto adattati alla specificità della G.A..

## **Le principali caratteristiche**

**Composizione mista**, che tiene in adeguata considerazione tutte le parti del processo amministrativo prevedendo la partecipazione della componente togata e di quella laica, sia di estrazione forense che universitaria, nonché dell'avvocatura dello stato.

**Prossimità alle esigenze territoriali**, in quanto il nuovo organo garantisce l'effettivo radicamento rispetto alla realtà locale, anche in linea con il disegno di legge in itinere in parlamento, volto ad attribuire definitiva autonomia alle Sezioni staccate, mediante l'istituzione di nuovi TAR in sostituzione appunto delle attuali sezioni staccate.

**Principali competenze**: attività consultiva, anche con efficacia vincolante, sull'organizzazione ed il funzionamento dell'ufficio giudiziario, sulle tabelle proposte dai titolari degli uffici e sull'attività dei magistrati (quest'ultima riservata solo alla componente togata), vigilanza sull'andamento dell'ufficio giudiziario, organizzazione di attività di formazione congiunta fra magistrati ed avvocati.

## **Autonomia regolamentare**

### **Impatto atteso**

- **Miglioramento organizzativo**: i Consigli Giudiziari Amministrativi potrebbero fornire un supporto essenziale alla gestione dei TAR, contribuendo a migliorare l'efficienza dei flussi di lavoro, individuare le problematiche organizzative e formulare proposte di ottimizzazione.
- **Dialogo interprofessionale**: la partecipazione degli avvocati consentirebbe di portare la visione delle parti esterne, favorendo una maggiore sinergia tra

magistratura e avvocatura e migliorando la percezione di trasparenza e accessibilità del sistema.

- **Riduzione delle criticità procedurali:** grazie al loro contatto diretto con le problematiche operative, gli avvocati potrebbero aiutare a individuare e risolvere criticità procedurali, riducendo tempi e risorse necessarie per la risoluzione delle controversie.
- **Miglior resa del servizio di giustizia amministrativa ai rispettivi territori di competenza** nel confronto con un'avvocatura che, radicata nei rispettivi territori, ne può al meglio rappresentare le esigenze.
- **Rafforzamento della 'cultura organizzativa' dell'ordinamento giudiziario** mediante la stabilizzazione di forme consultive permanenti degli operatori della materia, la definizione, in collaborazione con il Foro, di 'buone prassi' nella gestione amministrativa della funzione giudiziaria e la promozione ed estensione di modelli organizzativi rivelatisi efficaci.

## **2. Istituzione del Consiglio Direttivo del Consiglio di Stato**

### **Analisi normativa e organizzativa**

Il Consiglio di Stato svolge un ruolo di supervisione e coordinamento della giustizia amministrativa a livello nazionale. La presenza di un Consiglio Direttivo composto sia da magistrati che da laici, analogo a quello già esistente presso la Corte Suprema di Cassazione, avente le stesse competenze e funzioni dei consigli giudiziari territoriali, dota l'organo di una visione esterna che può arricchire il processo decisionale organizzativo.

### **Impatto atteso**

- **Migliore pianificazione e gestione strategica:** l'inserimento di un Consiglio Direttivo presso il Consiglio di Stato, con rappresentanza degli avvocati, migliorerebbe la capacità dell'organo di programmare e monitorare l'efficienza

operativa e l'efficacia delle politiche organizzative, con una maggiore attenzione alle esigenze pratiche degli utenti.

- **Equilibrio nella governance:** la partecipazione degli avvocati amministrativisti assicurerebbe un equilibrio tra chi giudica e chi rappresenta gli utenti del sistema, rendendo le decisioni più inclusive e bilanciate.
- **Adozione di riforme pratiche:** la presenza degli avvocati garantirebbe un approccio pratico alle riforme e ai provvedimenti organizzativi, rispondendo alle esigenze di efficienza e alle problematiche concrete.

### **3. Integrazione degli avvocati amministrativisti nel Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa**

#### **Analisi normativa e funzionale**

Istituito e disciplinato dalla L. n. 186/1982, il CPGA è l'organo di autogoverno della magistratura amministrativa ed ha il compito di vigilare sull'organizzazione della giustizia amministrativa, formulare proposte e adottare provvedimenti relativi alla gestione delle risorse e all'efficienza del sistema. Attualmente, la composizione del Consiglio è prevalentemente concentrata sulla componente togata, con una rappresentanza limitata degli utenti esterni del sistema giustizia.

#### **Proposta di modifica**

L'inserimento di rappresentanti degli avvocati amministrativisti tra i membri del CPGA risponde all'esigenza di riequilibrare la composizione dell'organo, includendo una prospettiva esterna fondamentale per la comprensione delle criticità pratiche del sistema giudiziario. Questa proposta si basa sul presupposto che gli avvocati amministrativisti, attraverso l'esperienza diretta acquisita sul campo, siano in grado di apportare un contributo determinante in materia di organizzazione, gestione e riforma della giustizia amministrativa, quale, invece, gli attuali componenti c.d. "laici" non sono in grado di apportare, in quanto eletti dal Parlamento tra le fila dei professori ordinari in materie giuridiche diverse dal diritto amministrativo o avvocati non amministrativisti.

A tal fine si propone di integrare la L. n. 186/1982, di istituzione del CPGA ed in particolare l'art. 7, recante la composizione del Consiglio, prevedendo al comma 1, lettera d-bis), che di esso facciano parte anche due avvocati indicati dal Consiglio Nazionale Forense, su proposta delle associazioni forensi specialistiche in diritto amministrativo maggiormente rappresentative riconosciute, tra gli iscritti all'albo speciale dei patrocinatori davanti alle giurisdizioni superiori con almeno venti anni di esercizio professionale.

Qualora si volesse, inoltre, mantenere l'attuale equilibrio tra le componenti togate e laiche, si propone la modifica delle lettere b) e c) del medesimo comma 1, art. 7, L. n. 186/1982, con l'aumento dei componenti togati espressione del Consiglio di Stato e dei TTAARR.

Allo scopo, poi, di evitare situazioni di potenziale incompatibilità in capo ai componenti indicati dal CNF e d'altronde rispettare la potestà disciplinare del CPGA, in analogia alle regole di partecipazione dei componenti laici nei consigli giudiziari, si propone di inserire all'art. 7 il comma 5 bis, prevedendo che essi partecipino solo alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 13, comma 1, della medesima L. n. 186/1982, con esclusione di quelle "sensibili" (afferenti allo *status* dei magistrati ed alla relativa disciplina), e che, in coerenza, ad essi non si applichino i divieti e le incompatibilità previste e richiamate dal comma 5 del medesimo art. 7.

#### **4. Obbligo di consultazione delle Associazioni specialistiche maggiormente rappresentative riconosciute**

Per dare organicità al sistema, si propone, infine, l'introduzione dell'obbligo di acquisire, oltre al parere dei (neo-istituendi) Consigli Giudiziari territoriali e del Consiglio direttivo del Consiglio di Stato, anche quello delle associazioni specialistiche forensi riconosciute, su ogni decisione riguardante l'efficientamento della giustizia amministrativa. Tale consultazione non sarebbe vincolante, ma rappresenterebbe un contributo qualificato alla formazione di scelte più consapevoli e mirate.

Si propone, inoltre, per coerenza, di introdurre l'obbligo di consultare il Presidente del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana in tutte le questioni che riguardino il medesimo Consiglio.

A tal fine, si propone di modificare l'art. 13, co. 1, n. 3, L. n. 186/1982, che definisce le attribuzioni del CPGA, prevedendo che esso formuli proposte per l'adeguamento e l'ammodernamento delle strutture e dei servizi, sentiti il Presidente del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ed i presidenti dei tribunali amministrativi regionali, nonché le associazioni forensi specialistiche in diritto amministrativo maggiormente rappresentative riconosciute.

### **Impatto atteso**

- **Miglioramento dell'efficienza:** il coinvolgimento delle associazioni forensi, in quanto rappresentanti della categoria che interagisce quotidianamente con il sistema giudiziario, consentirebbe di individuare con maggiore precisione le aree critiche del sistema, contribuendo a soluzioni operative più efficaci.
- **Maggiore partecipazione democratica:** Acquisire il parere delle associazioni forensi favorirebbe un approccio maggiormente inclusivo, rafforzando il legame tra gli operatori della giustizia e le decisioni adottate, nonché migliorando la trasparenza e l'accettazione delle riforme.
- **Riduzione delle inefficienze:** L'esperienza degli avvocati, specialmente nel contesto delle procedure amministrative, sarebbe di supporto nell'elaborare soluzioni che affrontino direttamente i nodi procedurali e organizzativi, riducendo tempi e costi della giustizia amministrativa.

### **Valutazione tecnica complessiva**

Tutte le proposte si inseriscono in un contesto di riforma teso a migliorare l'efficienza della giustizia amministrativa e a promuovere una maggiore sinergia tra le componenti che operano all'interno del sistema. L'istituzione dei Consigli Giudiziari Amministrativi

presso i TAR e del Consiglio Direttivo presso il Consiglio di Stato, insieme all'integrazione degli avvocati amministrativisti nel CPGA, non implica oneri finanziari significativi e risponde a esigenze di bilanciamento, trasparenza e inclusività nella governance.

Anche l'acquisizione del parere dei nuovi organi e delle associazioni non avrebbe impatti rilevanti sui costi, trattandosi di un meccanismo consultivo che non altera le modalità decisionali in termini di tempistiche o risorse richieste.

### **Conclusioni**

Alla luce della presente analisi, si raccomanda l'approvazione della proposta dell'Unione Nazionale degli Avvocati Amministrativisti. Le modifiche proposte rappresentano un passo significativo verso un sistema di giustizia amministrativa più moderno, equilibrato e funzionale, senza comportare oneri finanziari aggiuntivi rilevanti. La maggiore collaborazione tra magistratura e avvocatura si tradurrebbe in una più efficiente gestione delle risorse e in una riduzione dei tempi di risoluzione delle controversie amministrative.