

La competenza e i compiti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e il rapporto con il foro specialistico*

E' il mio un dire prettamente enunciativo di disposizioni che offrono ben poco spazio alla fantasia interpretativa.

Aprè, peraltro, una finestra sulla disciplina degli organi che caratterizzano la vita degli avvocati amministrativisti.

E' invero, opportuno conoscere le regole di un mondo al quale raramente ci siamo avvicinati e spesso con diffidenza erroneamente convinti che la angusta barriera dello studio costituisca la migliore salvaguardia della dignità ed autorevolezza professionale.

Ora le norme di riferimento sono costituite dalla Legge 27 aprile 1982 sull'ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale del Consiglio di Stato e nei Tribunali Regionali Amministrativi, dal Regolamento interno per il funzionamento del Consiglio di Presidenza adottato con provvedimento del 6.02.2004 in Gazzetta Ufficiale 13.02.2004 n. 36 e dalla delibera del 18.01.2013 nella versione aggiornata al 12.09.2014 che detta disposizioni per assicurare la parità, la tempestività e l'efficientamento della giustizia amministrativa.

Vengono così superate le disposizioni generali contenute nel titolo VIII del R.D. 1924/1054 che affidavano al Presidente del Consiglio di Stato compiti, per lo più, di distribuzione del personale e di servizi delle segreterie e di vigilanza sulla biblioteca e sugli archivi.

Nello specifico la legge 27.04.1982 n. 86 dopo aver sottolineato che il Consiglio di Stato è composto dal Presidente del Consiglio di Stato, dai Presidenti di sezione e dai Consiglieri di stato ripartiti in 7 sezioni di cui 4 giurisdizionali e 3 consultive, pone l'accento sull'Ufficio del Segretariato generale e sul Consiglio di Presidenza.

L'Ufficio del Segretariato generale si compone del segretario generale coadiuvato da due segretari delegati di cui uno prescelto tra i magistrati del Consiglio di Stato e l'altro è magistrato dei Tribunali Amministrativi Regionali.

L'incarico di segretario Generale è conferito ad un consigliere di Stato con decreto del Presidente del consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio di Stato sentito il Consiglio di Presidenza. Soggetti questi ultimi che conferiscono gli incarichi di segretari delegati. Incarichi che cessano al compimento di 5 anni dal conferimento e non sono rinnovabili.

L'anticipazione dell'ufficio del segretariato generale ci consente, sempre seguendo l'articolazione della legge 186 di valutare la figura e le competenze demandate al Consiglio di presidenza.

Quest'ultimo, pur in attesa del generale riordino dell'ordinamento della giustizia amministrativa è costituito con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, esso ha sede in Roma presso il Consiglio di Stato ed è composto:

a) dal Presidente del Consiglio di Presidenza che lo presiede,

b) da 4 magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato,

c) da 6 magistrati in servizio presso i Tribunali amministrativi regionali,

d) da 4 cittadini eletti 2 dalla camera dei deputati e 2 dal Senato a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti tra i professori universitari ordinari delle facoltà giuridiche e tra gli avvocati con 20 anni di esercizio professionale;

e) da due magistrati in servizio presso il Consiglio di Stato con funzioni di supplenti nella relativa categoria;

f) da due magistrati in servizio presso i Tribunali Amministrativi con funzioni di supplenti sempre relativamente alla propria categoria.

I magistrati sia appartenenti al Consiglio di Stato sia appartenenti ai Tribunali Amministrativi Regionali sono eletti dai colleghi in servizio presso il Consiglio di Stato e presso i Tribunali Amministrativi Regionali senza alcuna distinzione di categoria.

Rimanendo in tema l'art. 4 del Regolamento interno per il funzionamento del Consiglio di Presidenza stabilisce che la seduta di insediamento del Consiglio è convocata dal Presidente del Consiglio di Stato il quale nomina una commissione per la verifica dell'elezioni dei componenti del consiglio.

Effettuata la verifica sulla regolare composizione, il Consiglio procede a scrutinio segreto, all'elezione del Vice-Presidente scelto tra i componenti eletti dal Parlamento.

Il Regolamento precisa che viene eletto colui che abbia ottenuto i voti della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio di Presidenza. Se nessuno raggiunge tale maggioranza si procede immediatamente ad una seconda votazione e se necessario ad una terza votazione nella quale è proclamato eletto colui che abbia ottenuto il maggior numero di voti.

La legge 27.04.1982 n. 186 impone precise incompatibilità ed illegittimità le prime per i membri laici e le seconde per i componenti togati.

I componenti laici che abbiamo visto essere scelti tra i professori universitari delle facoltà giuridiche o tra gli avvocati con almeno 20 anni di esercizio professionale non possono esercitare alcuna attività suscettibile di interferire con le funzioni del Consiglio di Stato ivi comprese quelle a livello consultivo e dei Tribunali Amministrativi Regionali.

In altri termini essi non possono svolgere attività giurisdizionale nel settore amministrativo sia avanti i Tribunali Regionali Amministrativi sia avanti il Consiglio di Stato.

Tale attività, ripetesi nel settore amministrativo, non può neppure essere svolta in strutture associate essendo ovvio che l'incompatibilità si estenda sia nei confronti dei colleghi associati sia nei confronti dei colleghi che comunque rientrano nella struttura ed effettuano con varie qualificazioni la propria collaborazione.

Più discutibile e comunque tale da non escludere la incompatibilità è la possibilità di esercitare sempre nell'ambito amministrativo consulenze occasionali o non occasionali ovvero esprimere pareri a favore di enti pubblici e/o privati.

Anche in questo caso dovendosi evitare non solo la possibilità di una concreta interferenza nei confronti dell'apparato giurisdizionale amministrativo ma anche il solo sospetto di beneficiare indirettamente dell'incarico ricoperto ritengo opportuno che l'abbandono della libera professione sia completo e radicale.

Il discorso è parzialmente diverso per coloro, professori ed avvocati che professano in settori diversi da quello amministrativo.

Dovranno solo astenersi dall'assumere incarichi professionali, anche a livello di parere, che possono interferire con le funzioni del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali.

Nulla è detto sulle conseguenze dell'incompatibilità.

E' da ritenere che essa costituisca oggetto di procedimento sanzionatorio arrivandosi alla decadenza nei casi di maggiore accertata gravità da parte del Consiglio di Presidenza e ciò indipendentemente dal fatto che siano stati nominati dal Parlamento.

Peraltro, va aggiunto che in forza del regolamento interno il Consiglio di Presidenza adotta un codice etico per i componenti del medesimo Consiglio nominando un apposito comitato di garanti composto da 4 membri e presieduto dal Presidente del consiglio di presidenza.

La legge 27.04.1982 n. 186 fissa le condizioni di eleggibilità per i magistrati.

Non sono eleggibili al Consiglio di Presidenza i magistrati che al momento della indizione delle elezioni non esercitino funzioni istituzionali, non possono essere eletti i magistrati ai quali sia stata inflitta a seguito di giudizio disciplinare una sanzione più grave dell'ammonizione.

Sono tuttavia eleggibili i magistrati sottoposti a censura qualora dal provvedimento sanzionatorio siano decorsi almeno 3 anni e non sia intervenuta altra sanzione disciplinare.

Il Consiglio di Presidenza dispone dell'organizzazione necessaria per l'espletamento delle sue funzioni. A tale scopo è costituito un ufficio del Consiglio di Presidenza diretto dal segretario del Consiglio di Presidenza nominato dal Consiglio stesso su proposta del Presidente tra i magistrati della Giustizia amministrativa con la qualifica di consigliere. Il segretario deve ottenere il voto favorevole di almeno i 4/5 dei voti dei componenti del Consiglio.

Rientrano tra le competenze del Consiglio:

- la verifica di titoli di ammissione dei componenti eletti dai magistrati;
- la regolamentazione delle proprie funzioni;
- la formulazione di proposte per l'adeguamento e l'ammodernamento delle strutture e dei servizi relative ai Tribunali Amministrativi Regionali;
- la ripartizione dei ricorsi;
- la ripartizione delle materie tra le sezioni consultive e quelle giurisdizionali.

Esso inoltre delibera:

- sulle assegnazioni di sedi;
- su trasferimenti dei magistrati;
- sui provvedimenti disciplinari;
- sul conferimento ai magistrati di incarichi estranei alle loro funzioni;

- sulla dispensa in casi eccezionali dall'obbligo di residenza sempre che l'assegnazione non sia avvenuta previa domanda di collocamento fuori ruolo.

Entro 15 giorni dal suo insediamento in Consiglio provvede alla costituzione di 4 commissioni permanenti così suddivise per materia:

I commissione incarichi e relativi controlli

II commissione esposti e questioni connesse con l'esercizio del potere disciplinare e di vigilanza sull'attività del Segretariato generale relativa al contenzioso riguardanti atti o delibere del Consiglio di Presidenza

III commissione è volta all'organizzazione funzionamento del Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali alla consistenza delle piante organiche avanzando proposte per l'adeguamento e l'ammodernamento delle strutture servizi

IV commissione si occupa dello stato giuridico del trattamento economico dei magistrati ivi comprese assunzioni promozioni assegnazione di funzioni di sedi autorizzando la deroga all'obbligo di residenza. Si occupa altresì di trasferimento e di collocamento fuori luogo.

Per lo svolgimento dei compiti le commissioni si avvalgono dell'ufficio del Consiglio di Presidenza. Ciascuna commissione è composta da 5 membri effettivi e da uno dei membri supplenti del Consiglio di Presidenza per ciascuna delle sue componenti eletta dai magistrati.

Le sedute del Consiglio di Presidenza sono pubbliche e i verbali sono pubblicati nel sito internet della giustizia amministrativa consultabile esclusivamente dagli uffici amministrativi e dai magistrati.

L'estratto dei suddetti verbali inserito nel sito internet della giustizia amministrativa è consultabile liberamente.

E' possibile esercitare il diritto di accesso sulle cui istanze si pronuncia il segretario del Consiglio di Presidenza il quale ove ritenga di non poterlo consentire ne riferisce al Consiglio che, previa istruttoria delle competenti commissioni, adotta le opportune determinazioni. Lo schema procedurale per la presentazione dell'istanza e per la declaratoria dell'interesse al pronunciamento è quello fissato dalla L.R. 241/90

La riassunta articolazione della natura composizione e funzioni del Consiglio di Presidenza ci inducono a riflettere sull'opportunità che dello stesso Consiglio di Presidenza facciano parte, quale componente laica, avvocati dotati di specializzazione nella materia amministrativa.

Infatti la vastissima gamma delle competenze riservate al Consiglio di Presidenza, fronteggiate da un numero proporzionalmente esiguo della componente laica, rende avvertiti della necessità non solo di una acquisita esperienza nel settore amministrativo ma anche di una correlata autorevolezza.

In tal modo la presenza laica potrà divenire una voce non secondaria e marginale nella complessa attività che caratterizza l'operato del Consiglio di Presidenza. Basti pensare alla verifica dei requisiti per la copertura dei posti vacanti a Consigliere di Stato ricopribili in ragione tra l'altro dei posti vacanti nella misura di ¼ da professori ordinari di materie giuridiche, da avvocati che abbiano almeno quindici anni di esercizio professionale e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori, da dirigenti generali o equiparati dei ministeri, da appartenenti agli organi costituzionali, da magistrati con qualifica non inferiore a magistrato di Corte d'Appello, tutti nominati con Decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere del

Consiglio di Presidenza. Si pensi alla riorganizzazione delle piante organiche, alla distribuzione dei magistrati per interpellato nelle sedi vacanti, ai procedimenti disciplinari. Procedimenti che ovviamente verificati nella loro gravità da un soggetto esterno alla "chiesa" di appartenenza, possono condurre ad una maggiore obiettività senza per ciò stesso indulgere nel giustizialismo.

Si tratta, peraltro, di una prospettiva molto teorica.

E ciò non solo perché sul piano pratico il Parlamento è propenso a conferire l'incarico alla componente laica tralasciando i soggetti dotati di consuetudine più politica che professionale dall'altro perché il divieto di svolgere attività interferenti sia con il Consiglio di Stato sia con i T.A.R. restringe la rosa dei professionisti specializzati in grado di tranquillamente abbandonare la libera professione, per almeno quattro anni ponendosi così al servizio della collettività.

E' vero che gli avvocati possono essere prescelti anche tra quelli già in quiescenza ma forse in tal modo vengono meno le energie e la costante conoscenza delle norme che nascono dal permanere in servizio.

Il che spiega come la scelta e l'accettazione dei componenti laici abbiano coinvolto per lo più professori di materie giuridiche che non professano o che professano in settori diversi dal diritto amministrativo. Lo stesso discorso vale per gli avvocati.

Ed è significativo al riguardo che tra i membri laici del Consiglio di presidenza sia stato designato l'attuale primo ministro, che come emerge dal suo curriculum è dedito al settore civilistico-commerciale non già a quello amministrativo.

Ne ha dato dimostrazione per quanto mi riguarda nella relazione che ha tenuto all'inaugurazione di 3 anni fa dell'anno giudiziario davanti il Tar del Lazio.

Con una novità, una risposta idonea ed attuale gli avvocati amministrativisti l'hanno indicata proponendo al Parlamento tra i possibili candidati il proprio Presidente e, cioè, il Presidente di UNAA, che riunisce ben 2000 avvocati amministrativisti di tutto il Paese. Ma si sa non sempre le scelte più plausibili trovano ingresso.

Franco Zambelli

*Intervento tenuto al seminario dal titolo *"Il ruolo del difensore nell'organizzazione della giustizia amministrativa e della giustizia tributaria: situazione attuale e prospettive future"* svoltosi a Padova l'8 giugno 2018, ed organizzato dall'Associazione Veneta Avvocati Amministrativisti in collaborazione con la Camera degli Avvocati Tributaristi del Veneto.