

La préparation universitaire, le recrutement et la formation des juges administratifs en France. Le rôle de l'Université

di FRANÇOIS DESIMON,

(Magistrato del Tribunale Amministrativo di Nantes, Direttore del corso universitario per la preparazione al concorso per la magistratura amministrativa all'Università di Parigi I Panthéon-Sorbonne, Stagista EJTN presso il Tar del Lazio dal 15 al 21 novembre 2022)

1. Introduzione

Si parte da tre distinzioni. La prima **distinzione è tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa**. La seconda tra **membri del Consiglio di Stato e magistrati amministrativi** (dei Tribunali amministrativi e delle Corti Amministrative di Appello). La terza **distinzione è tra i diversi « mestieri » giuridici**.

In Francia ci sono pochi passaggi all'interno delle professioni legali: o si diviene avvocati, o professori di diritto o magistrati; in tutta la vita non si fa che una di queste professioni.

Come in Italia il corpo dei magistrati amministrativi è separato dai giudici ordinari.

In Francia il corpo dei magistrati amministrativi è costituito da **circa 1200 persone**.

Ogni anno sono reclutate tra 50 e 75 nuove persone : non è un grande numero di assunzioni per anno.

In Francia **il Consiglio di Stato ha tre ruoli: giudicare, consigliare e gestire**.

Il Consiglio di Stato è come un Ministero della Giustizia per i magistrati amministrativi. Il Ministero non ha potere sui giudici amministrativi. E il **Consiglio di Stato che gestisce il reclutamento, i salari, la carriera, l'organizzazione dei Tribunali**. E' quindi responsabile dell'organizzazione dei concorsi e della formazione dei giudici amministrativi.

1. Quattro modi per diventare magistrato amministrativo

Per diventare magistrati amministrativi ci sono 4 possibilità. Sono previste dagli **articoli L. 233-1 e seguenti del codice di giustizia amministrativa (CJA)**

Per molto tempo la **Scuola Nazionale di Amministrazione (ENA)** - una scuola che forma principalmente funzionari amministrativi dopo gli studi universitari, ora trasformata nell'Istituto Nazionale di Servizio Pubblico (INSP) - è stata a lungo un importante mezzo di reclutamento dei magistrati amministrativi. Non si studiava alla facoltà di Diritto, si faceva solo l'Ena. **Alla fine del corso si poteva diventare funzionari del Ministero dell'Interno, della Sanità**, le più alte carriere pubbliche. Le persone formate in questa Scuola possono ancora

diventare magistrato amministrativo, ma ormai questo **non è più il principale mezzo di reclutamento**.

Le **tre modalità di reclutamento** sono : 1) Concorso esterno ; 2) Concorso interno ; 3) Distacco (comando/collocamento fuori ruolo); 4) Reclutamento dall'esterno.

Dal punto di vista quantitativo, le due vie principali di reclutamento sono il concorso esterno ed il concorso interno.

Ma in Francia la scelta dei « modi di reclutamento » è da sempre caratterizzata da un **dilemma : l'alternativa** tra « **magistratura di carriera** » (con servizio esclusivamente nell'attività giurisdizionale) ed una « **carriera mista** » **amministrativa e giurisdizionale** (con servizio sia presso PA che presso i Tribunali). C'è esitazione : uno non sa se passerà tutta la vita professionale a fare il magistrato amministrativo oppure se lavorerà anche presso una PA.

Il risultato è che i **collegi giudicanti sono formati da persone molto diverse**: magistrati giovanissimi (21 anni per i più giovani) e persone a fine carriera (cioè quasi pensionati); persone con esperienze professionali diversificate (funzionari di ministeri, giudici ordinari, etc) e persone che per tutta la vita hanno fatto solo i magistrati amministrativi; ci sono anche persone che si sentono prima di tutto magistrati e persone per le quali essere magistrato non è l'elemento determinante della propria qualità professionale (è solo un'etichetta).

2. Percorsi e concorsi.

Il percorso classico per l'ammissione alla magistratura amministrativa è il seguente : il **concorso, la nomina** (con decreto del Presidente della Repubblica), un periodo di **formazione per 6 mesi** presso il Centro di Formazione della Giurisdizione Amministrativa, l'**assegnazione ad un tribunale amministrativo (nei primi 6 mesi con carico di lavoro dimezzato)**.

Molto presto in Francia la persona reclutata diventa un magistrato come gli altri o quasi (per esempio, in linea di principio, non svolgerà funzioni di giudice monocratico, ci vuole qualche anno prima di fare il giudice cautelare : si ricorda che, in Francia, il giudizio cautelare non si svolge davanti ad un organo collegiale dato che i provvedimenti cautelari sono adottati da un giudice monocratico).

La prima modalità di accesso è il **concorso esterno**.

Il requisito indefettibile è di avere una **laurea magistrale** (durata del percorso di studi accademici : 5 anni);

Bisogna affrontare **3 prove scritte per essere ammessi al concorso** : nota del relatore illustrativa di una proposta di sentenza (cioè della bozza della decisione da sottoporre al collegio) (4h) ; dissertazione su un argomento (4h) ; quesiti a risposta sintetica (1h30).

Superate le prove scritte, si è ammessi alle prove orali : l'**esame orale tecnico** (10 minuti di esposizione su un argomento estratto a sorte : ad es. « La legge ed il regolamento », poi 20 minuti di interrogazione con domande su questioni tecniche, in cui la Commissione può fare qualsiasi domanda e bisogna rispondere molto rapidamente, con prontezza, sinteticamente) ; cui segue una seconda prova orale, costituita dalla **intervista sulla motivazione** (conversazione di 20 minuti con la commissione di concorso finalizzata ad assicurare che il candidato sia consapevole delle ragioni per cui vuole essere giudice, che si possa utilmente inserire nell'ambiente professionale, sia in grado di comprenderne e dividerne i codici di comportamento).

La seconda modalità di accesso è il **concorso interno**.

In questo caso il requisito necessario è di avere un'**anzianità di servizio effettivo di almeno 4 anni** nel pubblico impiego come funzionario (civile, militare etc.) oppure come giudice civile. **Le prove scritte sono le stesse del concorso esterno**, salvo che, **al posto della dissertazione, è prevista la redazione di una nota amministrativa**, consistente nell'analisi di un problema amministrativo.

La **commissione di concorso è composta da 7 persone** (2 membri del Consiglio di Stato, 2 magistrati, 2 professori, 1 membro della Corte di Cassazione)

Il **concorso si svolge ogni anno**. Le prove scritte si svolgono a settembre. Gli esami orali si svolgono almeno a novembre. I risultati escono a dicembre. L'assunzione in servizio con inizio dell'attività di formazione avviene a gennaio.

L'obiettivo dei concorsi interni ed esterni è quello di **assumere persone che abbiano già familiarità con la professione di magistrato e con l'esercizio delle funzioni giudiziarie**.

Si dice che è un **concorso tecnico**. È un concorso difficile, come da voi, ma **meno selettivo rispetto ad altri concorsi per l'ammissione nel pubblico impiego** : ad esempio per diventare funzionari, il concorso dell'ENA è più selettivo. Ma le persone che superano il concorso per diventare magistrati amministrativi sono generalmente molto ben preparate.

In **pochi partecipano al concorso, ma sono già pronti**. In media, le persone che iniziano la loro carriera come magistrati amministrativi **hanno circa 30 anni**, però ci sono anche persone di **21 anni**.

3. Il percorso preparatorio

In Francia **non esiste un unico percorso formativo** per diventare magistrato amministrativo, ma ci sono diverse possibilità.

Il percorso più lungo, che comporta un periodo di studio di tre anni dopo il diploma di maturità, può seguire modelli: **l'Università e le *Grandes écoles***.

Le *Grandes écoles* sono una specificità tutta francese : si tratta di un gruppo di istituti di istruzione superiore che non sono collegati alle Università. Queste scuole hanno spesso uno *status* di persona giuridica privata. Operano una **selezione all'ingresso**. Sono a pagamento. Esempi di *Grandes Ecoles*: Politecnico (HEC), Istituto di Scienze Politiche di Parigi, ENA (ora INSP). Un tempo, nel novecento, il percorso normale per diventare magistrato amministrativo era il corso di Scienze Politiche seguito dall'ENA, per cui non si studiava mai diritto.

Oggi, le persone che superano il concorso di reclutamento hanno due provenienze principali: **una formazione accademica** presso la **facoltà di giurisprudenza**, con specializzazione in diritto pubblico; oppure il **percorso all'Istituto di studi politici (IEP)** : ad esempio, ***Science Po*, che è il prestigioso istituto di studi politici di Parigi**, che offre una preparazione per l'accesso a tutti i posti dell'alta funzione pubblica, non solo per la magistratura amministrativa. In conclusione, **una parte dei magistrati amministrativi non hanno mai frequentato corsi giuridici**.

Il concorso viene solitamente preparato dopo aver completato il secondo anno di un master (le persone hanno già dai 5 ai 7 anni di istruzione superiore dopo il diploma di maturità). Per prepararsi al concorso, l'importante è sviluppare la conoscenza del diritto amministrativo e della giustizia amministrativa, nonché esercitarsi a sostenere le prove scritte.

3.2.I corsi universitari

Diverse organizzazioni preparano per il concorso.

I due principali sono organismi privati (organizzazioni private).

Uno di questi da parte dell'**Università di Parigi I Panthéon-Sorbonne**, è la sezione competente per la **formazione continua**. Posso parlarne come testimone, dato che dirigo i corsi assieme ad un altro collega magistrato amministrativo.

È un corso a pagamento, a numero chiuso : ammettiamo solo circa 100 persone ogni anno, per 250 aspiranti. Offriamo loro **lezioni il venerdì sera e nei fine settimana**.

Di solito **non si superano le prove di ammissione la prima volta** : occorre ritentare due o tre volte (come in Italia).

Il corso prevede circa **10 esercitazioni per ogni prova scritta**. Se poi sono ammessi agli esami orali, offriamo **due esercitazioni per ogni esame orale** per prepararsi al concorso.

Tra $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{3}$ delle persone che seguono i corsi di preparazione superano il concorso. Quindi quest'anno 30 dei nostri corsisti lo vincono.

Molte persone svolgono le funzioni di assistente legale per prepararsi al concorso esterno.

Si tratta di assistenti reclutati con un contratto a termine per 2 anni. È un lavoro *part time* che impegna per circa 3 giorni di lavoro a settimana e permette di prepararsi per il concorso. Gli assistenti legali aiutano i magistrati nella predisposizione dei provvedimenti monocratici istruttori, ordinatori e decisori (*vedi la presentazione del Primo vicepresidente Francesco Polizzi effettuata mercoledì 16 novembre, davanti a Presidenti, Magistrati e Funzionari Amministrativi del TAR Lazio*) e nello studio dei fascicoli.

Si tratta di una posizione **mal retribuita** (con il **salario minimo orario**) se si pensa che sono persone che hanno già fatto 5 o 6 anni di studi superiori dopo il diploma di maturità. Tuttavia **permette di scoprire la vita di un tribunale amministrativo**, di conoscere il « mestiere » del magistrato prima di partecipare al concorso. **È una forma di apprendistato.**

4. La formazione iniziale.

Una volta superato il concorso inizia il periodo di **formazione iniziale**.

Il Consiglio di Stato organizza i corsi che sono erogati dal suo **Centro di formazione per la giurisdizione amministrativa**.

La formazione iniziale del magistrato amministrativo **dura 6 mesi**. Può sembrare un tempo breve prepararsi alla carriera di magistrato. Tuttavia, **l'idea alla base è che il concorso ha permesso di assumere persone che già conoscono bene la professione di magistrato** e che hanno buone conoscenze tecniche.

Durante questi 6 mesi si offre una **formazione « su misura »**, **adattata al profilo della persona** : coloro che hanno avuto poca esperienza in una giurisdizione, trascorreranno più tempo in tribunale ; quelli che non hanno mai lavorato in un'amministrazione svolgeranno uno stage in un'amministrazione.

In totale, durante questi 6 mesi, il partecipante effettuerà: uno *stage* (tirocino) in un tribunale amministrativo; uno *stage* in un'amministrazione; corsi di diritto e di giustizia amministrativa; **corsi sulla professione di magistrato (gestione dell'udienza, deontologia, organizzazione del lavoro, ecc.)** ; **incontri con il Consiglio di Stato, con i sindacati** della giurisdizione amministrativa ecc.

Dopo il corso si è nominati magistrati amministrativi e si comincia ad esercitare le funzioni giurisdizionali.

5. La formazione continua

La **formazione continua accompagna tutto il percorso della carriera** del magistrato amministrativo (anche **lo stage EJTN** ne fa parte): il **Centro di formazione** per la giurisdizione amministrativa assicura la formazione durante tutto il periodo lavorativo.

Ogni magistrato ha **diritto a 3 giorni minimo di formazione all'anno**. Sfortunatamente, la maggior parte de magistrati non può utilizzare questi 3 giorni a causa del **carico di lavoro**.

I corsi proposti sono diversi.

Ci sono **corsi di formazione tecnica**, in particolare quando si inizia un nuovo **tipo di contenzioso** (ad es. diritto dell'urbanistica, tenuto dal Primo vicepresidente Polizzi).

I percorsi **formativi possono essere i più svariati**: ad esempio teoria giuridica, lotta alla violenza sessista e sessuale.

Ci sono anche **corsi di formazione specifici per determinati passaggi della carriera**, ad esempio quando uno diventa relatore pubblico o giudice. d'appello o presidente.