

Caratteristiche del concorso e formazione iniziale dei magistrati amministrativi ed ordinari a confronto

di RAFFAELE TUCCILLO

(Magistrato Amministrativo, docente in corsi universitari e post-universitari, già componente dell'Ufficio Studi della GA)

Ringrazio l'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa e il TAR Lazio per aver aperto anche ai colleghi che non hanno partecipato allo stage le conclusioni dello stesso. Si tratta di incontri che consentono di acquisire di prima persona testimonianze da colleghi stranieri, che offrono diversi spunti di riflessione, che ci consentono, mediante il confronto con altri ordinamenti giuridici, di comprendere meglio il nostro sistema, anche in maniera critica, e di valutare quindi eventuali prospettive di riforma.

Una prima differenza che mi ha molto colpito nel confronto con l'ordinamento francese riguarda le modalità e la tempistica del reclutamento: **brevità** (dura il tempo di una stagione: da settembre a dicembre); **periodicità** in quanto il concorso si svolge ogni anno (l'aspirante magistrato che non ha superato la procedura concorsuale può pertanto candidarsi l'anno successivo, con piena consapevolezza del fatto che a settembre si svolgerà una nuova procedura concorsuale).

In Italia, ancora oggi – anche se la situazione sembra migliorata negli ultimi anni –, le procedure di selezione dei magistrati ordinari e amministrativi durano troppo. Da noi **il percorso di reclutamento dura circa 4 anni** con una differenza di 3 anni e mezzo rispetto alla situazione francese. Riporto, a titolo esemplificativo e per rappresentarvi la mia esperienza personale, la scansione delle fasi dei concorsi a cui ho partecipato. Concorso per magistrati ordinari: iscrizione nel 2004, quiz nel 2005, scritti nel 2006, orale nel 2007, assunzione in servizio a fine 2007. La stessa lenta scansione si è ripetuta per il concorso per l'accesso nella magistratura amministrativa: iscrizione nel 2011, scritti nel 2012, orale nel 2013, assunzione in servizio a fine 2013. Un percorso lungo che incide sulla stessa "identità" del giudice, per quanto riguarda l'età, e che a sua volta incide sul modo di vedere le cose. Il collega François ora capirà perché non ha trovato colleghi giudici amministrativi di 23 anni da noi.

Soprattutto **manca la prevedibilità**. Un tempo la cadenza era annuale, poi, per diversi motivi (problemi d'ordine finanziario, difficoltà a costituire le Commissioni di Concorso-*Jury*), è venuta meno la periodicità dei bandi di concorso, per cui, chi non vinceva il concorso la prima volta, era costretto ad attendere anni per tentare di nuovo. Tali circostanze fattuali incidono ovviamente anche sulla motivazione e chi ha talento, nel frattempo, può trovare altri sbocchi lavorativi e opportunità professionali più remunerative. Anche perché, come ha ricordato Antonella, **dall'età dell'entrata in magistratura dipende la possibilità di carriera** del magistrato amministrativo, che si svolge quasi esclusivamente sulla base del criterio dell'anzianità.

Inoltre **la diradazione dei tempi concorsuali rende più complesso il ricambio dei giudici** e ciò ha comportato, fino al recente passato, gravi carenze di organico e l'accumulo di ricorsi da smaltire. Proprio per eliminare l'arretrato, che nel frattempo andava ad accumularsi, **nelle ultime edizioni, sono state introdotte misure acceleratorie** delle procedure concorsuali e si è riusciti, grazie anche all'impegno del nostro organo di autogoverno e delle commissioni concorsuali, a concentrare le operazioni di reclutamento riducendone in maniera consistente la durata anche se siamo ben lontani dal trimestre in cui si effettuano e concludono i concorsi francesi.

Anche **il sistema di formazione italiano è molto differente rispetto a quello francese**.

In Italia lo Stato non interviene in questo settore. A dire il vero vi sono stati alcuni tentativi, con **l'istituzione di Scuole di specializzazione** per le professioni legali, per organizzare l'attività di formazione funzionale all'accesso alla magistratura ordinaria. Però non si può dire che il nostro ordinamento preveda un sistema organizzato di preparazione per i concorsi offerto dal pubblico, attività lasciata interamente all'autonomia dei privati.

Anche da noi esistono dei **corsi privati, a pagamento**, per la preparazione del concorso in magistratura, sia ordinaria che amministrativa. Si tratta di corsi **tenuti e organizzati spesso da autorevoli studiosi, funzionano molto bene** e quasi tutti noi li abbiamo frequentati, dato che sono indispensabili per acquisire la preparazione necessaria per affrontare concorsi così selettivi. Però la regolamentazione e l'organizzazione dei nostri corsi è meno strutturata rispetto al vostro sistema, che prevede numero chiuso di ammissione, formazioni articolate per fasi, etc.

L'intervento pubblico in Italia si concentra nella fase successiva, quella della formazione in servizio del giudice, offerta dalla Scuola superiore della Magistratura ordinaria per i giudici civili, penali, etc; l'Ufficio Studi e dall'Ufficio del Massimario della giustizia amministrativa per i magistrati amministrativi.

Nella magistratura ordinaria la formazione è obbligatoria sia nel periodo iniziale, il tirocinio, che dura un anno e mezzo (diviso all'incirca per metà presso la Scuola Superiore della Magistratura e affiancamento ad altri giudici nelle varie attività: PM, giudice penale, giudice civile, famiglia, lavoro etc.; solo al termine di tale periodo si viene immessi nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali) sia in quello successivo, essendo i giudici tenuti a seguire un certo numero di corsi (due o tre l'anno) periodicamente organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura.

Invece **nella magistratura amministrativa è obbligatorio seguire corsi di formazione solo nel periodo iniziale**. Quando sono entrato nella magistratura amministrativa, i giudici del TAR venivano affiancati da colleghi anziani e gli veniva gradualmente assegnato un carico ridotto. Ora è venuto meno l'affiancamento ed è rimasta solo la riduzione del carico di lavoro durante i primi tre mesi di servizio e la frequenza obbligatoria di corsi di formazione organizzati dall'Ufficio Studi.

Nel periodo successivo, invece, non è più prevista la formazione obbligatoria, che non è richiesta neppure per l'ulteriore sviluppo di carriera dato che le "promozioni" da noi vengono disposte in base al criterio dell'anzianità di servizio senza demerito: pertanto la formazione non è una condizione né per il passaggio al "grado" superiore (da Referendario a Primo referendario e da Primo referendario a Consigliere), né per l'assunzione di incarichi direttivi o semidirettivi (Presidente di Sezione e Presidente di TAR).

Anche se non sono obbligatori, **tuttavia, i corsi organizzati dall'Ufficio Studi sono molto seguiti**, data anche **la qualità e la varietà dell'offerta formativa**, di cui quella svolta nell'ambito EJTN è solo una parte.

Inoltre **l'Ufficio Studi e del Massimario si occupa, tra le altre cose, del "massimario"**, cioè di raccogliere le sentenze più rilevanti e di divulgarle ai magistrati accompagnandole da una sintesi del contenuto (una sorta di *Recueil Lebon*, per cui costituisce un importante strumento di aggiornamento professionale), accompagnandole da approfondimenti giurisprudenziali e dottrinali, molto apprezzati dai colleghi e dai giuristi (ciò rientra pertanto nella formazione "continua" del magistrato in servizio). Infine un'ultima notazione, **la recente istituzione, nell'ambito del PNRR, dell'Ufficio del Processo, con l'obiettivo di smaltimento dell'arretrato del 70% entro il 2026**, anche mediante **l'assunzione di funzionari con contratto di lavoro a termine, che affiancano i magistrati amministrativi** nello svolgimento dell'attività giurisdizionale, nella selezione dei ricorsi seriali, nella fissazione dei procedimenti più semplici (camera di consiglio), nonché nell'organizzazione delle attività necessarie per lo smaltimento dell'arretrato. Si tratta di un'attività che è appena agli inizi e che meriterebbe approfondimenti anche grazie al confronto con i sistemi stranieri in una prossima edizione di questi incontri.