

Conclusioni: modelli di formazione e reclutamento, ruolo del giudice e caratteristiche dei sistemi di giustizia amministrativa italiano e francese

di FLORIANA RIZZETTO

(Presidente di Sezione di TAR, Tutor dei gruppi spagnoli e francesi in visita al TAR Lazio e ospite in diverse istituzioni giudiziarie in Francia, Germania e Spagna nell'ambito degli scambi internazionali di magistrati promossi dall'EJTN).

Il colloquio di oggi, che ha visto due giovani magistrati amministrativi, all'esordio della loro carriera, confrontare i modelli di formazione e reclutamento esistenti nei rispettivi Paesi, stimola interessanti riflessioni sulle caratteristiche specifiche dei sistemi attuali e sulle prospettive di cambiamento, confermando, ancora una volta, sia l'utilità di questi scambi promossi dall'EJTN sia della "discussione partecipata" dei risultati dello *stage* che caratterizza l'ospitalità presso il TAR Lazio.

Il ruolo di tali attività internazionali nell'ambito della formazione permanente in servizio è stata illustrata dal Presidente di Sezione TAR Rosa Perna, mediante l'immaginifica figura del "**giudice nozionale**": non un giudice "nazionale", ma "nozionale", cioè un **idealtipo di magistrato amministrativo**.

In tal modo è stata evidenziata **la funzione della formazione, vista non solo come *techne***, come mestiere artigianale, preparazione specialistica all'esercizio dell'attività professionale (cioè incentrata sul "come" fare), ma anche e soprattutto **come *paideia***, come formazione della persona, dell'uomo di legge, in un momento in cui le leggi non pretendono più di essere "formative" di un "modello" di uomo (cioè di una formazione della "coscienza" di "cosa" si sta facendo e perché).

In tale prospettiva **Antonietta Giudice**, Magistrato Amministrativo del TAR Lazio, ha illustrato il modello italiano evidenziandone un aspetto particolare, quello della "selettività", sulla base di un attento **confronto comparativo con altri concorsi**, mettendo in luce la specificità del reclutamento dei magistrati del TAR e del Consiglio di Stato ed i suoi **riflessi sul diverso modo di "sentirsi giudici"**.

In Italia l'accesso alla magistratura (ordinaria, amministrativa, militare contabile) è riservato solo ai laureati in giurisprudenza (solo alla Corte dei Conti, a seguito della riforma della funzione di controllo degli anni 90, è stata prevista la partecipazione dei laureati in economia, ma si tratta di una quota minoritaria; un'eccezione che conferma la regola).

Una **particolare preparazione tecnico-giuridica è necessaria dato che il giudice amministrativo italiano non si limita semplicemente ad applicare la norma al caso concreto, ma deve una faticosa opera di interpretazione e ricostruzione della normativa per capire "se" ha giurisdizione e "qual è la norma" da applicare**; è costretto a "sbrogliarsi" tra l'eccesso di norme (risolvendo antinomie) o "sopperire" alla mancanza di disciplina (colmando le lacune, anche in settori molto delicati, come quello della concessione della cittadinanza per naturalizzazione), dovendo esercitare una **faticosa opera di *jurislatio*** (*judge made legislation* oppure *jurislatio legislation*).

L'alternativa tra formazione specialistica e generalista trova inoltre la sua ragion d'essere nel modello di giustizia amministrativa.

Se "***juger l'administration, c'est encore administrer***", **una formazione esclusivamente tecnico-giuridica non è sufficiente ad assicurare la "soluzione giusta"**: si richiede di considerare anche l'impatto sociale delle decisioni assunte, in un settore in cui la legge lascia ampio spazio di scelta all'amministrazione. Allora non basta conoscere il diritto, occorre **conoscere "la realtà delle cose" su cui si va ad incidere (l'ontologico viene prima del deontologico)**, è importante studiare anche **l'economia, la sociologia, la storia**.

Si comprende allora come mai in Francia la laurea in **scienze politiche è ritenuta "superiore"** rispetto a quella in giurisprudenza, dato che offre una preparazione **più completa**. **François Desimon**, Magistrato Amministrativo del TA di Nantes e docente del corso di preparazione al

concorso per magistrati amministrativi dell'Università di Parigi I *Panthéon-Sorbonne*, ha spiegato, al riguardo, il particolare prestigio di *Science Po* (Istituzione privata a pagamento appartenente al gruppo delle *Grandes Ecoles*, con sede a Parigi), che resiste, nonostante ormai il reclutamento per concorso abbia quasi sostituito la tradizionale provenienza dall'ENA,

La presentazione del sistema francese ha illustrato **la varietà di titoli accademici, la diversificazione di esperienze e percorsi professionali che consentono di accedere alla magistratura amministrativa**, mettendone in luce la *ratio*, il ruolo nella “costruzione” del sistema francese di giustizia amministrativa.

Il modello di formazione e reclutamento va rapportato anche alle specifiche caratteristiche organizzative del sistema di giustizia amministrativa.

In tale prospettiva va considerato che **la collegialità e la flessibilità giocano un ruolo centrale nel sistema francese**. Allora non stupirà che funzioni giurisdizionali, persino a livello di cassazione, possano essere esercitate da chi non è in possesso della laurea in giurisprudenza: come è stato chiarito durante lo *stage* al *Conseil d'Etat*, quel che conta non è la competenza individuale del singolo giudice in uno specifico campo, ma l'insieme delle risorse disponibili nell'ambito del collegio (ove insufficienti, si può ricorrere a formazioni giudicanti allargate, fino all'Assemblea Plenaria).

Inoltre **la competenza iniziale non è determinante** dato che il sistema di formazione accompagna il magistrato durante tutta la carriera, in quanto sono previsti **diversi corsi di formazione, che offrono la preparazione tecnico-giuridica necessaria per materie specifiche (es. urbanistica)**, oltre ad una formazione professionale *ad hoc* per le diverse funzioni che possono essere esercitate, nonché l'alternanza di attività professionale, con periodi obbligatori di applicazione presso le Amministrazioni Pubbliche.

Le **caratteristiche del modello francese di reclutamento** sono state pertanto analizzate evidenziandone la finalità di assicurare, nell'ambito dei collegi giudicanti, **la variegata presenza di persone, differenziate tra loro per età, competenze, provenienza, aspettative di carriera, etc.**, evidenziando come la varietà è considerata una ricchezza che “rafforza” la giurisdizione.

A tal fine il concorso è finalizzato a verificare non solo le “conoscenze” teoriche (soggette a rapida obsolescenza), **ma le “competenze” (capacità/abilità), nonché la motivazione del candidato**, la sua attitudine a condividere lo “spirito di corpo”, per valutare le possibilità di una sua proficua integrazione nell'Istituto di cui entrerà a far parte, come ben chiarito dal Collega.

Le relazioni di parte italiana e francese hanno infine messo a confronto il **reclutamento presso le rispettive giurisdizioni superiori** ed hanno analizzato i riflessi di tale meccanismo sulla formazione dello spirito di corpo e di **un'identità comune nell'ambito della magistratura amministrativa**.

Anche a tale riguardo si rileva una contrapposizione tra i due modelli.

In Italia il passaggio dei magistrati del TAR nel ruolo dei consiglieri di Stato avviene in forma quasi automatica, secondo il “criterio dell'anzianità senza demerito”, e per **una quota importante**: metà dei posti che si rendono vacanti è riservata a tale progressione in carriera.

In Francia il “transito” al Conseil d'Etat riguarda pochissimi magistrati amministrativi dei TA o della CAA e costituisce una vera e propria **promozione, operata su basi discrezionali**. L'accesso al grado iniziale avviene tramite l'ENA, in base alla posizione occupata nella graduatoria finale, che determina la destinazione a *Palais Royal* o alle giurisdizioni territoriali. Ciò contribuisce a determinare **un “solco” tra le due “classi” di magistrati** (che peraltro godono di un trattamento giuridico ed economico differenziato).

La differenza tra modelli si riscontra anche nella fase successiva. Dopo l'immissione nei ruoli del Consiglio di Stato, il magistrato amministrativo italiano seguita a svolgere **prevalentemente funzioni giurisdizionali**, come giudice amministrativo d'appello, dato che le Sezioni consultive da noi sono stati quasi tutte “convertite” in giurisdizionali per fronteggiare l'arretrato, e non hanno quel particolare prestigio che le rende tanto ambite ai giovani francesi (che preferiscono vantare il titolo di *grand commis d'état* piuttosto che quello di magistrato).

Anche se la contrapposizione tra magistrati dei TAR e del Consiglio di Stato in Italia è meno netta che in Francia, ciò non significa che da noi non vi siano “frizioni”, soprattutto per quanto riguarda

l'ulteriore sviluppo della carriera (di fatto precluso dal **mancato riconoscimento dell'anzianità di servizio** maturata come Consigliere di TAR, come ricordato dalla parte italiana). Si tratta di una questione **che anima il** dibattito sindacale interno alla categoria dei magistrati amministrativi (a tutt'oggi divisi in due ruoli distinti). Ciò tuttavia non impedisce che **i rapporti istituzionali, oltre che le relazioni interpersonali, tra i “due gradi” siano improntati, nel rispetto dei ruoli e funzioni, ad uno spirito di sincera amicizia istituzionale** (di cui abbiamo avuto un'esemplare testimonianza durante la visita a Palazzo Spada organizzata per i magistrati francesi in occasione dell'incontro casuale del Presidente del Consiglio di Stato, il quale con signorile cordialità si è a lungo intrattenuto con gli ospiti stranieri), accomunati dalla consapevolezza che **l'unità è un fattore decisivo, da cui dipende la sorte del nostro modello dualistico della giurisdizione** (di cui in Italia come in Francia si ripropone periodicamente l'abolizione).

In Italia la contrapposizione è sentita piuttosto tra magistrati amministrativi (dei TAR e del Consiglio di Stato) e magistrati ordinari (giudici civili, penali), che, come in Francia, appartengono ad ordini giurisdizionali “separati”.

A tale riguardo **Raffaele Tuccillo**, Magistrato del TAR del Lazio, già componente dell'Ufficio Studi, docente in diversi corsi universitari e di formazione, ha illustrato il **modello di formazione e reclutamento dei giudici ordinari, evidenziando come questi hanno in comune con i magistrati amministrativi solo** il percorso accademico iniziale (in entrambi i casi provengono dalla facoltà di giurisprudenza, dato che la “laurea in legge” costituisce l'unico titolo di ammissione ai rispettivi concorsi). Per il resto, alla formazione dello spirito di corpo dei magistrati ordinari contribuisce la frequenza dei corsi residenziali organizzati dalla Scuola della Magistratura per i neo-assunti, nonché la partecipazione obbligatoria ai corsi di aggiornamento e formazione organizzati durante tutto il periodo di servizio, oltre alla maggiore frequenza delle udienze.

L'appartenenza ad una **medesima classe anagrafica**, che è un tratto che colpisce l'attenzione dell'ospite straniero, è stata spiegata con la periodicità e la durata dei concorsi, affrontati **in diverse tappe della vita professionale**. Negli interventi di parte italiana è stato osservato che da noi solo il concorso in magistratura ordinaria può essere tentato a poca distanza dall'uscita dall'Università, mentre il concorso al TAR è di “secondo livello”: per esservi ammesso, è necessario aver maturata una pluriennale esperienza lavorativa, come funzionario o magistrato o avvocato. Ciò comporta un “rinvio” del momento di ingresso che può essere rallentato dalla durata del concorso (possono passare anni) che finisce per operare anche un **involontario “filtraggio” in base al merito** (nelle more del concorso, i più brillanti sono indotti a sfruttare altre occasioni di impiego).

Analoghe considerazioni differenziali sono state svolte dalla parte italiana con riferimento alla **mancanza di figure corrispondenti agli assistenti di giustizia francesi: i funzionari assunti con il contratto a termine, per realizzare il “progetto” di smaltimento dell'arretrato, nell'ambito del PNRR**, pur vantando requisiti anagrafici e di preparazione professionale analoghi, svolgono un'attività che non è valorizzabile né ai fini del reclutamento come magistrati amministrativi (dato il prevalente impiego per il disbrigo di adempimenti burocratici), né per l'accesso alla carriera di funzionario amministrativo (con conseguente rischio di disperdere preziose risorse faticosamente formate).

Il confronto tra modelli è stato infine arricchito dall'intervento di **Giuseppina Adamo**, Presidente di Sezione di TAR, protagonista di diverse attività di scambio, anche di altre organizzazioni internazionali, anche come membro del Consiglio di Presidenza di Giustizia Amministrativa, che ha presentato il **sistema tedesco di formazione e reclutamento** dei magistrati amministrativi: un *tertium comparationis* che completa la “visione”, dei modelli francese e italiano, osservandoli da un'ulteriore prospettiva.

In particolare è stato messo in luce il **nesso tra “selettività” del sistema di reclutamento e “l'appetibilità” delle posizioni professionali “messe a concorso”**: è evidente che **l'attrattività di una professione, sia sotto il profilo delle condizioni di lavoro, sia sotto il profilo della remunerazione, determina, di fatto, il reclutamento dei “migliori” candidati**. Ove tali condizioni

non siano ritenute soddisfacenti, questi finiscono per optare per altre carriere, come, appunto, accade sia in Germania sia in Francia.

In tal modo, **mediante l'aggancio con la tematica retributiva, la dialettica *techne/paideia* viene dinamicizzata con l'introduzione dell'elemento "di base", quello dell'*homo oeconomicus***, che si scontra con le varie esigenze e contingenze della realtà quotidiana; si viene così a chiudere il cerchio. Dovendo trarre delle conclusioni da questo incontro, si può confermare l'assunto di partenza e cioè che esiste un nesso tra modelli di formazione e reclutamento, ruolo del giudice, caratteristiche dei sistemi di giustizia amministrativa, organizzazione delle giurisdizioni. Ciò rende estremamente interessante il confronto (proficuo anche in vista di eventuali riforme). Anche se **la conoscenza dei modelli stranieri non cambia il nostro modo di lavorare, tuttavia muta la nostra consapevolezza di cosa stiamo facendo e perché**. Ciò conferma **l'importanza formativa delle esperienze internazionali di scambio, promosse dall'EJNT, per la costruzione di un ideale "giudice europeo"**. **A tal fine si auspica una stabile istituzionalizzazione della collaborazione franco-italiana sul piano della formazione giudiziaria, estendendo anche a tale settore lo spirito del "Patto del Quirinale"**.