

SISTEMI DI FORMAZIONE E DI RECLUTAMENTO DEI MAGISTRATI AMMINISTRATIVI IN ITALIA E IN FRANCIA (NEL RAPPORTO CON I DIVERSI MODELLI DI GIURISDIZIONE)*

di Floriana Rizzetto
(Presidente di Sezione di TAR)

Sommario: 1. Premessa. – 2. I sistemi di giustizia amministrativa in Francia ed in Italia visti attraverso il confronto dei rispettivi modelli di formazione e reclutamento dei magistrati (grazie agli scambi internazionali promossi dall'EJTN). - 3. La “dominanza” del tecnico-giuridico nel percorso formativo dei magistrati amministrativi in Italia. - 4. Il ruolo del giudice-amministratore ed i suoi riflessi sul sistema di formazione e reclutamento francese. - 5. Aspetti organizzativi della giurisdizione (collegialità e flessibilità) e riflessi sul sistema di formazione e di reclutamento. - 6. Conclusioni.

1. Premessa.

Le occasioni di confronto di diversi ordinamenti giuridici, la necessità di risolvere problemi pratici posti dal diritto comunitario, l'esigenza di “dialogo” con le Corti Europee, sono tra i fattori che hanno contribuito, sin dagli anni 90 del secolo scorso, al nascere spontaneo di **associazioni tra giudici amministrativi** di diversi Paesi, alla creazione di apposite Istituzioni di formazione con programmi di diritto comparato, e, da ultimo, all'istituzionalizzazione di **programmi internazionali di scambio di giudici tra le autorità giudiziarie di diversi Stati**, gestiti in Italia dalla sezione per gli affari internazionali dell'**Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa**ⁱ.

Un ruolo di primo piano in tale settore spetta **al programma di scambi** - promosso dall'UE e sostenuto con fondi comunitari – gestito dalla **Rete Europea di Formazione Giudiziaria (European Judicial Training Network, da qui EJTN)**ⁱⁱ, che consente ai magistrati degli Stati Membri di effettuare **stages di due settimane** in un'Istituzione Giudiziaria di un altro Stato e di partecipare a tutte le attività ivi svolte, affiancando il collega *tutor*, in modo da **approfondire la conoscenza** (tramite “episodi di vita”) **della “realtà effettiva”** dei diversi sistemi di giustizia amministrativa, al di là delle descrizioni dei manualiⁱⁱⁱ. Si prospetta in tal modo **un nuovo approccio al diritto comparato, fondato su un “metodo esperienziale”**^{iv}.

L'Italia ha fornito un proprio contributo originale a tale iniziativa, introducendovi una **dimensione “partecipativa” finalizzata a superare i limiti dell'impostazione individualistica ed episodica di tali esperienze**, per cui le impressioni e le conoscenze acquisite all'estero dal collega vengono discusse pubblicamente (Convegno su “*La giustizia*

* Il presente contributo costituisce una rielaborazione delle conclusioni dall'incontro sui sistemi di formazione e di reclutamento dei magistrati amministrativi – dal titolo “*Diventare magistrati amministrativi in Italia e in Francia: modelli a confronto*” - tenutosi al TAR Lazio il 21.11.2022. Gli atti sono disponibili *online* sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa, sezione Studi e Approfondimenti, sottosezione Convegni, all'indirizzo: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/diventare-magistrati-amministrativi-in-italia-ed-in-francia-modelli-a-confronto> - con sviluppo di ulteriori considerazioni, scaturite dall'attività di *Tutor* dei gruppi spagnoli e francesi in visita al TAR Lazio e dalla partecipazione dal 2011 al 2022 a diversi *stages* in Francia, Germania e Spagna nell'ambito degli scambi internazionali di magistrati promossi dall'EJTN.

amministrativa in Europa: Francia, Spagna, Germania ed Austria”, tenutosi al TAR del Lazio il 28 ottobre 2013, e *“La giustizia amministrativa in Europa: Inghilterra, Olanda, Paesi scandinavi e dell’Est”*, tenutosi al Consiglio di Stato il 12 dicembre 2014)^v.

In tale attività il **TAR del Lazio, quale “destinazione naturale” dei visitatori stranieri** (dato che accentra competenze che in altri Paesi sono attribuite in unico ed ultimo grado alle Corti di appello o al terzo livello, di cd. “cassazione”)^{vi}, ha assunto un ruolo particolare dato che, al termine dello *stage*, organizza appositi **incontri di studio in cui i magistrati ospiti illustrano le impressioni sul nostro sistema di giustizia amministrativa e confrontano gli istituti di principale interesse (i cd. incontri “Visti da fuori”, iniziati nel 2014^{vii} e giunti nel 2022 alla V edizione^{viii})**.

Nell’ambito di tali iniziative è stato organizzato al TAR Lazio il 21 novembre 2022 un seminario sul tema **“Diventare magistrati amministrativi in Italia ed in Francia - modelli a confronto”^{ix}**, da cui prende spunto il presente contributo - che è stato ulteriormente sviluppato alla luce delle ulteriori esperienze di *stages* effettuate all’estero (da ultimo presso a *Gemeinsames Juristisches Prüfungsamt* di Berlino) e dall’attività di *tutor* dei gruppi in visita al TAR del Lazio – come occasione per riflettere sui rapporti con il ruolo del giudice, le caratteristiche dell’organizzazione dell’amministrazione e delle giurisdizioni nei due Paesi^x.

2. L’esclusività della formazione tecnico-giuridica dei giudici italiani e le sue ragioni (criterio di riparto e scarsa qualità della legislazione).

In Italia l’accesso alla magistratura amministrativa di primo grado avviene unicamente a seguito di vincita di un **concorso pubblico**. Si tratta di un **concorso di secondo livello**, riservato ai (soli) laureati in giurisprudenza che hanno già maturato una pluriennale esperienza come magistrati ordinari (o militari o contabili), avvocati o funzionari pubblici (e quindi superato i relativi concorsi d’accesso, a loro volta giustamente selettivi). **Pertanto si tratta di un concorso “di secondo grado”, che si caratterizza per la sua particolare selettività rispetto ad altri concorsi (incluso quello per diventare giudice ordinario)^{xi}**. Si accede (solo) per concorso **alla qualifica iniziale di Referendario**. Il passaggio alle qualifiche successive di Primo Referendario e Consigliere è disposto in base al criterio dell’**anzianità di servizio “senza demerito”**. **Per il reclutamento dei Consiglieri di Stato** (sono state abolite le qualifiche iniziali di Referendario e Primo Referendario) il sistema è più articolato: **la metà dei posti vacanti è riservato al passaggio al Consiglio di Stato** (che ha funzioni consultive, oltre che di giudice d’appello) **dei magistrati TAR** con quattro anni di anzianità nella qualifica di consigliere, mentre la restante metà dei posti è coperta, in quote uguali, mediante **nomina governativa (un quarto) e concorso pubblico** (che risulta particolarmente selettivo dato che vi partecipano prevalentemente magistrati TAR e solo una minoranza finirà per occupare il quarto dei posti disponibili).

Dal confronto con il modello francese emergono due punti fondamentali.

A fronte della variegata provenienza universitaria dei colleghi d’oltralpe, **in Italia la laurea in giurisprudenza è l’unico titolo che consente di partecipare ai concorsi per diventare magistrati ordinari, amministrativi, militari**. Solo a seguito di recenti riforme sono stati aperti anche ai **laureati in economia** i concorsi per l’accesso **magistratura tributaria** (però

si tratta di una magistratura di primo livello, professionalizzata solo di recente con la riforma del 2022, reputata poco attrattiva dai giuristi) ed alla **magistratura contabile** (la Corte dei Conti, a seguito della riforma della funzione di controllo, ha bandito diversi concorsi **aperti ai laureati in economia, ma i giuristi rappresentano ancora la maggioranza** dei magistrati contabili). Tuttavia si tratta di **eccezioni che confermano la regola**, giustificate dalla necessità di una preparazione anche tecnico-economica per comprendere la normativa fiscale oppure per esercitare i controlli contabili e di gestione.

Occorre a questo punto interrogarsi sulle ragioni della **scelta italiana di attribuire alla formazione giuridica un ruolo così centrale per l'accesso alle varie magistrature**.

Una prima ragione è dovuta al nostro **criterio di riparto della giurisdizione**, che rende complessa l'attività del giudice amministrativo italiano già dal primo momento in cui si deve innanzitutto chiedere **“se” può decidere**. Non è il “giudice ordinario” di tutte le cause in cui è coinvolta la pubblica amministrazione, come in Francia, essendo di norma competente a pronunciarsi solo sulle controversie in cui il cittadino **lamenta che l'Amministrazione, con un proprio atto giuridico, ha leso un “interesse legittimo”** (una giurisdizione di legittimità corrispondente al *recours pour excès de pouvoir* francese), mentre il giudice ordinario resta di norma competente a dirimere i litigi in cui il privato lamenta la **lesione di un “diritto soggettivo”** (inclusa quella causata dall'**attività materiale della PA** nell'espletamento di un servizio pubblico)^{xii}.

Per stabilire la natura della posizione giuridica soggettiva lesa però il giudice deve prima effettuare un'analisi della norma attributiva del potere, procedendo per via ermeneutica alla ricostruzione del sistema. Ciò rende la funzione di *ius dicere* molto più complessa rispetto a quei Paesi in cui il giudice è chiamato semplicemente ad **“applicare la norma al caso concreto”**^{xiii}.

Gli ostacoli non sono comunque terminati: dopo aver stabilito “se” può decidere, il giudice italiano, per comprendere **“come” decidere**, e spesso è costretto ad una complessa opera di ricostruzione del sistema, necessaria per individuare la norma da applicare **al caso concreto**. Da noi quest'operazione è complicata dal **carattere alluvionale, talvolta poco coerente, dalle carenze della disciplina in alcuni delicati settori dell'attività amministrativa**^{xiv}, **dall'enigmatica formulazione di certe leggi di semplificazione normativa in relazione all'“abrogazione delle norme già abrogate o che restano abrogate”**, **dall'introduzione di nuove categorie, quali i “decreti ministeriali che non hanno natura regolamentare”**^{xv}. Anche quei colleghi stranieri che si lamentano dei **problemi di successione delle norme nel tempo nel loro ordinamento**, riconoscono la particolare complessità della normativa italiana, dovuta all'innesto di nuove leggi senza adeguato coordinamento con il sistema previgente (ad es. in tema di sanatoria degli abusi edilizi)^{xvi}.

Il magistrato amministrativo italiano deve fronteggiare **opposti problemi derivanti, da un lato, dall'eccesso di norme** (che gli richiedono di risolvere le antinomie), **dall'altro lato, dall'assenza di norme, anche in settori molto delicati** (ad es. per la **concessione della cittadinanza italiana**), che lo costringe a ricostruire o persino creare la norma da applicare. Si deve destreggiare tra **lacune dell'ordinamento giuridico** (talvolta volute) ed intreccio di **norme poco coordinate tra loro**^{xvii}. Si tratta di una **faticosa opera di *jurislation* (*judge made legislation* oppure *jurislation legislation*)**^{xviii} **che il giudice del TAR deve affrontare**

da solo, dato che non ci sono materie riservate, per la loro importanza e complessità, al Consiglio di Stato in prima ed unica istanza. Non può neppure chiedere l'intervento di quest'ultimo per dirimere questioni giuridiche nuove e complesse (non è previsto da noi un istituto analogo al *renvoi en déclaration*, che consente ai giudici territoriali francesi di chiedere l'avviso interpretativo del *Conseil d'État*)^{xix}.

In Francia il compito del giudice è agevolato dal fatto che non è necessario un preliminare e complesso lavoro per capire **“se” e “come” decidere** una controversia^{xx}.

Innanzitutto **il magistrato amministrativo francese è il “giudice ordinario della PA”**, competente a dirimere qualsiasi controversia in cui sia parte una pubblica amministrazione, sicché raramente insorgono **questioni di giurisdizione** (generalmente si pongono in materia di appalti pubblici e prestazioni di servizi pubblici). Nel caso, **sarà il Tribunale dei conflitti a risolverle**^{xxi}.

Non deve neppure affannarsi troppo **per individuare “la norma da applicare al caso concreto”**, potendo, a tal fine, avvalersi di **codici per tutte le materie**, molto ben compilati grazie all'intervento del *Conseil d'État*, le cui Sezioni consultive assicurano la completezza, coerenza e chiarezza **di tutti i testi normativi di fonte governativa** (non solo di rango regolamentare)^{xxii}. È una conseguenza dell'*esprit de clarté* dominante nella Patria dell'Illuminismo^{xxiii} e del valore riconosciuto dalla Rivoluzione francese alla chiarezza delle leggi ed alla loro codificazione quale condizione necessaria per consentire a qualunque cittadino di conoscerle, rispettarle e farle rispettare (nonché per permettere ai giudici di individuare e reprimere gli abusi del potere esecutivo)^{xxiv}.

Il tema si riconnette in tal modo a quello dell'**accesso alla giustizia amministrativa – che ha anch'esso valore politico perché è una giurisdizione “anche di diritto oggettivo”** – che viene agevolato dalla chiarezza delle leggi ed è connesso alla possibilità per il semplice cittadino di presentazione del ricorso giurisdizionale per l'annullamento dell'atto amministrativo (*recours pour excès de pouvoir*) davanti ai *Tribunaux Administratifs* senza doversi necessariamente avvalere della difesa tecnica di un avvocato^{xxv}. D'altronde **nemmeno alla PA è richiesto di rivolgersi ad un professionista potendo difendersi in giudizio mediante un funzionario del proprio servizio giuridico**^{xxvi}.

3. Il ruolo del giudice-amministratore ed i suoi riflessi sul sistema di formazione (generalista vs specialistica) e di reclutamento (competenze vs conoscenze).

Ci si può domandare a questo punto se la laurea in giurisprudenza, oltre ad essere necessaria da noi per diventare giudice amministrativo, sia altresì sufficiente per fronteggiare le nuove sfide che attendono la giustizia amministrativa.

Non è una domanda peregrina in un momento di **crisi del tradizionale modello di giurisdizione sulla “legittimità formale” dell'atto amministrativo**, ritenuto insufficiente ad assicurare la “legalità sostanziale” dell'azione amministrativa, **tanto che si invoca** un sindacato più intenso sulle decisioni dell'Amministrazione, volto a bilanciare la maggiore libertà d'azione a quest'ultima riconosciuto dalle **riforme degli anni 90**^{xxvii}. Da allora sono stati rinnovati tutti gli ambiti dell'azione e dell'organizzazione amministrativa già a partire dalla legge n. 241/1990, con la consacrazione dei principi di efficacia, efficienza ed

economicità dell'azione amministrativa, la **rimodulazione della funzione consultiva, l'accelerazione e semplificazione dei procedimenti, l'ampliamento dell'autocertificazione e del silenzio assenso, etc.** Il d.lgs. 29/1993 ha ridefinito il **rapporto tra politica e amministrazione**, ridisegnato il ruolo dei dirigenti e privatizzato il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici. Le cd. **riforme Bassanini** hanno perseguito un ambizioso progetto di rinnovamento radicale, ridisegnando il **riparto di funzioni tra centro e autonomie**, il modello organizzativo dei Ministeri e degli Enti pubblici, la **ridefinizione dei compiti tra pubblico e privato, con ampio programma di privatizzazioni. La legge 20/1994 aveva già operato la riforma della contabilità e dei sistemi di controllo, riducendo all'essenziale gli atti sottoposti a** verifica preventiva di legittimità, valorizzando i controlli interni di gestione e focalizzando l'attenzione sul controllo a consuntivo dei risultati effettivamente raggiunti, introducendo quella nuova **cultura della valutazione, che ha portato ad aprire anche ai laureati in economia i concorsi per il reclutamento dei magistrati della Corte dei Conti** (seppure tale categoria risulti ancora sottorappresentata)^{xxviii}.

Tale modello di Amministrazione "incentrata sul risultato" avrebbe ben potuto condurre alla **riforma del sistema di giustizia amministrativa** (c'è stato persino chi ha provocatoriamente reclamato l'ampliamento dei casi di **giurisdizione di merito**) e **delle modalità di reclutamento dei giudici chiamati a controllarne l'operato, ampliando la sfera di competenze richieste oltre quelle giuridico-amministrative**, rimodulando il *curriculum* richiesto per l'accesso, le prove d'esame, le stesse modalità di reclutamento. Invece **il tentativo di ridisegnare le competenze del giudice amministrativo "per blocchi di materie"**, ampliando i casi di giurisdizione esclusiva alle controverse in materia di servizi pubblici, urbanistica, espropriazioni, contratti pubblici, **operato dall'art. 34 del d.lgs. n. 80/1998, è stato bloccato dalla sentenza n. 204/2004 della Corte Costituzionale che l'ha ritenuta costituzionalmente illegittima** per contrasto con gli art. 103 e 113 della Costituzione, che configurano i **casi di giurisdizione esclusiva come un'eccezione all'ordinario criterio di riparto** basato sulla natura della posizione giuridica lesa (diritto soggettivo/interesse legittimo). Si trattava comunque già un buon risultato, visto che, poco prima, la **Commissione Bicamerale per le Riforme Istituzionali aveva prospettato l'abolizione tout court della giurisdizione amministrativa**, proponendo di sostituire TAR e Consiglio di Stato con **"sezioni specializzate" della giurisdizione ordinaria**^{xxix}. Anche se la maggior parte degli studiosi riconosce, sulla base dell'analisi storico-comparatistica, i meriti del nostro sistema di giustizia amministrativa – che possono meglio essere apprezzati da chi frequenta le Corti straniere^{xxx} - la dualità della giurisdizione in Italia viene talvolta messa in discussione da chi sostiene che *"il giudice amministrativo frena l'autonomia"*^{xxxi}.

Un'altra occasione perduta per riformare il sistema di accesso alla magistratura amministrativa era stata offerta, proprio in quegli anni, dalla riforma della **Scuola Nazionale dell'Amministrazione**. Nell'ambito della ridefinizione del rapporto politica/amministrazione, si intendeva affiancare ai tradizionali metodi di reclutamento dei dirigenti (concorsi banditi dai singoli ministeri per l'accesso alle qualifiche iniziali incentrati sulla verifica di conoscenze teoriche nelle discipline giuridico-amministrative e sull'articolazione della carriera per anzianità), un **corso concorso di formazione dirigenziale** (di durata biennale seguito da un semestre di applicazione presso Amministrazioni o Enti

pubblici o Istituzioni comunitarie) presso la **Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione** (SSPA), finalizzato ad **immettere nei posti chiave di diversi Enti ed Amministrazioni pubbliche dei dirigenti giovani**, dotati di elevati titoli accademici o meriti professionali e di particolari competenze anche nelle discipline extragiuridiche (storia, economia, statistica, sociologia delle organizzazioni, pianificazione strategia, metodi di valutazione, etc.)^{xxxii}.

In quell'occasione si sarebbe anche potuto prevedere l'**accesso diretto alle magistrature amministrative e contabili dei corsisti in base alla collocazione nella graduatoria finale del corso concorso presso la SSPA**, come in Francia all'uscita dell'ENA. Invece il sistema di reclutamento è rimasto immutato ed è tutt'ora **affidato a concorsi (pubblici) distinti per l'accesso alle diverse giurisdizioni** (ordinaria, militare, contabile, tributaria, amministrativa, e, nell'ambito di quest'ultima, ulteriormente distinto per l'accesso al TAR – come unica modalità di reclutamento – e per l'accesso diretto ad un quarto dei posti al Consiglio di Stato – come alternativa al passaggio dai TAR o alla nomina governativa).

In Italia non è prevista una passerella tra la dirigenza e la magistratura amministrativa, salvo che per la copertura di un quarto dei posti vacanti al Consiglio di Stato con **esterni di nomina governativa**. In realtà anche da noi **una decina di magistrati del TAR e del Consiglio di Stato provengono da corsi concorsi di formazione dirigenziale soprariocordati**, ma a tal fine, per “cambiare mestiere”, **hanno dovuto comunque sottoporsi all'apposito concorso per accedere alla magistratura amministrativa**^{xxxiii}.

Questo *excursus* sul rapporto tra riforme amministrative e modelli di formazione e reclutamento consente di mettere a fuoco **i rapporti esistenti tra sistemi di accesso alla magistratura amministrativa, modelli di amministrazione e relativi sistemi di controllo giurisdizionale**.

Da tale punto di vista appare molto interessante il confronto con l'esperienza francese^{xxxiv}, che rimette in gioco antiche questioni sulle **origini, ragioni e limiti della giustizia amministrativa**, da cui scaturisce il collegamento con il particolare modello di formazione ad esso funzionale^{xxxv}.

Se *“juger l'administration, c'est encore administrer”*^{xxxvi}, allora una formazione **esclusivamente tecnico-giuridica non è sufficiente ad assicurare la “soluzione giusta”**. A tal fine il giudice dovrebbe considerare anche **l'impatto sociale delle decisioni assunte**, specie in un settore in cui la legge lascia ampio spazio all'amministrazione. Per far questo non è sufficiente conoscere il diritto, ma occorre anche **conoscere “la realtà delle cose” su cui si va ad incidere**^{xxxvii}. Ciò vale soprattutto ove il magistrato amministrativo è il **“giudice ordinario della PA”**, con attribuzioni che coprono l'intero ambito dell'azione amministrativa (inclusa la prestazione di servizi pubblici)^{xxxviii}. E soprattutto ove si riconosce, senza eccessivo timore, che la giurisdizione amministrativa ha una **funzione di tutela “anche” del “diritto oggettivo”**^{xxxix}, in quanto **gli errori dell'Amministrazione non ledono solo il privato ricorrente, ma l'intera Comunità i cui interessi sono curati dall'Autorità pubblica**^{xl}.

Per questo è importante che **il giudice amministrativo conosca anche l'economia, la sociologia, la storia, i problemi attuali a cui il giurista deve dare una risposta**^{xli}, secondo il modello originario della giustizia amministrativa disegnato nell'età napoleonica - che non

riconosceva alcuna esclusiva agli studi giuridici – che in Francia è ancora apprezzato anche per la sua rispondenza alle particolari **caratteristiche d'ordine antropologico^{xlii}**, **che attengono al ruolo del diritto nella vita pubblica e privata** (nonché alla stessa posizione dei giuristi nella società): in Francia domina **il mito della cultura generale** (che si rifletteva nelle domande d'esame per accedere all'ENA^{xliii} e sulla stessa mentalità dei giudici), mentre in Italia, come in Germania, resiste **il culto del “dottore in legge”**, della specializzazione negli studi giuridici^{xliv}.

Da ciò deriva il riconoscimento di una posizione di particolare prestigio agli studi presso l'*Institut d'études politiques* di Parigi (detta “*Sciences Po*”) - cui si accede a seguito del superamento di un esame di ammissione particolarmente difficile – che, a sua volta, costituisce la porta d'accesso principale per entrare all'ENA^{xlv}. Quest'ultima fa parte del **sistema delle *Grandes Écoles***, separato dal sistema universitario e **finalizzato a formare i quadri dirigenti civili dei “*Grands corps de l'Etat*”** (*Conseil d'Etat, Cour des comptes, Inspection générale des finances*), secondo il modello pensato da Napoleone per sostituire la vecchia “nobiltà di toga” secondo gli ideali della Rivoluzione Francese^{xlvi}. Tale sistema è stato di recente duramente criticato per **l'effetto di “ingessamento delle carriere”** (la “classificazione” nella graduatoria finale del Corso determinava il successivo sviluppo professionale) e per il contributo al **carattere elitistico della società francese** (il principio meritocratico domina già a partire dalle classi preparatorie per l'accesso alle *Grandes Écoles*)^{xlvii}. Ciò ha indotto a decretarne l'abolizione^{xlviii}, per cui, **a partire da gennaio 2022, l'ENA è stata sostituita dall'INSP** (*Institut national du service public*)^{xlix} nell'ambito di un processo generale di riforma della funzione pubblica, in cui non è mancato chi ha tentato di **rimettere in discussione anche le tradizionali modalità di reclutamento dei magistrati amministrativi**. Gli scettici attendono la verifica dei risultati di tale processo di radicale rinnovamento (soprattutto per quanto riguarda l'impatto sul ruolo e lo *status* dei *Grands Commis*)^l.

Non deve al riguardo sfuggire il **rapporto tra il ruolo dell'ENA, il sistema di reclutamento dei membri del *Conseil d'état*** - concepito sin dalla sua istituzione quale “**vivaio**” per **selezionare l'alta dirigenza amministrativa^{li}**- e **l'osmosi tra amministrazione e giurisdizione^{lii}** - agevolata dal comune percorso formativo seguito da dirigenti e giudici amministrativi- che è considerata uno dei fattori determinanti “**la gloriosa storia della giurisdizione amministrativa**”^{liii}. **Argomenti decisivi per la “legittimazione sociale”** dell'Istituto - che interviene in tanti momenti importanti della vita pubblica (ad esempio in materia di ammissibilità del porto velo islamico, scelte sul fine vita, etc.), - invocata a più riprese per difendere il **modello dualistico della giurisdizione per opporsi alle ricorrenti proposte di abolizione^{liv}**.

Tali caratteristiche del sistema francese hanno resistito nell'immaginario collettivo al tramonto dell'epoca napoleonica, all'istituzione delle giurisdizioni territoriali (*Tribunaux Administratifs* e delle *Cours Administratives d'Appel*), cui si accede in via ordinaria mediante **concorso pubblico** (prima detto “complementare”, ma ormai divenuto metodo ordinario per il reclutamento dei magistrati amministrativi, dato che solo il 15% dei magistrati territoriali è reclutato direttamente all'uscita dell'ENA), ai notevoli mutamenti sociali intervenuti, tanto che, ancor oggi sono considerate, “**tra mito e realtà**”, **l'essenza del modello francese**.

Sotto tale profilo è ancora apprezzabile **il contributo del particolare sistema di reclutamento e la progressione in carriera** dei giudici amministrativi, che è **incentrato sulla valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita presso l'Amministrazione pubblica (civile e militare) sia per l'accesso** (per *détachement*, per *tour extérieur* o per *concorso interno*) **sia per il successivo sviluppo della carriera** (l'applicazione per qualche anno presso l'amministrazione attiva è una condizione essenziale per la promozione ai gradi successivi in quanto è considerata “*un'esperienza necessaria per arricchire e completare la formazione del giudice amministrativo*”)^{lv}.

4. Aspetti organizzativi della giurisdizione (collegialità e flessibilità) e riflessi sul sistema di formazione e di reclutamento.

Non si potrebbe comprendere appieno il modello di formazione e reclutamento del magistrato amministrativo senza analizzarne anche il rapporto con **l'organizzazione dell'attività giurisdizionale**, che si caratterizza per la **collegialità**, la **flessibilità delle formazioni giudicanti**, e con la **struttura gerarchica del sistema giudiziario**.

Come già anticipato sopra, **il modello francese si caratterizza per la posizione di vertice del Conseil d'État, che va oltre quello di “cupola” della giurisdizione amministrativa** – quale *juge suprême* dell'Amministrazione che svolge funzioni di indirizzo e cassazione delle pronunce dei Tribunali Amministrativi e nelle Corti Amministrative di Appello - in quanto cumula anche la funzione di *conseiller du gouvernement*, con un pervasivo potere di esprimere pareri su tutti gli atti amministrativi più importanti, inclusi quelli normativi (non solo di rango secondario), godendo persino della facoltà di **promuovere, di propria iniziativa, le riforme legislative che appaiono più opportune**^{lvi}. Per tale posizione privilegiata nell'ambito della vita pubblica della società francese (tanto che vi è chi parla di *juristocracy*^{lvii}) il *Conseil d'État* è considerato un Istituto che “*fait peur*”^{lviii}.

Ciò giustifica il ricorso a **specifiche modalità di reclutamento dei membri del Conseil d'État - differenziate** rispetto alle procedure per l'assunzione dei *magistrats administratifs* – secondo un sistema articolato (secondo gli stranieri persino macchinoso) che prevedeva l'accesso al *Conseil d'État* nel grado iniziale di *auditeur* direttamente all'uscita dell'ENA^{lix}, mentre per i successivi gradi era previsto l'afflusso anche dall'esterno di una **varietà di persone** (di diversa età, di diversa formazione culturale e provenienza professionale) finalizzata a garantire nei collegi giudicanti la “*la completezza di vedute*” necessaria per svolgere le delicate funzioni dell'Istituto (in particolare quella consultiva)^{lx}.

Il reclutamento dei magistrati amministrativi dei Tribunali Amministrativi e delle Corti Amministrative di Appello avviene ora prevalentemente a mezzo di concorsi pubblici (unici per l'accesso a primo e secondo grado), che possono essere riservati esclusivamente agli interni, oppure aperti anche agli esterni, cui partecipano laureati di Facoltà con un percorso nel diritto pubblico, che sono così selezionati per svolgere **funzioni (esclusivamente) giurisdizionali presso le giurisdizioni territoriali**. Tale sistema è stato rimesso in discussione in una recente interrogazione parlamentare reclamandone l'adeguamento alle procedure per il reclutamento dei giudici ordinari, la riserva ai soli giuristi, con previsione di quote di posti per **l'accesso diretto dalle professioni legali**^{lxi}. Le proposte in parola sono state respinte, adducendo, a difesa del sistema esistente, **la specialità delle**

funzioni esercitate magistrati amministrativi, che giustificano uno specifico sistema di reclutamento, differenziato rispetto a quello per l'accesso ad altre carriere, per cui non vi è alcun motivo di copiare la magistratura ordinaria. È stato così replicato agli avvocati che, se vogliono diventare giudici amministrativi, possono già farlo partecipando ai relativi concorsi pubblici^{lxii}.

Per i visitatori che provengono da **Paesi in cui la formazione del magistrato è incentrata sullo studio del diritto civile (e romano) e processuale**, è curioso che le funzioni di cassazione siano esercitate al *Conseil d'État* da chi non ha seguito il medesimo percorso professionale (i magistrati ordinari sono pochissimi ed i posti per la promozione in carriera - che ha carattere "altamente discrezionale"- dei magistrati territoriali arriva appena al 10%), considerato, peraltro, che, in tale fase, insorgono questioni tecnico-giuridiche particolarmente complesse, soprattutto di natura processuale. Si tratta di osservazioni che trovano una risposta sul piano dei fattori antropologici già descritti dai comparatisti che hanno evidenziato la diversa importanza del diritto civile-romano nei Paesi (come la Francia) che non hanno subito l'influenza della pandettistica tedesca (come l'Italia o la Spagna), preferendo perseguire la via della costruzione autonoma del diritto amministrativo^{lxiii}. Inoltre, come ricordato dalla controparte francese, il *Conseil d'État* è composto da professionisti che hanno superato una serie di concorsi molto selettivi (già i corsi di preparazione ai concorsi per l'ammissione a *Sciences Po* e all'ENA operano un filtro all'entrata), che comunque includono lo studio del diritto pubblico, che è quello che assume maggiore importanza per la gestione del *contentieux* dell'*excès de pouvoir* (giudizio di legittimità dell'atto amministrativo). Ciò conferma, ancora una volta, che l'importanza relativa delle discipline previste nel modello di formazione dei giudici risente sia delle origini storiche del sistema, sia dal tipo di giurisdizione esercitata e dalle materie trattate (è evidente che il peso del diritto civile è più rilevante nella gestione del *contentieux de plein juridiction* e delle cause di risarcimento del danno causato dall'espletamento di servizi pubblici).

Inoltre **le caratteristiche della formazione sono connesse alla stessa organizzazione della giurisdizione, che è incentrata sulla collegialità ed articolata in modo flessibile**, per cui consente di avvalersi di più professionalità presenti nell'ambito del collegio, e, grazie alla modulazione della formazione dei collegi giudicanti, permette di rinviare le questioni più complesse ad una formazione più allargata (eventualmente all'Assemblea Plenaria). Quest'ultimo aspetto è stato più volte rimarcato dai magistrati delle giurisdizioni territoriali che vengono in visita presso i nostri TAR, chiarendoci che **la forza della giurisdizione è il Collegio, non il singolo individuo: non conta tanto la capacità personale del singolo relatore**, ma la competenza "messa a disposizione" collettivamente dai diversi membri del **Collegio giudicante**, che supera i limiti individuali. E sotto tale profilo, **la varietà per curriculum accademico e provenienza professionale dei diversi membri è considerata "un arricchimento della collegialità che rafforza la giurisdizione"**, un "valore aggiunto" che consente di essere particolarmente efficaci grazie ad un inquadramento multidisciplinare dell'affare da decidere (specie nei settori che richiedono particolari competenze tecniche, come la sanità, l'urbanistica, etc.)^{lxiv}.

Anche in questo caso si può notare l'influenza di due caratteristiche francesi.

Da un lato **la fiducia nella ragione** (tanto diffusa nella Patria dell' Illuminismo) impronta tutta la procedura **concorsuale, che è finalizzata ad operare una selezione dei candidati più sulle base delle competenze (capacità/abilità) che delle conoscenze** in uno specifico campo del sapere (comunque destinate a rapida obsolescenza). Ciò spiega l' articolata tipologia delle **prove scritte, che non si limitano alla mera dissertazione teorica, in quanto sono intese ad apprezzare le diverse capacità** (espositiva, di sintesi, argomentativa, attitudine alla soluzione di problemi pratici, etc.)^{lxv}.

Dall'altro, **lo spirito di corpo spiega il peso decisivo, nell'ambito della procedura concorsuale, delle prove orali**, in quanto consentono di apprezzare meglio le qualità personali del candidato, di sondarne la motivazione, di fare una prognosi sul suo proficuo inserimento in un' Istituzione fondata sullo spirito di corpo (non si tratta di una banale intervista motivazionale, bensì di una vera e propria verifica della conoscenza dell' ambiente professionale, della consapevolezza del candidato di entrare a far parte di un Corpo e della disponibilità a dividerne il "codice")^{lxvi}.

In un sistema che valorizza così tanto lo spirito di corpo (ancora tanto vivo in Francia, come ai tempi della Rivoluzione), non stupisce il **particolare valore attribuito alla collegialità** (ribadito anche nella recente **discussione sull' introduzione del giudice monocratico**) che si riflette anche nelle **modalità di lavoro** e nel procedimento di **redazione delle sentenze**^{lxvii}.

Nel corso delle **camere di consiglio preparatorie** (*séances d' instruction*) il relatore è ben lieto di fruire dell' apporto collaborativo degli altri membri del collegio, che di solito partecipano attivamente all' elaborazione delle diverse alternative di decisione, esprimendo in modo franco (senza timore di risultare invadenti) eventuali opinioni divergenti, **Anche la tempistica incide sull'efficacia della discussione: si riuniscono la settimana prima dell'udienza** per poter disporre di un tempo sufficiente per meditare sulle varie soluzioni prospettate anche se queste saranno comunque poi ulteriormente discusse collegialmente nella successiva riunione deliberativa che segue l'udienza (mentre da noi **la cd. precamera si svolge** alla vigilia dell'udienza come lo "*scontro di cavalieri in una notte*"^{lxviii}).

Inoltre in Francia il processo di formazione dialettica della decisione è ulteriormente arricchito dall' **intervento del rapporteur public**, che, dall' esterno, apporta un **contributo teorico, incentrato sull' inquadramento della fattispecie alla luce degli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali**, al fine di stimolare il dibattito collegiale ed evitare il rischio di "ingessamento" della giurisprudenza. **La natura "speculativa" di tale intervento però non accredita la "superiorità" di rango del rapporteur public** rispetto ai membri della formazione giudicante, chiamati semplicemente a "decidere in base ai fatti". Sotto questo profilo va ricordata **un' altra caratteristica francese (il pragmatismo) che fa apprezzare diversamente rispetto ad altri Paesi l' apporto delle varie figure ed attività professionali**: da loro sono tutte considerate di pari importanza in quanto tutte concorrono a raggiungere il risultato finale (cioè ad individuare la soluzione "più adatta", che alla fine è quello che conta). Anche sotto tale profilo risulta confermata **l' influenza del fattore antropologico sull' organizzazione e sui metodi di lavoro** delle Corti amministrative dei diversi Paesi.

Il pragmatismo francese è osservabile in particolare nella **camera di consiglio decisoria (délibéré)**, che ha luogo dopo l'udienza (senza più la partecipazione del *rapporteur public* dato che la CEDU ha voluto escludere qualsiasi rischio di interferenza), in cui si assiste di

nuovo ad un serrato scambio dialettico tra i membri del collegio, in cui ciascuno sente il dovere di fornire il proprio contributo per individuare “la soluzione giusta” ed evitare errori che potrebbero compromettere il prestigio dell’intera Istituzione (e non solo del singolo relatore)^{lxiix}.

Il dibattito collegiale è incentrato sulle problematiche concrete sollevate dal caso di specie e sulle conseguenze che derivano dalle diverse soluzioni possibili (in particolare ove si tratti di cause mediatiche) e non ha quelle caratteristiche di astrattezza che i colleghi francesi notano quanto all’estero partecipano alle camere di consiglio di quei Paesi che più risentono dell’influenza della dottrina tedesca (un fenomeno descritto dai comparatisti e ripetutamente osservato dai visitatori stranieri che dipende dalla diversa importanza attribuita alla dottrina nell’attività giudiziaria^{lxx}).

Diventa allora più evidente il nesso con il **sistema di reclutamento, che è articolato in diversi percorsi di accesso (assunzione di giovani usciti dall’ENA – ora INSP - reclutamento diretto di funzionari o giuristi mediante concorso interno o esterno, comando etc) proprio al fine di assicurare la diversificazione** (per età, formazione accademica, provenienza professionale) dei componenti dei collegi, nella consapevolezza che **“la varietà è una ricchezza”**, dato che consente di approfondire, mediante la formazione “progressiva” della decisione collegiale nelle diverse fasi (seduta preparatoria e camera di consiglio decisoria), le questioni e soluzioni con i diversi punti di vista espressi da colleghi di diversa estrazione, a garanzia della qualità della decisione (specie nei casi che richiedono un inquadramento interdisciplinare: urbanistica, ambiente, scuola, sanità etc.)^{lxxi}.

È del pari evidente il nesso con l’organizzazione della formazione dei collegi giudicanti e della giurisdizione.

Il sistema francese si caratterizza per la flessibilità delle formazioni collegiali, che consente di modularne la composizione in funzione della complessità dell’affare, con **rinvio dell’affare ad una formazione più allargata**, che può essere estesa fino all’**Assemblea Plenaria**^{lxxii}. **In ogni caso la decisione finale è demandata Conseil d’État, che opera come cupola della giurisdizione amministrativa**, ancor oggi strutturata in maniera gerarchica secondo il modello napoleonico^{lxxiii}, tanto che il **rapporto con le giurisdizioni territoriali** è descritto come di “sudditanza”^{lxxiv}. **I magistrati dei Tribunali Amministrativi e delle Corti Amministrative di Appello di fatto sono tenuti ad “applicare il diritto” secondo l’interpretazione del Conseil d’État** (puntualmente riportata nel *Recueil Lebon*) e, se una causa solleva questioni nuove che risultino particolarmente complesse, sono tenuti ad acquisirne il parere facendo ricorso al *renvoi en déclaration*^{lxxv}. Tali caratteristiche organizzative peculiari della giurisdizione francese sono anch’esse state oggetto di discussione nell’ambito del dibattito sulla persistente attualità del modello di reclutamento dei magistrati amministrativi e della sua rispondenza alla funzione da esercitare nonché al ruolo del giudice amministrativo nella società.

Il sistema italiano è completamente differente.

Innanzitutto i concorsi per il reclutamento al TAR e al Consiglio di Stato sono accomunati da un certo “parallelismo” sia per quanto riguarda l’articolazione sia per quanto riguarda la

tipologia delle prove (con aggiunta di una prova scritta in più e di ulteriori materie per la prova orale nel concorso al Consiglio di Stato).

Inoltre il sistema italiano si caratterizza per la rigidità dell'**organizzazione delle formazioni giudicanti: la composizione dei collegi è predeterminata dalla legge in un numero fisso di membri** (collegi di tre membri al TAR e cinque al Consiglio di Stato) che non varia in funzione della complessità delle questioni (solo al Consiglio di Stato è prevista la possibilità di rinviare la questione all'Adunanza Plenaria, mentre nei TAR non è previsto alcun meccanismo di coordinamento degli orientamenti delle Sezioni interne).

Soprattutto l'organizzazione della giurisdizione amministrativa italiana si caratterizza per il **parallelismo di competenze** tra TAR e Consiglio di Stato, che semplifica la distribuzione dei compiti, dato che qualsiasi causa deve essere decisa dal TAR in primo grado e poi può essere appellata al Consiglio di Stato, in ossequio al principio del **doppio grado di giurisdizione**.

Nel complesso il sistema italiano risulta meno gerarchico rispetto al modello francese. Anche in Italia il Consiglio di Stato svolge una funzione nomofilattica mediante la sua Adunanza Plenaria, con pronunce che vincolano la Sezione che ha sollevato la questione^{lxxvi}. Come notato dai visitatori stranieri in Italia il principio secondo cui **“ogni collegio è sovrano”** è inteso da noi con un'ampiezza maggiore rispetto all'estero. Ciò dipende, ancora una volta, dall'**influenza di fattori storico-geografiche del nostro Paese, considerato “la culla del diritto”**, che è policentrico sin dagli albori e, anche dal punto di vista giuridico, si è caratterizzato per la **diversità di legislazioni ed Istituzioni degli Stati preunitari** e per la varietà di orientamenti interpretativi (la “varietà” costituisce, al contempo, la forza e la debolezza del “sistema Italia”, che in tutti i settori riflette quel carattere di poliedricità del Paese dei “mille campanili”, nell'età comunale, delle diverse Signorie che in età rinascimentale hanno espresso una civiltà dai molteplici tratti originali, etc.)

5. Conclusioni.

Il confronto dei diversi modelli di formazione e reclutamento dei magistrati amministrativi esistenti in Italia ed in Francia ha consentito di osservare i rispettivi sistemi di giustizia amministrativa, da un punto di vista particolare, quello dell'accesso alla carriera di giudice amministrativo, evidenziandone aspetti comuni e differenze.

Al termine di questa rapida panoramica si può concludere che **non si può stabilire “qual è il modello migliore” al fine di trasferirlo nell'ordinamento di un altro Paese. Ciascun modello è funzionale al proprio sistema di giustizia amministrativa, che a sua volta è influenzato da fattori d'ordine storico-antropologico**, che incidono sia sul sistema di formazione e reclutamento dei giudici amministrativi sia sulle caratteristiche organizzative interne a ciascuna giurisdizione che concorrono a conformarlo.

Per tale motivo l'esperienza dello scambio assume un'importanza particolare nella formazione **del magistrato amministrativo vista non solo come *techné*** (come mestiere artigianale, preparazione specialistica all'esercizio dell'attività professionale) - 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**) – incentrata su “cosa si sta facendo e perché”. Grazie al confronto con altri modelli i giudici dei diversi Paesi possono prendere coscienza del loro ruolo

all'interno del proprio sistema di giustizia amministrativa, coglierne l'originalità e sfruttare la possibilità che questo offre per concorrere alla **creazione** di un ideale modello di **“giudice amministrativo europeo”**^{lxxvii}.

Per quanto riguarda il rapporto tra il sistema italiano e quello francese, si deve riconoscere che, pur se accomunati all'origine, il successivo sviluppo si è orientato in modo divergente, risultando tuttavia ancora riconoscibile il legame che caratterizza il modello di giurisdizione (**monismo versus dualismo** del sistema di tutela giurisdizionale, affidato al solo giudice ordinario o anche al giudice amministrativo) e l'impostazione del processo amministrativo ancor oggi incentrata sulla giurisdizione di legittimità^{lxxviii}

La riflessione sull'origine e sugli sviluppi successivi dei diversi sistemi di giustizia amministrativa è essenziale per apprezzarne l'attualità e per valutare **l'opportunità di introdurre le riforme** necessarie per renderlo più efficace, senza perderne il valore originario. In tale prospettiva vanno considerate **le proposte volte all'abolizione del giudice amministrativo**, che occasionalmente vengono avanzate in Italia ed in Francia, che finora **sono state disattese grazie anche all'esperienza comparativa**, che ha ripetutamente confermato la validità del modello dualistico.

In tale contesto **il ruolo della formazione dei magistrati amministrativi risulta cruciale** per il mantenimento in vita di un sistema di controllo necessario per assicurare la protezione dell'Amministrato di fronte al potere dell'Amministrazione e per garantire che l'esercizio di tale potere risponda all'interesse della Comunità.

È pertanto auspicabile, date le numerose analogie dei nostri sistemi e della comunanza dei problemi che ci troviamo a fronteggiare, **promuovere una stabile istituzionalizzazione della collaborazione franco-italiana sul piano della formazione giudiziaria**, rivitalizzando, con l'estensione anche a tale settore, lo spirito del **“Patto del Quirinale”**^{lxxix}.

Note

ⁱ Il Consiglio di Presidenza di Giustizia Amministrativa con delibere del 22.3.2007 e del 11.3.2010, nell'approvare il regolamento sull'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa, ha affidato a quest'ultimo il compito di promuovere la formazione dei magistrati *“con particolare attenzione alla dimensione europea”*, anche mediante la partecipazione programma di scambi internazionali organizzati dalla Rete Europea di Formazione Giudiziaria (*European Judicial Training Network*, da qui EJTN), oltre alle altre attività promosse dall'EJTN (visite di studio alle Istituzioni dell'UE e gli scambi di lungo periodo presso le istituzioni internazionali e sovranazionali), all'organizzazione di conferenze internazionali, nonché le attività ed iniziative promosse anche da altre Istituzioni internazionali quali l'ERA, l'ACA (*Association of the Councils of States and Supreme Administrative Jurisdiction of the European Union*), l'AIHJA (*Association internationale des hautes juridictions administratives*), l'Associazione europea dei giudici amministrativi (AEAJ), organizzata in gruppi di lavoro tematici (ambiente, immigrazione, tributi etc.). Analoghe iniziative di formazione a livello internazionale sono promosse dall'Accademia di Diritto europeo (ERA), sostenuta dall'Unione europea, dall'Istituto Europeo di Pubblica Amministrazione (EIPA) per attività dirette a funzionari pubblici ed aperte ai giudici. È da segnalare inoltre l'organizzazione spontanea di magistrati, in particolare su base regionale, quale oltre ad associazioni regionali, quali l'AGATIF (*Associazione Giudici Amministrativi Tedeschi Italiani Francesi*).

ⁱⁱ Sulle origini e le finalità delle iniziative formative promosse dall'UE, che si iscrivono nell'ambito delle politiche per il consolidamento di un'area europea di giustizia (*A Europe of law and justice*), vedi G. ADAMO, *Stretta è la via del giurista europeo*, in www.federalismi.it (giugno 2010); G. ADAMO, *Pervasività dell'ordinamento comunitario e tutela dell'identità nazionale*, in P. L. PORTALURI (a cura di), *L'integrazione*

degli ordinamenti giuridici in Europa, Atti del convegno di Lecce del 23-24 maggio 2014, Napoli, ESI, 2014, ove ricorda il Consiglio europeo del 2 dicembre 2009, che, nell'ambito del programma pluriennale 2010-2014 (c.d. "Programma di Stoccolma"), individuava, tra le priorità, il miglioramento della cooperazione tra gli operatori della giustizia, anche attraverso la formazione ovvero scambi nei diversi Stati membri finalizzati a valorizzare la dimensione europea nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto.

ⁱⁱⁱ Nel corso degli *stages* è stato rilevato che gli stranieri spesso rimangono colpiti da alcune "curiosità", che riguardano aspetti quotidiani della professione, dei luoghi e dei metodi di lavoro, che non sono descritte nei manuali di diritto comparato, e di cui gli operatori del Paese ospite non sono consapevoli, ma che costituiscono gli "indicatori" di alcune specificità dei rispettivi ordinamenti (ad esempio: il fatto di indossare toghe oppure la presenza del crocifisso nelle aule d'udienza che sono intese dagli ospiti francesi come caratteristiche del modo di sentirsi giudici oppure di intendere il principio di laicità delle istituzioni, etc.).

^{iv} Vedi G. ADAMO, *Gli scambi EJTN come nuova esperienza di comparazione giuridica*, intervento svolto al Convegno su "La giustizia amministrativa in Europa: Inghilterra, Olanda, Paesi scandinavi e dell'Est", tenutosi a Roma - Palazzo Spada il 12.12.2014, nonché G. ADAMO, *Gli scambi EJTN come nuova esperienza di comparazione giuridica: la formazione ed il reclutamento dei magistrati amministrativi in Germania*, intervento all'incontro tenutosi presso il TAR Lazio il 21 novembre 2022 su "Diventare magistrati amministrativi in Italia ed in Francia - modelli a confronto" (Atti disponibili online sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa, sezione Studi e Approfondimenti, sottosezione Convegni, all'indirizzo: <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/diventare-magistrati-amministrativi-in-italia-ed-in-francia-modelli-a-confronto>).

^v L'iniziativa, promossa dall'allora Referente per l'Italia del Programma EJTN, scaturisce dal riconoscimento della necessità di una condivisione pubblica delle esperienze di *stage*, su cui vedi M.L.MADDALENA, *Relazione finale di sintesi sull'attività formativa internazionale dell'Ufficio Studi* per gli anni 2013 e seguenti, in particolare, da ultimo, quella per il 2016-2017, pag. 7 in cui si dà atto che "L'iniziativa ha riscosso particolare successo anche nel mondo accademico e del foro. La riflessione che è scaturita all'esito di questi primi due seminari è che, al di là delle differenti tradizioni culturali che caratterizzano i diversi ordinamenti, e che vanno preservate, veramente si sta costruendo in Europa un'idea di tutela giurisdizionale comune, che si sviluppa sulla base di un sistema integrato di standard e principi, alla cui elaborazione partecipano tutti i Paesi europei, anche quelli di common law. In questo processo, l'apporto che può dare l'Italia è insostituibile, ma occorre un serio ed efficace impegno da parte di tutti gli operatori del diritto per far conoscere e valorizzare all'estero la cultura giuridica amministrativistica italiana". La funzione di divulgazione dell'Ufficio studi si avvale inoltre della tradizionale modalità di condivisione dei rapporti di *stage* mediante la loro pubblicazione *online* sul sito istituzionale della GA.

^{vi} È da notare che il TAR di Roma, nonostante l'equivoca denominazione di Tribunale Amministrativo Regionale, in realtà svolge funzioni che in Francia (così come in altri Paesi) sono attribuite al *Conseil d'État* in prima e unica istanza (Decreti del Presidente del Consiglio, ministri e gli atti e regolamenti delle autorità di competenza nazionale e delle Autorità Indipendenti, di ordini professionali, disciplina e nomina dei funzionari di grado più elevato, scioglimento di Comuni, etc.). In Italia il termine "Cassazione" è riferito alla Suprema Corte che costituisce la "cupola" della giurisdizione ordinaria (la *jurisdiction judiciaire*) – da noi competente esclusivamente per questioni di giurisdizione, dato che nel nostro Paese non esiste un Tribunale dei Conflitti, come in altri Paesi. In Italia il sistema di giustizia amministrativa resta strutturato in due soli livelli, con competenze parallele (principio del doppio grado di giurisdizione) attribuite a TAR e Consiglio di Stato (la cui Adunanza Plenaria svolge una "funzione nomofilattica"). In virtù di tale parallelismo, in Italia anche i TAR periferici possono autonomamente decidere questioni giuridiche estremamente complesse, che i colleghi francesi rinvierebbero al *Conseil d'État* per acquisirne il "parere interpretativo" (cd. *avis contentieux*), e possono addirittura sollevare la questione di legittimità costituzionale (che la Francia è riservata al CE) ed adire la Corte di Giustizia dell'Ue per questioni interpretative (competenza che in Francia è ugualmente, seppur di fatto, riservata al CE). Per converso, le materie attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo in Francia comprendono ambiti materiali che in Italia sono riservati ad altro giudice, come il contenzioso tributario, il pubblico impiego, la responsabilità ospedaliera etc.

^{vii} M.L.MADDALENA, *Relazione finale di sintesi sull'attività formativa internazionale dell'Ufficio Studi per l'anno 2014*, pag. 17, per l'anno 2015, pag. 25, per il 2016-2017, pag. 30, sull'iniziativa di esporre in una tavola rotonda finale i risultati del confronto tra ordinamenti dello Stato ospite e di quello di appartenenza attuata presso il TAR Lazio.

^{viii} Nell'ultimo incontro - tenutosi al TAR Lazio il 20 novembre 2022 - è stato operato un serrato confronto tra la legislazione francese e italiana in materia di cittadinanza, evidenziando le diverse origini storiche della problematica e le divergenti soluzioni legislative, in un dibattito aperto al pubblico con la collega Sophie Rimeau della Corte Amministrativa di Nantes, che ha competenza esclusiva in materia di cittadinanza, al pari del TAR Lazio (gli atti saranno oggetto di una prossima pubblicazione).

Tale invenzione si inserisce bene nel modello italiano di formazione elaborato dall'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa, capace di offrire corsi di aggiornamento di alta qualità su problematiche emergenti, anche a modalità a distanza, a costo zero grazie al ricorso a risorse interne (in questo caso di ospiti stranieri), come descritto da vedi CONTESSA C- PERRELLI M., *La formation des magistrats administratifs en Italie, sul sito istituzionale della giustizia amministrativa*, sezione pubblicazioni in lingua, 2020, mettendolo tra l'altro a confronto con l'esperienza di formazione in servizio dei magistrati ordinari e della Corte dei Conti.

^{ix} La situazione francese è stata illustrata da François Desimon, Magistrato Amministrativo del TA di Nantes e direttore del corso di preparazione al concorso per magistrati amministrativi dell'Università di Parigi I *Panthéon-Sorbonne*, e quella italiana da Antonietta Giudice, Magistrato Amministrativo del TAR del Lazio, associata allo *stage* EJTN edizione 2022. Le relazioni di F. DESIMON, *La préparation universitaire, le recrutement et la formation des juges administratifs en France. Le rôle de l'Université*, e di A. GIUDICE., *La formazione ed il reclutamento dei magistrati amministrativi in Italia*, si possono leggere sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa, ove sono pubblicati gli Atti dell'incontro di studio su *"Diventare magistrati amministrativi in Italia ed in Francia - modelli a confronto"* tenutosi al TAR Lazio il 21 novembre 2022.

^x Un ringraziamento collettivo a tutti i *tutors* che mi hanno affiancato negli *stages* presso la Corte Amministrativa di Appello di Lione nel 2011, il Tribunale Amministrativo di Melun nel 2017, la Corte Amministrativa di Parigi nel 2018, il *Conseil d'Etat* nel 2019, nonché ai colleghi in visita al Tar del Lazio negli anni 2015, 2017, 2022, 2023, che con il franco scambio di impressioni ed opinioni, hanno contribuito all'elaborazione del presente articolo.

^{xi} Così GIUDICE A., *La formazione ed il reclutamento dei magistrati amministrativi in Italia*, (relazione all'incontro del 21 novembre 2022 presso il TAR Lazio), ha messo in luce la specificità del reclutamento dei magistrati del TAR e del Consiglio di Stato, e la sua influenza sul diverso modo di "sentirsi giudici", operando un confronto con altri concorsi, anch'essi molto selettivi (per l'accesso alla magistratura ordinaria, alla carriera prefettizia, alla Corte Costituzionale ed alla Corte dei Conti).

^{xii} WOEHLING J. M., *Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire en France*, in *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, a cura di V. Parisio, Giuffrè, Milano, 1998.

^{xiii} Il criterio di riparto fondato sulla distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo, che costituisce il tratto differenziale più vistoso del nostro sistema di giustizia amministrativa (spesso l'unico su cui si concentra l'attenzione degli osservatori stranieri), costringe il magistrato a domandarsi innanzitutto "se" può decidere una controversia (a tal fine deve effettuare un'attenta analisi della previsione normativa per stabilire la natura della situazione giuridica lesa dall'atto amministrativo). Si tratta di un aspetto che monopolizza l'interesse degli stranieri (come si evince dalle relazioni sull'esperienza di *stage*), a cui spesso si tende a dare un'impressione negativa del nostro sistema, che è del tutto ingiustificata. Si tratta di quella *"naturale tendenza a denigrare più del dovuto il proprio sistema quando si fanno valutazioni comparative"* ricordata da FALCON al Convegno su *"La justicia administrativa en el derecho comparado"*, organizzato dalla *Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía*, 1993 (Javier Barnes Vazques, con richiamo ad un fenomeno frequentemente osservato, anche da FLOGATIS). Come chiarito dalla dottrina, anche sotto il profilo del diritto comparato, nulla giustifica tale impressione negativa, dato che proprio la categoria dell'interesse legittimo ha contribuito al progresso della disciplina, oltre che alla tutela della posizione dei singoli davanti al potere pubblico (vedi, per tutti, SCOCA F.G., *Il pensiero di Giannini*, in Riv.Trim.Dir.Publ., 2000, in particolare note 73 e ss., ove registra l'attuale mancanza di interessi, in altri Paesi, per la dottrina italiana in generale e per il contributo di Giannini, in particolare, id., *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990; M. NIGRO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, Il Foro Italiano, Vol. 110, No. 10, ottobre 1987, pp. 469/470-4; nonché con specifico riferimento all'esperienza maturata tramite gli scambi EJTN, G. ADAMO, *La sostenibile pesantezza dell'interesse legittimo*, sul sito istituzionale della giustizia amministrativa, 2007). A tale mancanza di consapevolezza dei pregi del proprio sistema ha inteso reagire l'Ufficio Studi, promuovendo una diversa impostazione degli *stages* EJTN, anche mediante l'introduzione della discussione pubblica sul confronto degli orientamenti, che caratterizza

l'ospitalità presso il TAR del Lazio (vedi, M.L. MADDALENA, *Relazione finale di sintesi sull'attività formativa internazionale dell'Ufficio Studi*, per il 2014 pag. 17 e per il 2016-2017, pag. 30), nell'auspicio di risvegliare l'interesse nel nostro sistema, che era vivo nel passato (A.MASSERA, *Il contributo originale della dottrina italiana al diritto amministrativo*, dir. amm., 2010, pag. 761, intervento al Convegno annuale dei professori di Diritto Amministrativo, *Esiste una via italiana al diritto amministrativo?*"), tenutosi all'Università di Teramo, il 10-11 settembre 2010, vedi in particolare gli interventi di Alberto Romano e Aldo Sandulli; S. CASSESE, *Ipotesi sulla fortuna all'estero dell'Ordinamento Giuridico di Santi Romano*, Riv. Trim. dir. Pubbl., 1, 2015, pp. 176-182). Si tratta di un'attività che ha dato risultati sia sul piano quantitativo che qualitativo, dato l'incremento del numero dei colleghi stranieri ad effettuare lo scambio nel nostro Paese per motivi di interesse professionale (e non solo turistico), per studiare il nostro giudizio di ottemperanza, il Commissario ad Acta, lo stesso interesse legittimo (in particolare i gruppi francesi e spagnoli).

^{xiv} Sul sistema delle fonti (locuzione che alcuni definiscono un ossimoro, tanto da parlare di "non sistema normativo"), L.MENGGONI-F.MODUGNO-F.RIMOLI, *Sistema e problema. Saggi di teoria dei sistemi giuridici*, Giappichelli, Torino, 2003, 155 ss.; AA.VV., *Fonti del diritto*, a cura di R. Bin e O. Chessa Dir. cost., fasc. 1/2019. Sotto il profilo politologico e del nuovo rapporto tra poteri, G. SILVESTRI, *La ridefinizione del sistema delle fonti: osservazioni critiche*, in *Politica e diritto*, 1987, p. 149, descrive la trasformazione dell'ordinamento giuridico che, dal modello di edificio neoclassico ereditato dall'illuminismo, si è evoluto in una costruzione barocca in cui gli innesti si inseriscono in modo poco armonioso. Sugli aspetti problematici di "tenuta del sistema" nel periodo pandemico: M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, ConsultaOnline, rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 2/2020; cfr., in prospettiva comparativa, B. PIERAZZI, *La giustizia contro il Covid-19 in Francia, Grecia e Romania. Esperienze a confronto*, sulla rivista online *Giustizia-insieme*.

^{xv} Con riferimento alla categoria dei decreti ministeriali privi di valore normativo, che secondo alcuni è stata creata al fine di sottrarre i regolamenti governativi ai pareri e controlli previsti per gli atti normativi, vedi, in Quad. cost., 2003, F. MODUGNO-A. CELOTTO, *Un "non regolamento" statale nelle competenze concorrenti*, p. 355, F. CINTIOLI, *A proposito dei decreti ministeriali "non aventi natura regolamentare" p.881*; A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, fasc. 6; nonché su www.osservatoriodellefonti.it, fasc. 2/2010 A. RUGGERI, *È rimediabile il disordine delle fonti?* E. CHELI, *Fisiologia e patologia negli sviluppi recenti del nostro "sistema" delle fonti*. CIOFFI A., *La norma interna nell'ordinamento giuridico (sul libro "Le norme interne: potere, organizzazione e ordinamenti" di Fracchia e Occhiena)*, in *Il diritto dell'Economia*, n. 1/2023, pag. 265 ss.

^{xvi} Grazie al confronto con l'attività quotidianamente svolta dai colleghi stranieri il magistrato amministrativo italiano prende coscienza delle particolari difficoltà che è costretto ad affrontare per ricostruire il quadro normativo e individuare la norma applicabile al caso di specie, districandosi in una giungla di norme, derivante dall'incastro di più livelli di varie fonti - regionali, di enti autonomi, decreti ministeriali "privi di valore regolamentare", etc.- dal succedersi continuo nel tempo di leggi che pongono problemi di coordinamento con quelle precedenti, rendendo difficile individuare i casi di l'abrogazione implicita, deve fronteggiare opposti problemi posti dall'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). Una situazione che determina una serie di difficoltà ermeneutiche che colpisce sempre molto i visitatori stranieri (non solo francesi).

^{xvii} CIOFFI A., *Il problema dell'interpretazione nel diritto amministrativo*, Dir. Amm., 2020, 1 pag. 127 ss., CIOFFI A., *La norma interna nell'ordinamento giuridico*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2023, n. 1 pag. 265-279.

^{xviii} Con questa espressione, in Francia, si designa quel *mélange* di attività che fanno capo al *Conseil d'État*, la cui giurisprudenza, sistematizzata per principi dalla dottrina, grazie anche all'apporto di giudici-docenti, viene "divulgata" tramite la raccolta *Lebon* ed i classici volumi su "*Les grands avis du Conseil d'État*" e "*Les grands arrêts du Conseil d'État*", vedi G. BRAIBANT, *Le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration du droit*, Mélanges R. Chapus, Paris, Montchrestien, 1992, pag. 91-102; D. LABETOULLE, *Le juge administratif et la jurisprudence*, rev. Adm, 1999, spec. 5, p. 59-66, nonché contributi sul numero monografico *Revue Admin.*, 2000, speicle 3 (II centenario), cfr. B.PACTEAU, *Manuel de contentieux administratif*, Paris, Presse Universitaire de France, 2006, pag. 46 s.; L.FRIER, J.PETIT, *Droit Administratif*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017,

pag. 32 segg.; in particolare pag. 35; pag. 114 s. J. WALINE, *Droit Administratif*, Parigi, Dalloz, 2016, pag. 16 e ss., pag. 656 e ss., pag. 745 ss., E. ARNOLUT, F. MONNIER, *Le Conseil d'État: juger, conseiller, servir*, Paris, Gallimard, 1999; *Giustizia amministrativa in diritto comparato*, voce in *Digesto Diritto Pubblico*, 1991.

^{xix} In Italia il sistema di giustizia amministrativa è caratterizzato dal parallelismo delle competenze, per cui tutte le controversie sono giudicate in primo grado dal TAR ed in appello dal Consiglio di Stato, in virtù del principio del doppio grado di giurisdizione, per cui non ci sono cause riservate in prima ed ultima istanza al Consiglio di Stato. Né quest'ultimo può essere consultato dal TAR in caso di difficoltà interpretative (non esiste un istituto corrispondente al *renvoi en déclaration*).

^{xx} In generale, sul sistema francese di giustizia amministrativa: AMIRANTE D., ROSI F., *La giustizia amministrativa in Francia*, in G. RECCHIA (a cura di), *Ordinamenti europei di giustizia amministrativa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, vol. XXV, Padova, Cedam, 1996; DE PETRIS D., *Francia, Giustizia amministrativa comparata*, in *Corso di Diritto Amministrativo*, a cura di Cassese, vol. 4, Milano, Giuffé 2007; G. FALCON (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, CEDAM, 2005; D. DE PRETIS, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Il diritto amministrativo dei Paesi europei*, a cura di G. Falcon, Padova, Cedam, 2005; CORLETTO D., *L'opposizione di terzo nel recours pour excès de pouvoir e la crisi della giurisdizione oggettiva*, *Dir. proc. amm.* n. 2/2003, pag. 436 ss.; D'ALBERTI M., *Diritto amministrativo comparato, Trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992, pag. 27 ss.; D'ALBERTI M., *Mutamenti e destini del recours pour excès de pouvoir*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, III, Milano, 1988, 287; DI FILIPPO A., *Convergences et divergences entre les systèmes d'organisation juridictionnelle des États européens : variations autour du modèle français d'organisation juridictionnelle*; PROTTO M., *La riforma del contentieux administratif*, *Foro Amm.*, n. 6/1996, pag. 2117. In prospettiva comparata, FALCON, *Atti del Convegno su "La justicia administrativa en el derecho comparado"*, Granada, 1993, organizzato dalla *Consejeria de la Presidencia de la Junta de Andalucía*, a cura di Karl Peter Sommermann (et alii), coord. da Javier Barnes Vazques, Madrid, Civitas 1993 pag. 246; FLOGAÏTIS, FROMONT M., *Droit administratif des États européens*, Thémis, PUF, Paris, 2006; FROMONT M., *La justice administrative en Europe : différences et convergences*, RFDA 2008, p. 267-271; FROMONT M., *Les droits français et allemand se rapprochent-ils?*, in *Le Forum franco allemande*, I trim. 1999, pag. 135; FROMONT M., *La place de la justice administrative française en Europe*, DA, n. 2008, étude 14; GAUDEMET Y., *L'exportation du droit administratif français. Brèves remarques en forme de paradoxe*, in *Mélanges Philippe Ardant, Droit et politique à la croisée des cultures*, LGDJ, 1999, p. 431; MELLERAY (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruylant, Paris, 2008; SCHMIDT ASSMAN E.- DAGRON S., *Les fondements comparés des systèmes de droit administratifs français et allemand*, in *Revue française d'administration publique*, n. 3/2008, pag. 525 ss.; SCOCA F. G., *Recours pour excès de pouvoir e ricorso al giudice amministrativo. Stesse radici, simili problemi, soluzioni diverse*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2013; SOLEIL S., *La réception du modèle juridique français entre discours et réalité depuis la Révolution*, *The Legal History Review*, n. 1-2/2005, pag. 171 ss.; ZILLER J., *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993; CASSESE S., *La construction du droit administratif. France et Royaume-Uni*, Montchrestien, Paris 2000.

^{xxi} Un'altra curiosità che sorprende tanto gli stranieri è che in Italia sia la stessa cupola della giurisdizione ordinaria (la Corte di Cassazione) a decidere, in luogo di un Tribunale dei Conflitti, se la controversia deve essere decisa da giudici civili o amministrativi (si tratta, in realtà, di ragioni legate al momento storico in cui è nata la Cassazione, chiamata a dirimere i conflitti di attribuzione tra pubblica amministrazione e potere giurisdizionale, in un sistema che non è stato poi più modificato successivamente al passaggio al sistema di giustizia amministrativa con l'istituzione della IV Sezione del Consiglio di Stato), come previsto dall'art. 111 della Costituzione. Sulle proposte volte all'introduzione anche in Italia di un *Tribunal des conflits*, vedi, di recente, PAOLANTONIO, N., *Monismo e dualismo del sistema di giustizia amministrativa. Considerazioni a margine di un disegno di legge per l'istituzione di un tribunale supremo dei conflitti*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

^{xxii} Sulle origini storiche di tale sistema, per cui, anche se l'iniziativa spettava all'esecutivo, la redazione e l'esame dell'articolato si faceva al *Conseil*, senza potere di emendamenti, vedi STABILE N., *Napoleone, il politico, il militare, il giurista, il legislatore. Le eredità viventi*. Giappichelli, Torino, 2023, pag. 123 segg., nonché, per gli aspetti più strettamente giuridici, PACTEAU B., *Manuel de contentieux administratif*, Paris, Presse Universitaire de France, 2006, pag. 45, ove, pur ammettendo il rischio di ambiguità implicito nella

partecipazione del *Conseil d'État* all'attività legislativa, riconosce tuttavia che tale attività è fondamentale perché assicura una particolare chiarezza, completezza e congruenza degli atti normativi. In tal modo l'Istituto "rafforza il suo potere e fornisce un sostegno fondamentale la qualità della vita pubblica francese", instaurando "un processo circolare virtuoso" in cui il *Conseil d'État* può sfruttare la conoscenza "dal punto di vista patologico" delle "criticità" della legislazione vigente, rilevandole in sede di attività contenziosa, per intervenire "sul lato fisiologico", indicando le modifiche da apportare (proprio per questo si tratta di un giudice rispettato e temuto: pag. 59 segg.).

^{xxiii} In Francia il tema dell'identità culturale, del genio della Nazione, dello spirito francese, è molto dibattuto -anche come reazione "all'invasione culturale" angloamericana (che ha avuto tanta influenza sulla Convenzione dell'UNESCO del 20.10.2005 sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, quale contropartita alla Convenzione del 2003 per la Salvaguardia del patrimonio culturale immateriale) -di recente (vedi il numero monografico di *Emile Bounty Magazine*, Rivista dell'Istituto Science Po, n. 23/2023, in particolare pag. 30- 35.

^{xxiv} N. IRTI, *L'età della codificazione*, Milano, Giuffrè, 1979. Più in generale, sul rapporto dei singoli istituti con i "diritti di cittadinanza", vedi AA.VV., *Le Dico du Citoyen*, Paris, Edition Milan, 1998. Qui entrano in gioco fattori storico-politici che caratterizzano l'evoluzione del sistema di giustizia amministrativa di una Nazione. *In primis* il valore politico attribuito dalla Rivoluzione francese all'opera di codificazione nello Stato democratico (l'opera di semplificazione delle leggi, con l'eliminazione delle leggi speciali a favore dei nobili, assicura l'attuazione del principio di uguaglianza, comporta la limitazione dello strapotere dei giudici, riducendo il ruolo della "nobiltà di toga" a mera "bocca della legge" in contrapposizione al modello anglosassone del giudice creatore di diritto dei Paesi di *Common Law*), in cui qualunque "cittadino" deve essere in grado (a prescindere dalla preparazione culturale) di conoscere le proprie leggi (emanate da quel Parlamento che lui stesso ha contribuito ad eleggere esercitando in tal modo la partecipazione al potere da cui prima era escluso) per poterle rispettare e per farle rispettare dalle autorità pubbliche.

^{xxv} La chiarezza delle leggi consente all'Amministrato di individuare agevolmente, anche senza rivolgersi ad un legale, le violazioni di leggi e gli abusi commessi dall'Amministrazione e reagire per la loro repressione. Sotto tale profilo il sistema di giustizia amministrativa francese si caratterizza per l'origine storica e la *ratio* che ne determinano alcune specificità, in quanto giurisdizione di diritto oggettivo, che assicura non solo l'interesse individuale del soggetto leso, ma anche l'interesse collettivo a che il potere esecutivo sia indirizzato al perseguimento del bene comune. Da qui i pregnanti poteri ufficiali riconosciuti al giudice amministrativo, sia nell'istruttoria sia nel rilevamento d'ufficio dei vizi più gravi dell'atto (*moyens d'ordre public*), nonché gli istituti volti ad agevolare l'accesso al ricorso giurisdizionale per l'annullamento dell'atto amministrativo), *in primis* la dispensa dal ministero d'avvocato per proporre il *recours pour excès de pouvoir*. Resta ferma invece la necessità di avvalersi della difesa tecnica di un legale nel *contentieux de pleine juridiction* - detto anche *de plein contentieux* - che comprende una serie eterogenea di controversie relative a diritti soggettivi, contenzioso fiscale, elettorale, sanzionatorio, contrattuale, danni da responsabilità extracontrattuale, etc. in cui il giudice può andare oltre l'annullamento dell'atto, decidendo sulla base delle circostanze di fatto e di diritto esistenti al momento della pronuncia, con potere anche di condanna pecuniaria. Sulla distinzione vedi CHAPUS R., pag. 207 e segg. in particolare sui diversi tipi pag. 211 e segg., che sono in crescente espansione, pag. 216 e segg. L. FRIER, J.PETIT, *Droit Administratif*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, pag. 597 e 594 e se.

^{xxvi} In Francia non esiste un'istituzione analoga alla nostra Avvocatura dello Stato (così come in Germania, tranne nel Land della Baviera), vedi, al riguardo, L. FRIER, J.PETIT, *Droit Administratif*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, pag. 113 e segg. part. 116, 124 segg., 126.

^{xxvii} Le proposte di rinnovamento organico dell'Amministrazione pubblica italiana risalgono al *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, di M.S.Giannini del 1979 (pubblicato sul Foro Italiano), riprese da Cassese all'inizio degli anni '90, con il d.lgs. n. 29/1993, con la ridefinizione del rapporto pubblico/privato, politica/dirigenza, prosegue con le cd. riforme Bassanini, avviate con la legge delega n. 59/1997 ed attuate con i successivi decreti delegati, secondo un disegno ambizioso - modellato sull'esperienza anglosassone del *New public management* - di integrale e complessivo rinnovamento dell'organizzazione e dell'azione pubblica, che prevedeva la ridefinizione dei soggetti, incluse le amministrazioni centrali (d.lgs.n. 300/1999), la riforma del rapporto di impiego e della dirigenza, il rapporto pubblico/privato, rimodulando gli ambiti di intervento pubblico ed i suoi strumenti, ridistribuendo i relativi compiti, secondo principi di federalismo, sussidiarietà verticale e orizzontale (d.lgs n. 127/1998), seguita dalla legge sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009), la semplificazione dell'attività amministrativa (d.lgs n. 50/1999), la riforma del bilancio e

della contabilità (legge n. 94/1997 seguita dalla legge 196/2009), la riforma della funzione di controllo con l'introduzione della cultura della valutazione (d.lgs.n. 80/1998) (a cura di S. CASSESE-C.FRANCHINI, *Tendenze recenti di riforma amministrativa in Europa*, Bologna, Il Mulino, 1995).

Gli esiti di tale stagione di riforme - e controriforme – oggetto di ricerche sintetizzate in *Le disfunzioni e le riforme*, in (a cura di) TORCHIA L., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, Il Mulino, pag. 425, da S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, 2000, sono stati dibattuti nel Convegno internazionale tenutosi il 30 e 31.1.2008 all'Università degli Studi di Roma Tre, su *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla riforma Bassanini*, Torino, Giappichelli, 2009, evidenziando una delle maggiori criticità nella mancanza di una classe dirigente amministrativa di qualità capace di resistere alle pressioni della politica. Per una difesa dell'opera di riforma, nelle parole del suo promotore, vedi BASSANINI F., *Vent'anni di riforme del sistema amministrativo italiano (1990-2010)* disponibile online sul sito dell'autore, www.bassanini.it. In una prospettiva storica, vedi MELIS G., *Storia dell'Amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2009. Sul rapporto fra riforme amministrative e tutela giurisdizionale, PAJNO A., *La giurisdizione*, in D'Alessio G- Di Lascio F, *Il sistema amministrativo a 10 anni dalla riforma Bassanini*, Torino, 2009, pp. 232 ss. Con riferimento al nuovo modello di amministrazione, le prospettive sintetizzate da CASSESE S., *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"*, *Giorn.Dir.Amm.*, 2004, interventi di Corso e Cammelli nel volume speciale dell'Annuario AIPDA 2002 dedicato all'*Amministrazione di risultato*, Milano, Giuffrè, 2003, ROMANO TASSONE A. *Amministrazione di risultato e provvedimento amministrativo*, in *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, a cura di Immordino - Police, Torino, 2004; IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, *Dir. proc. amm.*, 2005, PAJNO A., *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2017, pag. 549.

^{xxviii} Sulla trasformazione della funzione di controllo, inaugurato dalla legge n. 20/1994, che ha comportato il passaggio da un sistema di controlli preventivi di legittimità degli atti amministrativi ad un sistema di controlli successivi sui risultati dell'attività di gestione, fondata su indicatori di *performance*, rivisti nel 2016 e 2017, nonché sulla conseguente ridefinizione del ruolo della Corte dei Conti, che ha portato all'apertura dei concorsi anche ai laureati in economia, vedi, per tutti, D'AURIA G., *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* n. 3/2019, pag. 705; BATTINI F., *I controlli venti anni dopo: la fine di un ciclo*, *Giorn. dir. amm.*, 2015, 3, 308.

^{xxix} L'organizzazione della giurisdizione secondo l'alternativa "dualismo/monismo", cioè l'unità o la separazione in due distinti ordini costituisce la base degli studi di diritto comparato, che vede contrapposti il sistema di giustizia amministrativa secondo il modello francese di giustizia amministrativa separata (Tocqueville) di alcuni Stati membri dell'UE al modello inglese del giudice unico (Dicey). FALCON G. (cur.), *Il diritto amministrativo dei Paesi europei tra omogeneizzazione e diversità culturali*, Padova, CEDAM, 2005, *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, 2021, con riferimento alla Francia, J. RIVERO: « *Bien plus que la mythologie de la séparation des pouvoirs, c'est l'idée que deux droits, différents par leurs règles, leur technique, leur esprit, seront mieux appliqués par deux ordres de juridiction dont chacun se consacre à l'un de ces droits qui donne aujourd'hui sa justification à la dualité des juridictions*»; AUBY, FROMONT, *Les recours contre les actes administratifs dans les Pays de la CEE*, Paris, 1971; CHEVALLIER, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative e de l'administration active*, Paris, 1970; AUTIN J.L., *Réflexions sur le système français de dualité juridictionnelle*, *Les Cahiers de droit*, 2001, Vol. 42, n. 3; contributi sul numero monografico, *Débat sur l'avenir du dualisme juridictionnel*, *AJDA*, 2005, 1760, VAN LANG A. (dir), *Le dualisme juridictionnel- Limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007 ; LEMOYNE DE FORGES J.M., *Dualité ou unité de juridiction ? Aperçu de droit comparé*, *Les Cahiers Portalis* 2020/1, n. 7, pag. 127 – 138, FRIER L, PETIT J., *Droit Administratif*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, pag. 568 e segg.; WALINE J., *Droit Administratif*, Parigi, Dalloz, 2016, pag., 641; PACTEAU B., *Manuel de contentieux administratif*, Paris, Presse Universitaire de France, 2006, pag. 22, ss., nel senso che, proprio per la sua posizione di maggiore prossimità all'Amministrazione, il giudice amministrativo ha potuto essere più severo nei confronti della PA rispetto al giudice ordinario, con un'azione forte, audace, generosa nella difesa dell'interesse pubblico e dei diritti degli amministrati, ben apprezzato dall'opinione pubblica. BRAIBANT G., *Monisme(s) ou dualisme(s)*, *RA*, n. 2/2000, p. 4-9; STIRN B., *Organisation et fonctionnement de la justice, Ordre judiciaire, ordre administratif : pourquoi deux ordres de juridiction ?*, in *Les cahiers français*, n. 334, p. 25-30; AGUILA Y, *La justice administrative, un modèle majoritaire en Europe, Le mythe de l'exception française à l'épreuve des faits*, *AJDA* 2007, p. 290-294.

Il tema è centrale nella letteratura italiana, data la specificità del nostro modello, che si caratterizza per la particolarità di fondarsi sul criterio della natura della situazione giuridica (diritto soggettivo o interesse legittimo) lesa dall'esercizio del potere amministrativo, cui è dedicato apposito spazio nell'introduzione nella manualistica (vedi, per tutti, M. NIGRO, *Giustizia Amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1983) per cui qualunque citazione risulterebbe parziale (solo per richiamare i più noti all'estero: M.S. GIANNINI, *Discorso generale sulla Giustizia amministrativa*, in Riv. dir. proc. 1963 ripreso in M.S. GIANNINI, A. PIRAS, *Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione*, Enc. Dir. XIX, 1970, E. CANNADA BARTOLI, *La tutela giudiziaria del cittadino verso la pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1964). Tra tanti contributi, di recente, in direzione comparativa, BATTINI S., *La giustizia amministrativa in Italia: un dualismo a trazione monista*, Riv. trim. dir. pubbl., 2013, 1, pag. 47; da ultimo, (a cura di Carbone A.- Zampetti E.) *Concetti tradizionali del diritto amministrativo e loro evoluzione*, Napoli, Jovene, 2018, TRIMARCHI M., *Legittimità: origine, evoluzione e prospettive del concetto*, ROMANO M.C., *Linee evolutive del sindacato giurisdizionale europeo. Riflessi sulla legittimazione ad agire in Italia e in Germania* (pag. 271); con specifico riferimento a carenze organizzative italiane, quali la mancanza di un *Tribunal des conflits*, PAOLANTONIO, N., *Monismo e dualismo del sistema di giustizia amministrativa. Considerazioni a margine di un disegno di legge per l'istituzione di un tribunale supremo dei conflitti*, Scritti in onore di Eugenio Picozza, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

Pur avvertendo che, nel confronto tra i sistemi, occorre fare attenzione a non “banalizzare l'alternativa dualismo/monismo” (CASSESE S., *Monismo e dualismo giudiziario. Storia e prospettive*, in IPE, *Ius Publicum Europaeum* IX), la maggior parte degli studiosi riconosce che storicamente il sistema di giustizia amministrativa è nato proprio per offrire tutela delle posizioni dei cittadini nei confronti degli abusi delle amministrazioni che non avrebbero trovato protezione davanti al giudice unico in quanto “meri interessi”, concordando nell'osservare che, di fatto, nei sistemi monisti la protezione dell'amministrato è più limitata (vedi, di recente, MAZZAMUTO M., *Il tramonto dottrinario del mito della giurisdizione unica alla luce dell'esperienza tra Orlando e Mortara*, 2019 sul sito istituzionale della giustizia amministrativa, ove riprende MAZZAMUTO M., *Il riparto di giurisdizione - apologia del diritto amministrativo e del suo giudice*, Napoli, 2008; DE PRETIS D., *La giustizia amministrativa*, in *Diritto amministrativo comparato*, a cura di G. Napolitano, Milano, 2007, 284; CHITI M. P., *La giustizia amministrativa serve ancora? La lezione degli “altri”* ASTRID online– n. 35 del 2006, CARANTA R., *I paradigmi europei di efficienza della tutela in via amministrativa e i principi sovranazionali in materia di giurisdizione*, in COMPORTE (a cura di), *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, Volume VII Studi a 150 anni dall'Unificazione amministrativa italiana, Firenze, Firenze University Press, 2016, pag. 67). Proprio la prospettiva comparativa ha convinto la maggioranza degli studiosi che il giudice speciale della PA assicura una più efficace dell'amministrato, tanto che anche quei Paesi in cui un tempo si vantava l'inesistenza del diritto amministrativo (DICEY) hanno finito per istituire un sistema di analogo proprio per colmare il vuoto di tutela davanti al giudice comune: AAVV, *Cittadino e potere in Inghilterra. Linee di un dibattito in corso*, a cura di M.P. Chiti, Milano, Giuffrè, 1990, in particolare M. P. CHITI, *L'affermazione della giustizia amministrativa in Inghilterra. Dalla Common Law al droit administratif?* (pag. 1); M.RADFORD, *Controllo giurisdizionale e controllo dell'esecutivo* (pag. 41), M.SUNKIN, *Il judicial review e lo sviluppo del diritto pubblico in Inghilterra* (pag. 129); J.JOWELL, *Il controllo giurisdizionale delle decisioni amministrative nel diritto inglese: l'evoluzione dei principi sostanziali* (pag. 167); Lord Justice Woolf, *Il più grande risultato delle Corti Inglesi* (pag. 179), C.HARLOW, *Una rassicurazione simbolica: il ruolo del controllo giurisdizionale in una democrazia liberale* (pag. 194); CARANTA R., *Judicial Review*, in Dig. disc. pubbl., 1993, IX, 3, GIANNINI M.S., Presentazione a Wade, *Diritto amministrativo inglese*, Milano, 1969, p. XI; CHIRULLI P., *Attività amministrativa e sindacato giurisdizionale in Gran Bretagna. Dal locus standi alla justiciability*, Torino, 1996. Nonostante i riconosciuti pregi del sistema esistente, anche in Italia il dibattito sul *dualisme juridictionnel* ha caratterizzato sin dalle origini la storia del diritto amministrativo, nato sul modello belga del giudice unico e successivamente, a seguito del riconoscimento dell'insufficienza della tutela dei “meri interessi”, evoluto seguendo il sistema francese (NIGRO M., *È ancora attuale una giustizia amministrativa?* in Foro it., 1983, V, 249 ss.; MERUSI F., SANVITI G., *L'“ingiustizia” amministrativa in Italia: per la riforma del processo amministrativo*, Bologna, 1986; SCOCA F.G., *Riflessioni sui criteri di riparto delle giurisdizioni*, in Dir. proc. amm., 1989, 449 ss; PASTORI G., *Per l'unità e l'effettività della giustizia amministrativa*, in Riv. dir. proc., 1996, 921; ROMANO TASSONE A., *La giustizia amministrativa tra glorioso passato e incerto futuro*, sul sito della giustizia amministrativa 16.12.2010, MARZUOLI C. ORSI BATTAGLINI A., *Unità e pluralità*

della giurisdizione: un altro secolo di giudice speciale per l'amministrazione?, in *Dir. pubbl.*, 1997, 895 ss..TRAVI A., *Per l'unità della giurisdizione*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 380 ss. Gli stessi operatori interessati si interrogano sul tema, Congresso nazionale A.N.M.A. su: *Giustizia amministrativa per i cittadini*, con intervento SAITTA F., *Giustizia amministrativa: un dualismo da perfezionare*, sulla rivista online Lexitalia.it del 19.11.2018, *E' ancora attuale un sistema a doppia giurisdizione?*). Le dispute si riaccendono periodicamente - tanto da giungere, alla fine del secolo scorso, alla proposta di abolire la giustizia amministrativa prospettata dalla Commissione Bicamerale per le Riforme Istituzionali (numero speciale su *Giustizia e Bicamerale* della rivista *Questione Giustizia*, n. 3/1997, Milano, Franco Angeli, 1998) – fomentate da alcuni paventando il rischio di un assoggettamento del giudice amministrativo al potere esecutivo (vedi, per una sintesi delle posizioni, gli interventi al Convegno di Lecce del 16-17 ottobre 2015 su *L'amministrazione pubblica, i cittadini, la giustizia amministrativa: il percorso delle riforme*, Atti a cura di P.L. Portaluri, Napoli, ESI, 2016, PROTO PISANI, *L'importanza dell'articolo 113, 3° comma Costituzione, per una giustizia effettiva del cittadino contro atti della Pubblica amministrazione*, pag. 149, cfr. TRAVI A., *Giudizio civile e giudizio amministrativo: le ragioni e le espressioni della diversità*, pag. 67, con interventi a favore del nostro modello di giurisdizione dei Presidenti DE PETRIS, MARUOTTI, MONTEDORO, nonché dei Professori S. CASSESE, *Nuovi paradigmi per la giustizia amministrativa*, pag. 3, CHITI M.P., *Le riforme amministrative e l'effettività della giustizia amministrativa*, pag. 41, TORCHIA, *La giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo alla prova dell'evoluzione*, pag. 109, POLICE A., *La mitologia della «specialità» e i problemi reali della giustizia amministrativa*, pag. 171, osservando che le critiche del dualismo scaturiscono piuttosto da opzioni di natura “ideologica” di chi non conosce abbastanza la prassi dei tribunali amministrativi; il dibattito è disponibile *online* sulla rivista *Questione giustizia*, 2015, n. 3, FERRARA L., *Attualità del giudice amministrativo e unificazione delle giurisdizioni: annotazioni brevi*, pag.106, POLICE A., *La mitologia della «specialità» e i problemi reali della giustizia amministrativa*, pag. 136, PROTO PISANI A., *L'importanza dell'articolo 113, 3° comma Costituzione, per una giustizia effettiva del cittadino contro atti della Pubblica amministrazione*, pag. 149, TRAVI, *Luci ed ombre nella tutela dei diritti davanti al giudice amministrativo*, pag. 153). Si tratta di rilievi e riflessioni che sono riproposti in diverse sedi (TROPEA G., *La specialità del giudice amministrativo, tra antiche criticità e persistenti insidie*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3/2018, pp. 889 ss; VOLPE F., *I costi del mantenimento del sistema duale*, in *COMPORTI* (a cura di), *La giustizia amministrativa come servizio (tra effettività ed efficienza)*, Firenze, 216, pag. 217). Anche i critici del sistema riconoscono il fondamento ideologico dei sistemi monistici (secondo cui il giudice ordinario risponderebbe meglio al principio di parità processuale delle parti in giudizio, in quanto, essendo sottoposte ad un unico giudice, non vi sarebbe spazio per alcun privilegio della PA) finiscono con l'ammettere che quel che conta, per quanto riguarda la tutela del cittadino, non è l'aspetto organizzativo della distribuzione di competenze e della strutturazione della giurisdizione, l'appartenenza formale del giudice amministrativo al potere giudiziario o esecutivo, bensì il grado di indipendenza del giudice dall'esecutivo, cioè le garanzie dello stato giuridico e dell'autogoverno (TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2005, pag. 11 s.; in particolare, per quanto riguarda gli aspetti comparativi dell'autogoverno è da ricordare che in Italia vi è un organo unico di autogoverno per i magistrati dei TAR e del Consiglio di Stato, a componente prevalentemente autoelettiva, con quota minoritaria di componenti laici, mentre in Francia solo i magistrati delle giurisdizioni territoriali sono amministrati da un organo di autogoverno in parte simile al nostro (vedi sul sito della giustizia amministrativa, le relazioni nell'apposita sezione internazionale). Ciò trova conferma dalla negativa esperienza del passaggio del pubblico impiego al giudice ordinario, che non ha certo comportato un aumento di tutela per il privato: al contrario, ha segnato un notevole arretramento nella protezione delle posizioni dell'individuo di fronte all'autorità (pubblica o privata che sia). Più che eliminare il sistema duale di giustizia amministrativa, si auspica pertanto la modifica della disciplina di alcuni istituti processuali al fine di risolvere i problemi ancora aperti, in particolare quello della tutela risarcitoria: SORACE D., *Prospettive attuali del diritto amministrativo*, relazione al XX Convegno italo-spagnolo dei professori di diritto amministrativo; 27.2.2014-1.3.2014; VILLATA R., *Appunti per un dialogo costruttivo*, *Dir. Proc. Amm.*, 2019, I, pag. 221; F. FRANCARIO, *Introduzione alle Giornate di studio sulla giustizia amministrativa, su Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa*, tenutosi al Castello di Modanella (Rapolano-Siena), in onore di Leopoldo Mazzarolli, il 13-14 maggio 2016, Atti a cura di M.A. Sandulli e F. Francario, Napoli, ESI 2017, il quale, su tale tema aveva ricordato che “l'interesse legittimo emerge come figura a sé proprio là dove non vi può essere un diritto, cioè ove sussista un potere e operi un potere pubblico”, come ribadito nell'intervento di L.

MARUOTTI L., che, con efficace espressione, avverte i detrattori del sistema a fare attenzione a “*non degradare l’interesse legittimo a diritto soggettivo*”.

Anche di recente il tema è stato ripetutamente affrontato in prospettiva comparativa da PATRONI GRIFFI F., *Introduzione al Convegno Tre Consigli di Stato, Comparando le istituzioni della giustizia amministrativa: la Francia, il Belgio, l’Italia*, organizzato dall’Università di Firenze il 3 maggio 2021, trattandosi di questioni di particolare interesse per la dottrina italiana (CLARICH M., *Il dualismo giurisdizionale nel sistema della giustizia amministrativa. Un equilibrio perennemente instabile*, Dir.proc.amm, 2021), stimolata anche da alcune pronunce della Corte di Cassazione (FRANCARIO F., *Quel pasticciaccio della questione di giurisdizione*, www.federalismi.it del 16.12.2020), con rinnovata attenzione al confronto tra ordinamenti giuridici, in particolare, di recente, nel periodo emergenziale (numero speciale della rivista *online* www.giustiziainsieme.it con introduzione di GALLO C. E., *Attualità del giudice amministrativo*.15.6.2021), che ha sollevato delicati problemi di diritto costituzionale dato che il giudice amministrativo è stato posto di fronte a questioni in cui erano a rischio i diritti fondamentali della persona (numero speciale *online* di *Questione Giustizia*, 2021, 1, *La giurisdizione plurale: giudici e potere amministrativo*, interventi di MONTEDORO G -e SCODITTI E.,-*Il giudice amministrativo come risorsa*, pag. 11 cui replicano, in forma dubitativa, TRAVI, *Il giudice amministrativo come risorsa?*, pag. 26, FERRARA L., *Il giudice amministrativo come risorsa o come problema*; pag. 58, CLARICH M. *Riflessioni Sparse sul dualismo giurisdizionale non paritario*; sul fronte opposto, invece, spostando l’attenzione dall’aspetto organizzativo della giurisdizione al problema delle tecniche di tutela, in particolare risarcitoria SANDULLI M. A., *La “risorsa” del giudice amministrativo*, pag. 38; FRACANZANI, *Per un giudice amministrativo veramente speciale*, pag. 50; FRANCARIO F., *Interesse legittimo e giurisdizione amministrativa: la trappola della tutela risarcitoria*, pag. 133, con particolare riferimento alla tutela dei diritti fondamentali nel sistema di giustizia amministrativa durante il periodo emergenziale RAMAJOLI M., *Pluralismo giurisdizionale e situazioni soggettive sostanziali*, pag. 86, NAPOLITANO G., *Giustizia amministrativa e logica del diritto amministrativo (anche alla luce della pandemia)*, pag. 159, SCOTTIE., *I diritti fondamentali nel pluralismo delle giurisdizioni*, pag. 202; GALETTA D.U., *L’azione amministrativa e il suo sindacato: brevi riflessioni, in un’epoca di algoritmi e crisi*, pag. 225).

^{xxx} Il diffondersi di studi comparatistici, unitamente alle esperienze di *stage* presso le istituzioni giudiziarie straniere, hanno messo in luce che il modello monista di giurisdizione non offre una maggiore protezione rispetto a quello che affida al giudice amministrativo la soluzione di controversie con la PA, come già dimostrato in Italia dal passaggio del pubblico impiego al giudice ordinario. Quanto affermato da autorevole dottrina in merito alla rilevanza non tanto l’aspetto dell’organizzazione della giurisdizione, quanto piuttosto dell’aspetto sostanziale delle modalità di tutela, ha trovato conferma grazie all’esperienza sul campo di tanti colleghi coinvolti nell’attività internazionale, che hanno potuto constatare che, a tal fine, contano non solo il diverso grado di specializzazione del giudice, ma anche le differenti modalità di controllo sull’azione di un’autorità, dei poteri del giudice e la varietà dei rimedi apprestati. I limiti di un sistema che nei modelli monistici è volto a tutela esclusiva dei diritti soggettivi sono stati ripetutamente sottolineati nel dibattito con i colleghi, evidenziando come, sotto questo profilo, risulti meritevole di apprezzamento il modello italiano, che è d’interesse anche per altri Paesi, in particolare per quelli (Inghilterra) in cui sono stati solo di recente introdotti organi di giustizia amministrativa: CHIRULLI P., *Intervento conclusivo al Convegno La giustizia amministrativa in Europa: Inghilterra, Olanda, Paesi scandinavi e dell’Est*, tenutosi a Palazzo Spada il 12 dicembre 2014, in cui sono stati discussi i rapporti sui diversi ordinamenti elaborati dai partecipanti agli *stages* EJTN, cfr., relazioni dell’Ufficio Studi per il 2014 e 2016 nonché i vari *report* sugli scambi EJTN (con specifico riferimento all’esperienza maturata in area spagnola, F.RIZZETTO, *Luci e ombre dei sistemi monisti e dualisti a confronto: il sindacato sul potere discrezionale in Italia e in Spagna*, in *Federalismi.it*, 6 - 19/03/2014).

^{xxxi} Sul tema vedi, CASSESE S., *Nuovi paradigmi per la giustizia amministrativa*, *Introduzione al Convegno* presso il Tar Lecce del 16.10.2015 (pag. 7-8). A chi reclama l’eliminazione del giudice amministrativo si replica che ciò non favorisce né la democrazia, né l’economia: MONTEDORO G., *Il giudice e l’economia*, 2005, sul sito istituzionale della giustizia amministrativa, nonché MONTEDORO G., *Il giudice e l’economia*, LUISS University Press, Roma, 2015; MANTINI P., *Giustizia amministrativa: occorrono riforme, non superficiali rottamazioni*, sulla rivista *online* specchioeconomico.com del 2.4.2014 Si tratta di un tema centrale nel dibattito degli studiosi, al quale l’Ufficio Studi ha contribuito con diverse iniziative, opponendo, anche alla luce della ricerca empirica, confrontando i dati relativi all’efficienza relativa delle varie giurisdizioni, che il giudice amministrativo non rallenta l’economia, ma, al contrario, costituisce una condizione fondamentale

della “buona amministrazione”. Questa, a sua volta, è il presupposto per lo sviluppo economico per evitare che gli investitori si allontanino dal nostro Paese, su cui I. VISCO, *Introduzione* al Convegno su *Giustizia amministrativa ed esigenze del sistema economico*, Roma, 6 giugno 2018, in collaborazione con Banca d’Italia e del Consiglio di Stato, pubblicato sul sito istituzionale della Banca d’Italia - interventi del Governatore. Ciò è confermato sia in sede internazionale che comparatistica, vedi, prefazione di PAJNO al volume *Giustizia amministrativa ed economia, efficienza del sistema e soddisfazione dei cittadini- Profili di diritto interno e comparato*, a cura dell’Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa, Milano, Gruppo24ore, 2017; PAJNO A., *Giustizia amministrativa ed economia*, Dir. Proc. Amm., fasc.3, 2015, pagg. 952-1005. NAPOLITANO G., *Diritto Amministrativo e processo economico*, Dir Amm, 2014, 4, p.698, sul sito della Giustizia Amministrativa TORCHIA L., *Giustizia ed economia*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 4, 2014, TORCHIA ML, *Diritto amministrativo ed economia: una sinergia per la competitività del Paese*, Atti del 60° Convegno di studi amministrativi di Varenna 18-20 Settembre 2014. TORCHIA M.L, *L’efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e atrofia dei risultati*, Atti 64° Convegno di Varenna, 20-21-22 settembre 2018, su *Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie*. PATRONI GRIFFI F., *Il diritto e l’economia*, intervento alla Tavola rotonda del 25.2.2015 su *La legge, l’economia e il giudice*, organizzato dalla Scuola della Magistratura e Ministero dello sviluppo economico, sul sito istituzionale della giustizia amministrativa. SAITTA F., *Giustizia amministrativa e sviluppo economico*, pag. 637-652; atti del Convegno “*Economia e Giustizia: alla ricerca dell’equilibrio possibile*”, organizzato dall’Unione nazionale delle Camere Civili a Milano il 16 giugno 2017. A. BATTAGLIA - S. BATTINI - A. BLASINI, “*Burocrazia difensiva*”: *cause, indicatori e rimedi*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., 2017, 4, 1295. SANDULLI M. A., Intervento al Forum *Ipotesi di riforma della giustizia amministrativa* e FRANCARIO F., *La giustizia amministrativa: ostacolo o opportunità per la buona amministrazione*, intervento al Forum *Lo Stato di diritto fa bene all’economia* dell’Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo 30.8.2019. PELLEGRINO G., A. STERPA (a cura di), *Giustizia amministrativa e crisi economica. Serve ancora un giudice sul potere?* Quaderni dell’Istituto di Studi Giuridici “Arturo Carlo Jemolo”/1 Carocci, 2014. Di recente la questione ha assunto nuovamente un ruolo centrale nel periodo pandemico in occasione delle discussioni sulle diverse misure nell’ambito del PNRR, in cui è stato evidenziato che il problema nasce, più a monte, dall’attività (o inattività burocratica), frenata (o alternata), tra l’altro, dalla confusione normativa ed incertezza interpretativa che dissuade gli investitori in importanti settori, *in primis* gli appalti pubblici, F.S.MARINI, *Il PNRR tra semplificazione normativa e amministrativa*; M. INTERLANDI, *I paradigmi costituzionali del giusto processo amministrativo alla prova del PNRR*, entrambi su D. DE LUNGO e F.S. MARINI (a cura di), a D. DE LUNGO e F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli, 2023, rispettivamente a pag. 195 e 213. AAVV, *Il culto del diritto amministrativo frena la ricostruzione?* Riv. Trim. Dir.Pubbl., 2021, 4,1097. L’Ufficio Studi ha contribuito con il Convegno del 20 giugno 2023 in memoria dell’ex Presidente Schinaia su *Giudice amministrativo, diritto pubblico dell’economia e ripresa economica* incontro di studio, con interventi di L. MARUOTTI, *Introduzione*, C. VOLPE, *Conclusioni*, G. NAPOLITANO, *Investimenti esteri, poteri speciali e tutela giurisdizionale*, registrazione disponibile sul sito istituzionale della giustizia amministrativa.

^{xxxii} Il reclutamento di una nuova leva di *manager* pubblici mediante corso concorso di formazione dirigenziale presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione è stato promosso dall’allora Ministro della Funzione Pubblica Franco Frattini per creare una nuova classe dirigente, fatta di giovani particolarmente preparati per l’elaborazione attuazione e valutazione delle grandi politiche pubbliche, da destinare alle diverse attività di *staff*, oltre che di *line*, delle varie Amministrazioni ed Enti Pubblici. Il primo corso concorso, indetto con DPCM 3.4.1993, è stato avviato nell’a.a. 1997/98, a seguito di un concorso molto selettivo (riservato a dottorati, specializzati o funzionari della PA con almeno 5 anni di servizio effettivo), ha portato all’assunzione nell’anno 2000 di circa 100 dirigenti, dopo aver frequentato presso la SSPA il corso biennale di formazione teorica nelle più varie discipline giuridiche ed extragiuridiche (storia, economia, sociologia, teoria dell’organizzazione, metodi di negoziazione, pianificazione strategica, statistica etc), seguito da un semestre di applicazione pratica presso Amministrazioni pubbliche o presso Organismi Internazionali e comunitari. Il sistema è stato poi rimodellato a seguito della riforma della SSPA, confluita, unitamente ad altre analoghe Istituzioni, nella SNA – Scuola Nazionale dell’Amministrazione – che formerà quasi 100 dirigenti nel 10° corso concorso di formazione dirigenziale, da poco bandito, con percorso formativo abbreviato (8 mesi di formazione presso la SNA e 4 mesi di applicazione presso le amministrazioni di destinazione).

^{xxxiii} I dirigenti reclutati con quel metodo sono ancora troppo giovani per beneficiare della nomina governativa a posti di consigliere di Stato (l'età minima è di 55 anni), dato che il primo corso concorso di formazione dirigenziale è stato attivato nel 1997/1998. Un tempo la nomina al Consiglio di Stato costituiva “un premio per i servizi resi in carriera” a dirigenti amministrativi alle soglie del pensionamento di solito applicati alle Sezioni Consultive, mentre di recente vengono nominati giuristi giovani (fermo il limite di età minima di 55 anni), di varia provenienza (inclusi Avvocati e Professori universitari), che sono integrati a pieno titolo nelle Sezioni Giurisdizionali, apportando un significativo contributo in ragione dell'esperienza accademica e professionale.

^{xxxiv} Sul sistema di reclutamento francese, J. WALINE, *Droit Administratif*, Parigi, Dalloz, 2016, pag. 70, 655 e ss, pag. 666 e ss.; con particolare riferimento all'accesso al *Conseil d'État*, L. FRIER, J. PETIT, *Droit Administratif*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, pag. 522 e seg.; R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2001, pag. 44. Il confronto è stato oggetto di un apposito incontro di studio su “*Diventare magistrati amministrativi in Italia ed in Francia - modelli a confronto*”, tenutosi al TAR Lazio il 21 novembre 2022, con presentazione del sistema francese da parte di F. DESIMON, *La préparation universitaire, le recrutement et la formation des juges administratifs en France. Le rôle de l'Université*, (Atti disponibili online sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa).

^{xxxv} Sul legame del sistema di giustizia amministrativa con la *forma mentis* del magistrato: NAPOLITANO G, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, nel senso che il rapporto di vicinanza con l'amministrazione rende il giudice da un lato più benevolo, dall'altro lo induce ad approfondire il controllo anche in funzione di tutela dell'interesse pubblico (pag. 3042); cfr. BATTINI S., *La giustizia amministrativa in Italia: un dualismo a trazione monista*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2013, 47 ss., riprendendo un classico della letteratura, che richiama fattori storici, legati all'origine ed alla tradizione del giudice amministrativo, che, anche in Italia, assumeva un ruolo di legislatore ed amministratore per via dell'attività di consulenza a favore della PA, nonché per l'inserimento nell'organizzazione, che gli consentivano un atteggiamento di scarso timore reverenziale nei confronti del legislatore o dell'amministrazione, vedi, tra tanti, M. NIGRO, *Il Consiglio di Stato giudice ed amministratore. Aspetti di effettività dell'organo*, in Scritti Giuridici, Milano, 1996, II, p. 1019, di recente, S. COGNETTI, *Legge, amministrazione, giudice - Potere amministrativo tra storia e attualità*, Torino, Giappichelli, 2014.

^{xxxvi} Secondo l'espressione di Hariou, riferita a Henrion de Pansey, *De l'autorité judiciaire en France*, 1818: per una sintesi del dibattito sull'evoluzione di tale impostazione nell'ordinamento francese, vedi R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2001, prefazione pag. 9; pag. 40 e ss., J. WALINE, *Droit Administratif*, Parigi, Dalloz, 2016, pag.; B. PACTEAU, *Manuel de contentieux administratif*, Paris, Presse Universitaire de France, 2006, pag. s.

^{xxxvii} Sulla crisi della formazione tradizionale, vedi, S. CASSESE, *L'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1974, id. *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, 2000, vedi anche, più a monte, sulla crisi della scienza dell'amministrazione: S. CASSESE, *Il Diritto Amministrativo: storia e prospettive*. In tale prospettiva riprende la critica di Giannini, che opponeva lo studio del diritto amministrativo per “oggetti”, incentrato sulle diverse materie (urbanistica, pubblico impiego, stranieri etc.), secondo l'approccio pragmatico della dottrina anglosassone (GIANNINI, M.S., *Introduzione alle Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981) alla tradizione degli studi giuridici tedeschi ed italiani, più propensi a ricostruzioni di teoria generale. Si dice che l'ontologico viene prima del deontologico. Non basta conoscere il diritto (che si limita ad una serie di norme che riguardano la “costruzione” del sistema normativo, le “strutture” organizzative della PA, il “procedimento” della decisione amministrativa), occorre comprendere i problemi d'ordine “sostanziale” che devono essere regolati, soprattutto nella disciplina dell'economia, promuovere lo sviluppo della cd. scienza dell'Amministrazione. Ciò è stato di recente ribadito da Vincenzo NERI, quale Coordinatore dell'Ufficio Studi della Giustizia Amministrativa all'apertura del Convegno su *La crisi energetica e le vie della transizione*, Università Bocconi, Milano, 17-18 maggio 2024. Il dibattito sul metodo è stato di recente riaperto da Follieri e Trimarchi con una serie di incontri in dimensione comparativa che sono tutt'ora in corso (è previsto un primo incontro a fine marzo 2024 in cui Corso e Scoca si confronteranno con Professori stranieri),

^{xxxviii} In Francia la giurisdizione amministrativa non è limitata al solo controllo delle scelte amministrative che si traducono in atti giuridici – cioè il *recours pour excès de pouvoir* che corrisponde al nostro giudizio di legittimità sull'atto amministrativo - ma si estende anche a controversie che da noi sono attribuite ad altre giurisdizioni (contenzioso sul pubblico impiego, incluse questioni previdenziali, cause per il risarcimento del

danno connesso all'attività materiale derivante dall'espletamento di un servizio pubblico – in particolare ospedaliero -, controversie di diritto tributario, etc.). Per una rapida illustrazione delle corrispondenze e dei rispettivi ambiti di giurisdizione, vedi il resoconto della Tavola Rotonda su *La jurisdiction administrative en France, Espagne, Italie*, tenuto nel novembre 2019 nella Sala del Mappamondo del Consiglio di Stato, con l'intervento di B. Fernandez Dozagarat, S. Davesne, O. Guillaumont, T. Vollot, M.L.Maddalena, F. Rizzetto, conclusioni del Prof. P. Lazzara, pubblicato sul sito istituzionale della giustizia amministrativa.

^{xxxix} Sull'origine delle distinzioni tra *contentieux objectif* e *contentieux subjectif*, elaborata da Laferrière, Hariou, Duguit e Waline, vedi CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2001, pag. 184 e segg., 195 segg., 202 e segg., in particolare 204; nel senso che il sistema dal modello francese mantiene, così come il contenzioso tributario, l'originaria impostazione di *droit objectif*, L. FRIER, J. PETIT, *Droit Administratif*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, pag. 578 e segg.; PACTEAU B., *Manuel de contentieux administratif*, Paris, Presse Universitaire de France, 2006, pag. 31 e 32, *sur recours pour excès de pouvoir*, come il gioiello del contenzioso amministrativo, mezzo di controllo prezioso al servizio della legalità, pag. 22 sulla connessa opposizione tra *contentieux objectif* e *contentieux subjectif*. WALINE M. J., *Droit Administratif*, Parigi, Dalloz, 2016, pag. 682; FROMONT M., *La place de la justice administrative française en Europe*, in *Droit Administratif*, 2008, 8, Vedi anche, in comparazione con il sistema spagnolo GARCIA DE ENTERRIA E., *Le contrôle de l'Administration: contentieux administration objectif et subjectif à la fin du XX siècle*, *Revue Adm.*, 2000, n. sp. 3, p. 124 – NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1983, pag. 21 ss, D. DE PRETIS, *La giustizia amministrativa in Francia*, in G. Napolitano, *Diritto Amministrativo comparato*, Milano, 2007, 295, F. G. SCOCA, *Recours pour excès de pouvoir e ricorso al giudice amministrativo. Stesse radici, simili problemi, soluzioni diverse*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2013, B. MARCHETTI, *Il giudice amministrativo tra tutela soggettiva e oggettiva: riflessioni di diritto comparato*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 74 ss; E. BALBONI, *Qualche idea, antica e nuova, a favore dell'unicità della giurisdizione*, in *Quad. Cost.*, 2011, 648 ss, S. MIRATE *Unità e pluralità delle giurisdizioni fra tutela oggettiva e tutela soggettiva: uno sguardo comparato*, *Quest. Giust.*, 2015, 3, pag. 121-135, F. FRANCIARIO, introduzione alle Giornate di studio sulla giustizia amministrativa, *su Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa, Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa, in onore di Leopoldo Mazza*, Castello di Modanella (Rapolano), il 13-14 maggio 2016, Atti a cura di M.A. Sandulli e F. Francario, Napoli, ESI 2017; nonché il Convegno su *Profili oggettivi e soggettivi della giurisdizione amministrativa: il confronto*, tenutosi all'Università degli Studi Roma TRE, 20.1.2017, con presentazione del sistema italiano (G. Severini), francese (P. Gonod e C. Vigouroux) e tedesco (C. P. Sommermann e O. Mallmann); Convegno su *Giurisdizione amministrativa in senso soggettivo e oggettivo: Attualità di una dicotomia*, tenutosi all'Università degli Studi di Trento il 12.4.2019. Da un lato, si registra la somiglianza dei primi due sistemi, dall'altro si rileva l'allontanamento del nostro sistema dal modello francese del *recours pour excès de pouvoir* - che mantiene l'originaria impostazione di *droit objectif* – con progressivo avvicinamento al modello tedesco di tutela soggettiva (vedi, Consiglio di Stato, AP n. 4/2011, n. 30/2012, n. 9/2014, nn. 4 e 5/2015), M.C. Romano, *Crisi della distinzione tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2/2020, pp. 1 ss.

^{xl} Parlare di giurisdizione di diritto oggettivo è da noi un tabù, a differenza di altri Paesi, in cui, al contrario, si dà per scontato, come ripetutamente osservato dai gruppi di giudici amministrativi francesi e spagnoli in visita al TAR Lazio, le cui riflessioni sono illustrate negli incontri aperti al pubblico: PEREZ GOMEZ J., *Il processo amministrativo in Italia e in Spagna. Tipologia di azioni e poteri del giudice. Poteri d'ufficio del giudice amministrativo e modello oggettivo di giurisdizione*, relazione all'incontro di studio "Visti da fuori" III, I: *Il sistema di giustizia amministrativa italiana attuale, le prospettive di riforma, l'esportazione di metodi di lavoro* – tenutosi al TAR Lazio il 27 giugno 2014 – e soprattutto, con ricostruzione del quadro storico-costituzionale-comparativo, PEREZ CONEJO L., *Poteri istruttori del giudice e diversi modelli di giustizia amministrativa: giurisdizione di diritto oggettivo o soggettivo*, che ha trattato il tema dell'Amministrazione che agisce "su mandato" della Comunità dei consociati ("Visti da fuori" III, *impressioni dei giudici spagnoli sulla giustizia amministrativa italiana*), tenutosi al TAR Lazio il 21 ottobre 2016).

^{xli} A tale riguardo è stato di recente ricordato che la conoscenza dell'aspetto sostanziale della realtà che il giurista è chiamato a regolare è imprescindibile, in particolare in quei settori in cui il diritto ancora non fornisce una risposta univoca, come ribadito, da ultimo, da Vincenzo NERI, nell'intervento di apertura del Convegno su *La crisi energetica e le vie della transizione*, Università Bocconi, Milano, 17-18 maggio 2024. Si tratta di un tema del tutto scontato in Francia, dove risulterebbero inutili i richiami di Giannini e Cassese, tanto che alcuni colleghi francesi che hanno effettuato lo *stage* in Italia si sono lamentati del fatto di aver assistito a

discussioni collegiali incentrate esclusivamente su aspetti giuridici, senza alcun previo inquadramento storico-sociologico delle problematiche connesse, ritenendo queste ultime particolarmente proficue per la loro formazione professionale.

^{xlii} Sull'importanza del dato storico sociologico per comprendere tutti i fenomeni sociali, inclusa la giustizia amministrativa, R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2001, prefazione, pag. 5 e ss. In Italia l'importanza del fattore antropologico è stata confermata dall'esperienza sul campo, maturata grazie agli scambi EJTN: vedi, per tutti, G. MONTEDORO, intervento al Convegno su “*La giustizia amministrativa in Europa: Inghilterra, Olanda, Paesi scandinavi e dell'Est*”, tenutosi a Roma - Palazzo Spada il 12.12.2014.

^{xliii} Ciò è testimoniato dalla provenienza dal mondo della cultura di molti titolari di importanti dicasteri, nonché dalle stesse prove di accesso all'ENA dati i molti *quiz* di attualità e cultura generale, talvolta accusati di operare una selezione di classe (con domande su “*le opere di maggior successo della stagione lirica passata*”), al centro di quelle polemiche che hanno poi portato all'abolizione nel quadro delle riforme promosse dal Presidente Macron.

^{xliv} Sulla profonda differenza tra Paesi in merito al ruolo del diritto nella vita pubblica e privata ed alla posizione dei giuristi nella società, vedi, per tutti, FROMONT M., *Les droits français et allemand se rapprochent-ils?* in *Le Forum franco allemand*, I trimestre 1999, pag. 135_140, il quale oppone modello francese e tedesco - con considerazioni nei confronti di quest'ultimo che valgono anche per il nostro Paese che a quel modello si era inizialmente ispirato (scuola di diritto pubblico di V.E. Orlando – esprimendosi così: “*Bien plus, l'état d'esprit des juristes des deux pays est resté très différent. Les manifestations de ces différences sont diverses et sont d'ailleurs aisément explicables. La première différence tient à ce que le droit occupe dans la société allemande une place beaucoup plus grande qu'en France: alors qu'en France, les entreprises évitent tout procès et ne prêtent qu'une attention distraite à la rédaction de leurs contrats et que, de leur côté, les citoyens hésitent toujours à plaider contre l'Etat, la situation est totalement inverse en Allemagne. Cela se traduit non seulement par le fait qu'en Allemagne, les meilleurs étudiants font le droit, mais encore par le fait que les juristes sont omniprésents: ils sont nombreux (24.000 magistrats en Allemagne et 8.000 en France; 100.000 avocats en Allemagne et 35.000 en France), occupent des positions éminentes dans l'Etat et dans le monde de l'économie; il n'est donc pas étonnant que les questions juridiques soient souvent considérées comme primordiales*”).

Per quanto riguarda specificamente la Germania, tali osservazioni sono state confortate dall'esperienza personale effettuata a Berlino, nell'ottobre 2023, presso il *Gemeinsames Juristisches Prüfungsamt der Länder Berlin und Brandenburg* (Ufficio competente per gli esami di Stato per l'accesso alle professioni giuridiche), in cui è stata confermata l'attuale persistenza del “mito degli studi giuridici”, chiarendo che si tratta di un settore che attrae “i migliori studenti”, sottoposti ad un severo percorso formativo, che è comune a tutte le professionalità giuridiche, ma principalmente finalizzato alla preparazione del “giudice”. Per accedere a tale funzione è necessario acquisire la qualifica di “pieno giurista”, a seguito del superamento di due esami di Stato (il secondo è molto selettivo, superato solo dal 30% dei partecipanti). Successivamente l'aspirante magistrato dovrà proporre la propria candidatura all'apposita Commissione presso il Ministero della Giustizia del Land, che lo sottoporrà ad un ulteriore esame inteso a verificare non tanto la formazione teorica (che ha già costituito oggetto degli esami di Stato), bensì a valutare l'effettiva capacità del candidato di comprendere i problemi dei casi pratici che dovrà risolvere, la motivazione, la personalità, l'attitudine a lavorare in gruppo nella pratica quotidiana, etc. Si dà grande importanza alla comprensione generale del sistema, anziché privilegiare la specializzazione (anzi nei primi anni di servizio il magistrato sarà applicato presso diversi tipi di giurisdizioni, inclusa l'applicazione in posizioni “indesiderate”, proprio perché ciò è visto come un'occasione di arricchimento della personalità, oltre che della professionalità, del giudice). È da notare che in Germania diversi giudici amministrativi provengono dalla professione legale, che viene abbandonata, anche se più redditizia, perché estremamente competitiva e non compatibile con i tempi di vita e gli impegni familiari. In Francia, invece, è più frequente il percorso professionale inverso.

^{xlv} Il concorso d'accesso all'ENA, già di per sé molto selettivo, risultava più agevole, dato che le prove vertevano su questioni d'attualità politiche, economico-sociali e internazionali, per chi proveniva da *SciencesPo*, che, a sua volta, gode di maggior prestigio rispetto alle facoltà di diritto (considerate “troppo specialistiche”) per via della complessità delle prove d'accesso e del costo della retta (circa €. 15.000 per anno, con ampia possibilità di beneficiare di borse di studio).

^{xlvi} Sul ruolo centrale nell'ambito delle riforme napoleoniche delle *Grandes écoles*, diseginate su modello militare, collocate al di fuori del sistema universitario, per reclutare la classe dirigente dello Stato, nonché sull'influenza del sistema sull'organizzazione e la giurisdizione amministrativa, vedi STABILE N., *Napoleone, il politico, il militare, il giurista, il legislatore. Le eredità viventi*, Giappichelli, Torino, 2023. Ancora in tempi recenti dall'ENA provenivano gli alti funzionari dell'apparato dell'Amministrazione dello Stato, delle Amministrazioni Indipendenti e delle Giurisdizioni Amministrative, nonché Ministri e Presidenti, tanto da parlare di una nuova nobiltà di toga, su cui vedi, P. BOURDIEU, *La noblesse d'État, Grandes Écoles et esprit de corps*. Paris, Minuit, 1989.

^{xlvii} Il criterio del merito individuale, inteso negli ideali rivoluzionari come una reazione ai privilegi per sangue dell'aristocrazia, costituiva il fulcro delle riforme amministrative napoleoniche, assieme al principio di accentramento e di gerarchia, su cui vedi STABILE N., *Napoleone, il politico, il militare, il giurista, il legislatore. Le eredità viventi*. Giappichelli, Torino, 2023, pag. 75 e segg. Ancora di recente il principio meritocratico informa già il percorso di preparazione all'accesso alle *Grandes écoles*, incentrato sulle votazioni degli ultimi anni e le valutazioni degli insegnanti, e determina le carriere all'uscita da queste: la posizione occupata nella graduatoria finale incide non solo sulla nomina ai posti disponibili, ma anche sui successivi sviluppi professionali, con conseguente effetto di "ingessamento" della carriera. Per tale motivo è stata operata una riforma del sistema di reclutamento - sostituendo all'ENA il neoistituto INSP - che è salutata con favore da chi rimarca che "il faudra dorénavant travailler sur le terrain plusieurs années et de préférence dans les départements". Altri sostengono che la riforma potrà ingenerare ulteriori inconvenienti, come prospettato dai primi osservatori. Vedi su punto, di recente, *Réforme ENA-INSP: "Attention au cap et au rythme"*, in Par le cercle de la réforme de l'État, Fonction publique, 17 avril 2023. "La suppression actée du classement de sortie doit être gérée pour permettre la nouvelle démarche de formation tout en instaurant un système d'affectation juste et performant. En 2024, il sera remplacé par des entretiens avec les employeurs sous le contrôle d'une commission de suivi, couplés avec la fin de l'accès direct aux grands corps. La réussite de ce processus complexe d'appariement engagera des enjeux essentiels pour la justice sociale, l'attractivité et la performance de la haute fonction publique. Ce serait un échec si, faute de transparence ou d'implication suffisante des employeurs, il créait des injustices et des pertes d'engagement. Sur ce point crucial, tout reste à faire. Avec la création de l'INSP, la suppression du classement de sortie et la réforme de la haute fonction publique, des cadres dirigeants de l'État seront issus des cursus sans formation au service public. Les grands corps vont déjà chercher dans le secteur privé les compétences utiles. Cette évolution majeure exige des réflexions de fond sans lesquelles le projet de l'INSP s'avérerait illusoire. Penser qu'une «marque INSP» pourrait être en elle-même assez attractive dans cette concurrence serait peu réaliste."

^{xlviii} Nell'ambito della riforma dell'alta funzione pubblica promossa dal Presidente MACRON è stata disposta l'abolizione dell'ENA - considerata dai contestatori un "formidable instrument à sélectionner des élites" - salutata dai primi commentatori sul sito *challenges.fr* il 3.12.2022, OTTENHEIMER G., *La fin du classement de sortie de l'ex-ENA remet l'Etat à l'endroit*", ove si ricordano i tentativi di soppressione risalenti: "C'est la fin d'une très longue bataille dont les prémices remontent aux années 1960, et au livre de Pierre Bourdieu *Les Héritiers. L'ENA va disparaître. Corps et biens. Le deuxième volet de la réforme de la haute fonction publique présenté par le ministre de la Fonction publique, Stanislas Guerini, qui met fin au classement de sortie et prévoit une seule grille de rémunération pour toute la haute fonction publique, vient parachever la révolution entamée il y a dix-huit mois, avec le remplacement de l'Ecole nationale d'administration par un Institut national du service public (INSP), et la suppression des grands corps. Fini, cette hiérarchie absurde qui propulsait les plus doués scolairement au sommet de l'Etat (et des entreprises) et condamnait les moins brillants - ou les moins dociles - à des carrières anonymes et moins bien payées dans les postes jugés moins glorieux...Même ligne de départ. Désormais, tous ceux qui ont vocation à servir l'Etat devraient entamer leur carrière sur la même ligne de départ, et évoluer en fonction de leurs performances, de leurs compétences, et des besoins de l'administration. Une bonne gestion veut en effet que ce soit l'Etat qui choisisse ses cadres et pas l'inverse."*

Alle voci critiche di chi oppone resistenza all'abolizione dell'istituto "symbole de la méritocratie républicaine. "Sabotage de la haute fonction publique", "casse de l'appareil d'Etat au profit des cabinets de conseil", "massacre d'un outil que le monde entier nous envie", si replica, che, passando dal mito alla realtà, "au fil des temps, cette école d'application, copiée sur le modèle militaire, a montré ses limites. Pas seulement parce qu'elle favorise la reproduction sociale et génère "un moule à penser unique", mais parce qu'elle n'est pas efficace! Dans *Promotion Ubu roi*, Olivier Saby, un jeune diplômé, dénonçait le "vide abyssal de l'enseignement, le conservatisme des enseignants comme des élèves, la frilosité, l'obsession du

classement...". A l'ENA, on n'apprend pas grand-chose". Si lamenta che i corsisti si devono accontentare di miniconferenze di vecchi funzionari, senza conseguire la formazione tecnica e manageriale che solo l'Accademia potrebbe offrire, come riportato nei successivi commenti: "Déjà, dans les années 1960, Jean-Pierre Chevènement réclamait sa suppression, dénonçant une trop grande proximité avec les milieux économiques. Durant sa campagne de 1995, Jacques Chirac, alors pourfendeur de la fracture sociale, dénonçait "la matrice de la pensée unique". Une fois élu, il a pourtant gouverné avec une cohorte d'énarques... En dépit des critiques, de dizaines de réformes et d'un déménagement à Strasbourg, l'école a survécu. Sans vraiment change." Tra le voci critiche vi è chi evidenzia l'impostazione ideologica di fondo, di tipo neoliberista, del sistema sostenendo che l'ENA "ne forme plus des hauts fonctionnaires mais des managers de la start-up nation, le sens du service public disparaît au profit du sens des affaires, sinon pourquoi autant d'ex-énarques voudraient-ils toujours moins de service public et donc d'état? Ce n'est pas l'ENA qu'il faudrait supprimer, mais la doctrine néo libérale des "technos" et l'intrication public/privé des "élites"

^{xlix} Il dibattito sull'effettivo impatto della riforma è particolarmente vivace, anche per la connessione con il movimento di protesta dei cd. *gilets jaunes*. Vedi, di recente, *Réforme ENA-INSP : "Attention au cap et au rythme"*, in Par le cercle de la réforme de l'État, Fonction publique, 17 avril 2023: "En annonçant, le 8 avril 2021, au moment du mouvement des gilets jaunes, la suppression de l'École nationale d'administration et la création de l'Institut national du service public, le Président de la République visait un symbole. L'ENA incarnera encore longtemps pour les Français les jugements qu'ils portent sur leur haute fonction publique et plus globalement sur l'État.(...) L'INSP n'a pas accompli à ce jour l'ensemble des révolutions attendues. La grève des élèves en juin 2022, les critiques contre le processus d'affectation sont des signaux d'alerte. Des avancées sont intervenues. D'autres ont été annoncées par la directrice de l'INSP dans le cadre d'une réforme applicable au 1er janvier 2024. L'essentiel reste cependant à conduire". Non sorprende che, in un Paese così attento al *rayonnement della civilisation français* nel mondo, l'autore abbia affermato nelle conclusioni che il ruolo di cartina di tornasole della riforma si giocherà sull'apprezzamento internazionale della INSP ("L'attractivité à l'international résultera de la réussite d'ensemble et de l'évidence d'excellence en France-même"), prospettando il rischio che possa non raggiungere il prestigio riconosciuto all'estero all'ENA.

^l La riforma della funzione pubblica statale introdotta con ordinanza del 2.6.2021 è stata accompagnata dai decreti del 21.6.2021 che hanno modificato lo statuto dei membri del *Conseil d'État*, dei magistrati della *Cour des comptes* et dei magistrati amministrativi delle giurisdizioni territoriali (AJDA 2021, pag. 1116 e 1443). MAUPINLE E., *Les statuts rénovés des juges administratifs et financiers*, pubblicato sul sito *Fonction publique* il 4.7.2023, si interroga sulle conseguenze delle riforme sulla posizione di questi alti funzionari: "Pour rappel, si l'ordonnance a entraîné l'extinction de certains grands corps (inspections générales), les juges du Palais-Royal et de la rue Cambon ont préservé leurs statuts respectifs. Toutefois, leur maintien n'échappe pas à de nouvelles procédures de recrutement, notamment en raison de la suppression du grade d'auditeur jusqu'ici accessible directement en sortie de scolarité de l'ENA/INSP. Les décrets procèdent à la redéfinition des modalités de progression de carrière." In una recente interrogazione il Ministro ha ribadito che il sistema di reclutamento, basato su diversificate vie d'accesso alla magistratura amministrativa e distinto dal sistema di accesso alla magistratura ordinaria, è giustificato dalle funzioni che i giudici amministrativi sono chiamati ad esercitare: le ragioni della "specialità" sono confermate dalla recente riforma: "Cette approche a été encore renforcée par l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État, qui a conditionné chaque avancement en grade à la réalisation d'une mobilité statutaire. Dans le cadre d'une réforme globale de la haute fonction publique, cette ordonnance a ainsi entendu favoriser davantage les parcours et expériences variés, au sein des juridictions comme des administrations. Ainsi, les différentes voies d'accès aux corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel garantissent déjà une sélection de candidats de haut niveau juridique, aux expériences variées, et aux profils divers".

^{li} Tradizionalmente l'accesso dall'ENA costituiva la via d'accesso principale al *Conseil d'Etat*, mediante reclutamento diretto al primo gradino (*Auditeur*), con accesso alle posizioni successive (per quota minoritaria) anche mediante promozione dei magistrati di TA o delle CAA, nonché (per la maggior parte dei posti) mediante accesso dall'esterno o anche distacco temporaneo da altre amministrazioni civili, militari, universitarie o giudiziarie. Pertanto, ad oggi, la maggioranza dei *Conseillers* (circa il 60%) viene dall'ENA, anche se la situazione è destinata a cambiare a seguito delle riforme previste dal Presidente Macron. Sul modello del Consiglio di Stato nel disegno napoleonico, da ultimo, STABILE N., *Napoleone, il politico, il militare, il giurista, il legislatore. Le eredità viventi*, Giappichelli, Torino, 2023, pag. 124 ss.; Stuart J. Woolf,

Napoleone e la conquista dell'Europa, Milano 2004 (trad. *Napoléon et la conquête d'Europe*, Flammarion, Parigi, 1990) pag. 72 e seg., “era il cuore del sistema amministrativo centrale, su cui poggiava la fede di Bonaparte nell'avanzamento per meriti (...) era concepito come il semenzaio della futura classe amministrativa di tutto l'Impero, l'equivalente civile dell'Accademia militare. Nulla dimostra la sua importanza più chiaramente dell'ostinazione di Napoleone nel volere la presenza come uditori di giovani nobili dei Dipartimenti annessi (...) sorprendente fu la capacità di Napoleone di vincere l'ostilità ad essere nominati mostrata dai rampolli di grandi famiglie aristocratiche (...) Una rigorosa esperienza come uditore, inizialmente a Parigi, era infatti considerata la preparazione ideale per il servizio attivo sul terreno, non solo in termini di tirocinio professionale, ma come una forma di acculturazione. Gli uditori erano visti come strumenti essenziali per la trasmissione dei valori dell'Impero francese, e quindi per la sua stabilità. Parigi doveva avere il ruolo di Roma Imperiale, non solo come cervello di un copro amministrativo, ma come il cuore che attirava e ripompava fuori la linfa vitale di una cultura che si riteneva aver raggiunto nuovi livelli. L'ambizione illimitata e l'ambiguità di fondo di questo intreccio di responsabilità politico-amministrative e di aspirazioni socio-culturali erano riflesse nell'assidua presenza di funzionari nei salotti alla moda (...) ora frequentati da una nuova élite imperiale ed europea, la cui eredità culturale oltre confine non sarebbe stata, dopo il 1815, meno importante della diretta esperienza politica”.

^{lii} La continuità tra giurisdizione e amministrazione, “simbolizzata” già dal fatto che il Presidente del Consiglio di Stato è il Primo Ministro (ma solo a titolo onorifico come sopra precisato), è una caratteristica persistente nel sistema francese, in cui il *Conseil d'État* è considerato l'erede dell'antico *Conseil du Roi*: un corpo di esperti nell'arte di governo, di varia età e provenienza, che non costituisce solo la “cupola” del sistema “giurisdizionale amministrativo”, ma è soprattutto il più autorevole organo di consulenza del Governo, che rende il proprio parere sulle questioni di massima rilevanza per la vita del Paese, per assicurare la migliore gestione (non solo in termini di stretta legittimità) dello Stato.

L'importanza dell'Istituto è messa in risalto dalla scelta della sede, non a caso collocata a *Palais Royal* (In Francia si attribuisce una maggiore importanza alla sede di rappresentanza, al fine di assicurare il prestigio stesso delle Istituzioni, mentre in altri Paesi prevalgono esigenze di contenimento della spesa pubblica) e dallo stesso numero dei membri: presso il *Conseil d'État* prestano servizio due terzi del Corpo (240 membri, di cui la metà (120) presso le Sezioni Giurisdizionali e l'altra metà 120 presso le Sezioni Consultive); una quota significativa, in posizione di distacco, partecipa alle funzioni dell'Amministrazione attiva in posti di vertice dei Ministeri, delle Autorità Indipendenti, di Organi Collegiali di rilievo, di Enti Internazionali etc. Per scongiurare il rischio di interferenza con le funzioni giurisdizionali, lo sviluppo di carriera all'interno del *Conseil d'État*, si fonda principalmente sul criterio dell'anzianità di servizio, visto come un'indispensabile “garanzia di indipendenza” (come anche in altri Paesi).

Il *continuum* tra amministrazione e giurisdizione è legato non solo allo svolgimento della funzione di consulenza a favore del Governo, ma alla stessa composizione del Corpo, che è integrato in parte cospicua per quasi la metà dei posti (40%) da alti funzionari dell'Amministrazione civile e militare mediante il reclutamento dall'esterno (cd. “*tour extérieur*”).

^{liii} Sul circuito virtuoso tra giurisdizione, legislazione e amministrazione, che si pongono tra loro in una relazione di continuità che non si ritrova in altri ordinamenti giuridici, vedi: PACTEAU B., *Manuel de contentieux administratif*, Presse Universitaire de France, Parigi, 2006, pag. 45 e segg. Una platea diversificata di componenti è funzionale al particolare ruolo che il *Conseil d'État* esercita nel ciclo legislazione, amministrazione, giurisdizione. Come supremo consigliere del Governo ha facoltà di intervenire su questioni di massimo rilievo per la vita pubblica (ad es. nella questione del velo islamico) - è considerato un “circuito virtuoso” che parte già dal potere di iniziativa legislativa (l'Istituto può promuovere le riforme legislative che ritenga opportune), dalla riserva della scelta di sollevare la questione di legittimità costituzionale di una norma e, di fatto, in pratica, il monopolio anche di investire la Corte di Giustizia della questione pregiudiziale di interpretazione. Vedi, nello stesso senso, FRIER, *infra*.

^{liv} L. FRIER, J.PETIT, *Droit Administratif*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, pag. 569, sull'argomento tradizionalmente addotto a giustificazione della dualità di giurisdizione, rileva che la formazione comune con i funzionari mediante l'ENA, oggi riguarda solo il 25% dei magistrati amministrativi dei Tribunali Amministrativi e delle Corti di Appello Amministrative; prosegue a pag. 570 chiarendo che, comunque, una conoscenza dell'Amministrazione, che può essere acquisita anche al di fuori dell'ENA, è indispensabile per assicurare la profondità, la qualità, l'esecuzione delle sentenze del giudice amministrativo. CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2001, pag. 4 e ss.

^{lv} L'assegnazione del magistrato amministrativo per un paio d'anni presso un'amministrazione pubblica è una condizione essenziale per la progressione in carriera in quanto consente di integrare competenze e conoscenze a beneficio sia della funzione amministrativa che di quella giurisdizionale. Per la promozione al grado superiore è perciò necessario arricchire il *curriculum* professionale con un'esperienza almeno biennale presso amministrazioni o imprese pubbliche (la quota dei magistrati amministrativi delle giurisdizioni territoriali impiegata presso i Ministeri ammonta al 17%, quasi la metà rispetto ai membri del *Conseil d'État* in servizio esterno, che ammonta a circa il 30%).

^{lvi} Il parere obbligatorio sui progetti di legge governativa ex art. 39 cost è rimasto segreto finché il Presidente Hollande non ha deciso di renderlo pubblico il 20.1.2015, caratterizzando la funzione del *Conseil d'État* come "consigliere personale di fiducia". A questo si è di recente aggiunto il parere facoltativo sui disegni di legge di iniziativa parlamentare, su richiesta dei Presidenti delle Camere, a seguito della legge costituzionale del 23.7.2008, secondo la procedura prevista dalla legge 15.6.2009 e dal decreto 29.7.2009 –sulle modifiche delle norme costituzionali (legge 1958/03/06) e sul seguito degli atti comunitari (art. 88-4 della modifica costituzionale del 1992) – sulle ordinanze del Presidente della Repubblica (art. 38), sui decreti governativi in particolare di delegificazione e di attuazione delle leggi, i decreti ministeriali più importanti (detti *decret en Conseil d'État*). L'intervento del parere del *Conseil d'État* è previsto da leggi speciali in numerosi casi (ad esempio, dichiarazione dello stato di emergenza, vincolo di beni culturali etc.).

Proprio grazie alla visione più ampia e qualificata che gli deriva dall'essere il Consulente di Fiducia del Governo per le questioni di più alto livello, il *Conseil d'État* è in grado di esercitare un ruolo di motore del cambiamento, influenzando l'attività legislativa già a monte del processo, in quanto può indicare, di propria iniziativa, le riforme "*che sembrano necessarie per l'interesse pubblico*".

^{lvii} Brondel S., Foulquier N., Heuschling L. *Introduction*, in: AAVV *Gouvernement de juges et démocratie*, Parigi, 2021, pag. 14; il termine risale a Ewing KD, in *The Bill of Rights Debate: Democracy or Juristocracy in England*, AAVV, Essays for Paul O'Higgins, Mansell, Londra, 1994. RIVERO J., *Le juge administratif français, un juge qui gouverne?*, Recueil Dalloz, 1951, 21. Sul ruolo attuale, vedi, oltre ai Manuali citati, l'efficace sintesi di E. Arnoult e F. Monnier, *Le Conseil d'État: juger, conseiller, servir*, Parigi, Gallimard, 1999.

^{lviii} Così, espressamente, PACTEAU B., *Manuel de contentieux administratif*, Presse Universitaire de France, Parigi, 2006, pag. 45 e segg. che sottolinea il rischio di "ambiguità" implicito nella partecipazione del *Conseil* all'attività legislativa, ma al contempo riconosce che questa "*rafforza il suo potere e fornisce un sostegno fondamentale la qualità della vita pubblica francese*", assicura una particolare chiarezza, completezza e congruenza degli atti normativi, costituendo il motore di un processo circolare "virtuoso", dato che il *Conseil d'état* può sfruttare la conoscenza "*dal punto di vista patologico*" delle "criticità" della legislazione vigente, rilevandole in sede di attività contenziosa, per intervenire "*sul lato fisiologico*", indicando le modifiche da apportare. Per questo si tratta di un giudice che fa paura, rispettato e temuto (pag. 59 segg.). Sulla particolare posizione nella società vedi, oltre ai manuali classici citati sopra, ARNOULT E., MONNIER F., *Le Conseil d'État: juger, conseiller, servir*, Gallimard, Parigi, 1999, nonché AAVV, *Le Dico du Citoyen*, Ed.Milan, Parigi, 1998

^{lix} Vedi, P.L FRIER, J.PETIT, *Droit Administratif*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, pag. 522 e ss., in particolare pag. 524. Nonostante il titolo di magistrati amministrativi, i membri del *Conseil d'État* si considerano "alti funzionari" dello Stato (*haut commis d'État*), con l'orgoglio di far parte di un *Grand Corps* separato, anche dal punto di vista giuridico, dai magistrati delle giurisdizioni territoriali, dato che sono iscritti in un ruolo distinto, sono amministrati da organi diversi (nelle giurisdizioni territoriali una sorta di l'autogoverno), svolgono funzioni che non si limitano a quelle giurisdizionali (un tempo era adibito a funzioni giurisdizionali solo un terzo dei membri del *Conseil d'état*, ma, con la crescita del contenzioso, la quota oggi arriva circa alla metà, per cui 140 su 230 componenti, che spesso esercitano le due funzioni in contemporanea). I magistrati amministrativi delle giurisdizioni territoriali svolgono quasi esclusivamente funzioni giurisdizionali, nonché funzioni di mediazione (in via di crescente importanza nell'ambito dello sviluppo degli mezzi alternativi della risoluzione delle controversie) ai sensi dell'articolo L211-4 come modificato dalla legge 6.1.1986, esercitano limitate funzioni consultive (parere reso a favore dei Prefetti o alla partecipazione ad alcuni organi collegiali locali).

^{lx} Vedi di recente, L FRIER, J.PETIT, *Droit Administratif*, Paris, LGDJ, Lextenso, 2017, pag. 522 e segg., sul collegamento tra il ruolo dei membri del *Conseil d'État* ed il complesso sistema di reclutamento, che è

articolato in modo da rappresentare, nei diversi membri del Corpo, la più ampia varietà di persone (giovani vincitori dell'ENA al grado di uditori, magistrati e funzionari amministrativi con 10 anni di servizio per un quarto dei posti di *maîtres des requêtes*, nomina a *Conseiller d'état* di persone di mezza età per *tour extérieur*) in modo da acquisire *“de personnalités d'origine diverses dont l'expérience professionnelle se révèle enrichissante tant pour le juge suprême que pour le conseiller du gouvernement”* (pag. 523 e segg). In generale sia i giudici che gli studiosi concordano sul fatto che *“Les autres voies d'accès ménagent un équilibre destiné à assurer la plus grande diversité des profils”* riconoscendo *“la collégialité au sein des juridictions administratives «fonctionne comme un creuset: l'intelligence collective se nourrit du profil varié des membres de la juridiction administrative où toutes les générations sont représentées, de leurs compétences diverses. Chacun participe à l'oeuvre commune, en exploitant son capital juridique, en faisant valoir ses convictions, en partageant son expérience professionnelle”*, come ricordato dal *Conseiller d'état* Matthias Guyomar e dal professore Bertrand Seiller (Contentieux administratif, Dalloz, 2021).

^{li} Attualmente i magistrati dei Tribunali amministrativi e delle Corti d'Appello amministrative sono reclutati in prevalenza mediante un apposito concorso, riservato a laureati in diritto pubblico (un tempo denominato “concorso complementare”, dato che il reclutamento tramite l'ENA consentiva di coprire appena il 15% dei posti, ma ormai divenuto il principale canale di accesso alle giurisdizioni territoriali). È previsto altresì l'accesso dall'esterno, che consente di reclutare un'ulteriore quota di magistrati (per distacco, 17% o *tour extérieur* 14%) da amministrazioni civili o militari (2%). In una recente interrogazione parlamentare (*Interrogazione al Ministero della Giustizia del 9.2.23*, in Journ.Sénat, pag. 886) sono stati forniti dati aggiornati relativi alle quote di ingresso per le diverse modalità di reclutamento: *“Si le recrutement parmi les anciens élèves de l'ENA devenue l'INSP demeure la voie de principe, l'accès au corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel s'effectue majoritairement par concours. En 2021, sur les 69 magistrats recrutés, 38 (soit 55 %) sont lauréats du concours, 14 ont été recrutés par la voie du détachement, 10 ont été nommés au tour extérieur et 7 sont issus de l'ENA (...) En 2021, 68 % des nouveaux magistrats administratifs avaient été agents publics ou élèves de l'ENA.”*

^{lii} Nell'interrogazione al Ministero della Giustizia del 9.2.23 (in JO Sénat, pag. 886) è stata in particolare criticata la nomina di magistrati amministrativi operata nel gennaio 2023 mediante comando (*détachement*) di alcuni funzionari *“sans expérience préalable dans des fonctions juridiques”*, ritenendo che sarebbe stato preferibile piuttosto ricorrere a funzionari presi dall'ENA, magistrati ordinari, professori, funzionari civili o militari, avvocati, che almeno vantano una pregressa professionalità giuridica: *“Si un directeur d'hôpital ou un militaire sans aucune expérience juridique peut prétendre à exercer les fonctions de magistrat administratif, imposant de fait une période de formation interne, un avocat spécialisé en droit public n'y a, en revanche, pas accès”* (Question de M. BOULOUX Yves (Vienne - Les Républicains) 9/02/2023)

Nella risposta il Ministro (JO Sénat, 11/5/2023, pag. 3112) ha ribadito la persistente attualità del modello di reclutamento ad accesso plurimo, in quanto funzionale a ruoli e funzioni dei giudici amministrativi territoriali, evidenziandone la specialità a chiari termini: *“Appelés à trancher les différends entre les usagers et l'administration, les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel bénéficient d'un statut particulier qui garantit leur indépendance. Leurs modalités de recrutement sont particulières, afin de tenir compte des spécificités de leurs missions. Les règles de leur recrutement sont au nombre de celles qui garantissent leur indépendance (CE, 29 décembre 1993, n° 67922), de sorte que seul le législateur est compétent pour organiser les différentes voies de recrutement. Ces règles figurent aux articles L. 233-1 à L. 233-10 du code de justice administrative (CJA) qui prévoient quatre voies d'accès à ce corps : l'Institut national du service public (INSP, anciennement l'Ecole nationale d'administration), le recrutement direct par concours, le tour extérieur et le détachement. (...)”*

Ces règles tiennent compte de la spécificité des missions qu'assument les magistrats administratifs. Tout comme les membres du Conseil d'État, ceux-ci sont recrutés en premier lieu par la voie de l'Institut national du service public”.

Pour assurer cette diversité de profils, les règles de recrutement et d'avancement des membres du corps des conseillers des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel tendent à valoriser les expériences en administration, compte tenu de l'importance d'avoir une connaissance concrète du fonctionnement et des contraintes de l'administration pour rendre des décisions de justice éclairées. Ainsi, la majorité des magistrats recrutés sont issus des rangs de l'administration (...).

Parmi ces candidats, figurent déjà chaque année un certain nombre de personnes ayant exercé en tant qu'avocat, et qui accèdent au corps des magistrats par la voie du concours. Leur expérience est d'ailleurs

valorisée lors de leur titularisation par la prise en compte de leur expérience ainsi que le prévoit l'article R. 233-14 du code de justice administrative. L'expérience d'avocat est hautement valorisable dans le cadre du concours de recrutement direct. Par ailleurs, s'agissant des magistrats recrutés parmi les anciens élèves de l'INSP, ceux issus du troisième concours, qui s'adresse notamment aux actifs du secteur privé dont les avocats, bénéficient d'une intégration directe au 7^e échelon du grade de conseiller. Dans ces conditions, il ne semble pas opportun de remettre en cause les équilibres actuels des voies d'accès au corps des conseillers de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel, qui ont démontré au fil des années leur parfaite adéquation avec les objectifs recherchés et qui n'excluent aucunement les avocats qui peuvent tout particulièrement emprunter la voie du concours direct pour accéder aux fonctions de magistrat administratif”.

^{lxiii} B. GENY, *De la méthode et de la technique du droit privé positif à celles du droit administratif*, in *Le Conseil d'Etat. Livre jubilaire*, Paris, Recueil Sirey, 1952, 277 ss

^{lxiv} Come ricordato, da ultimo, da F. DESIMON nella presentazione del sistema francese all'incontro di studio presso il TAR Lazio del 21 novembre 2022 su “*Diventare magistrati amministrativi in Italia ed in Francia - modelli a confronto*” (Atti pubblicati sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa).

^{lxv} È interessante notare come il reclutamento dei magistrati in Germania (inclusi quelli amministrativi) segua la stessa impostazione. Come rappresentato nell'incontro dell'ottobre 2023 con le autorità dell'Ufficio competente per l'accesso alle professioni giuridiche (*Gemeinsames Juristisches Prüfungsamt der Länder Berlin und Brandenburg*), il sistema tedesco prevede una formazione comune per tutte le professionalità giuridiche (inclusa la magistratura) incentrata sullo studio teorico di tutte le discipline giuridiche e, pertanto, si ritiene inutile sottoporre gli aspiranti magistrati (che hanno già superato già due esami di Stato molto difficili) ad un'ulteriore verifica delle conoscenze, essendo più importante valutare la capacità di applicare le nozioni acquisite alla soluzione di casi concreti in modo da stimare l'attitudine ad espletare le funzioni giudicanti nella quotidianità professionale.

^{lxvi} DESIMON F., *La préparation universitaire, le recrutement et la formation des juges administratifs en France. Le rôle de l'Université*, relazione all'incontro di studio tenutosi presso il TAR Lazio il 21 novembre 2022 su “*Diventare magistrati amministrativi in Italia ed in Francia - modelli a confronto*” (Atti pubblicati sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa)

^{lxvii} Il principio di collegialità, basato sull'idea che “*l'amministrazione è il fatto di una sola persona, il giudicare di più persone*”, è consacrato dall'art. 3 del *Code de Justice Administrative*, che recita: “*les jugements sont rendus en formation collégiale, saufs' in en est disposé autrement par la loi*”. Sull'importanza di tale principio, per assicurare la qualità della decisione e l'imparzialità, anche come “forma di controllo” dei giudici, l'uno sull'altro, e l'indipendenza degli stessi, CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2001, pag. 44 ss e 53 e ss.; WALINE J., *Droit Administratif*, Parigi, Dalloz, 2016, pag. 641; PACTEAU B., *Manuel de contentieux administratif*, Paris, Presse Universitaire de France, 2006, pag. 59 s. Tale impostazione giustifica il generale apprezzamento negativo delle prospettive di introdurre il giudice monocratico, su cui, WALINE J., op.cit., pag., 641; PACTEAU B., op.cit., pag. 59 s.

^{lxviii} Così PALEOLOGO G., *Modi di lavoro dei Consigli di Stato italiano e francese in sede giurisdizionale*, in “*I Consigli di Stato italiano e francese*”, a cura di Paleologo, Giuffrè, Milano, 1998. Vedi anche, GIOVAGNOLI R., THIELLAY J.F., *Des codes de justice administrative en Italie et en France*, Etudes Droit Comparé, Paris, AJDA, 2011.

^{lxix} In Francia il rapporto tra le diverse figure che intervengono nell'elaborazione della decisione si configura in modo particolare, non solo nella fase preparatoria, caratterizzata dal rapporto tra *rapporteur public* e collegio giudicante, ma anche nella fase decisoria, caratterizzata dal rapporto tra il relatore ed il collegio: il relatore è ben contento di poter condividere con i colleghi la responsabilità della scelta finale, consapevole che questa trova la sua principale legittimazione nella collegialità della decisione. Ugualmente, nella fase della redazione della sentenza, il relatore di solito apprezza le correzioni apportate, considerando l'apporto dei revisori come occasione per migliorarne la qualità. Anche sotto questo aspetto si evince che in Francia l'orgoglio di gruppo prevale su quello individuale (una tendenza francese alla corallità d'azione da cui è scaturita la Rivoluzione, cui si contrappone l'individualismo delle Corti Rinascimentali del Bel Paese).

^{lxx} Il fenomeno, osservato ripetutamente nel corso degli scambi internazionali di magistrati, è stato descritto da FROMONT, op. cit., che oppone il modello tedesco a quello francese, precisando che “*l'état d'esprit des juristes des deux pays est resté très différent*”, innanzitutto per quanto riguarda il differente ruolo del diritto e del giudice nella società. L'A. precisa inoltre che “*La seconde différence tient au statut respectif de la doctrine et de la jurisprudence dans les deux pays : alors que le juge français réduit le syllogisme judiciaire à sa plus*

simple expression et laisse à la doctrine une fonction d'analyse et de commentaire somme toute modeste, le juge allemand se laisse fortement guider par la doctrine qui n'hésite pas à échafauder des théories très abstraites et souvent complexes et à les lui proposer ainsi d'ailleurs qu'au législateur. Bref, en France, le droit est un art et, de surcroît, un art modeste; en Allemagne, il est une science, et de surcroît, une science ambitieuse. C'est pourquoi la communication entre les systèmes juridiques des deux pays est difficile et donc limitée: chacun a du mal à se faire connaître et apprécier de l'autre." Nella stessa Germania, proprio al fine di evitare l'astrattezza del dibattito (oltre che per assicurare la trasparenza e democraticità dei provvedimenti giurisdizionali), anche nei Tribunali Amministrativi è prevista la presenza, nella Camera di consiglio, di giudici laici, che, non avendo alcuna formazione tecnico-professionale, costringono i magistrati professionali ad esprimere in modo chiaro e semplice i problemi cui occorre dare una soluzione, ai quali i non esperti possono fornire un contributo di "sano buon senso", come viene specificato ai visitatori stranieri (vedi relazioni di *stage* inviate all'EJTN).

^{lxxi} Si tratta di un punto su cui insistono i colleghi stranieri in visita presso le nostre istituzioni, di recente il gruppo francese che ha effettuato lo *stage* EJTN al TAR Lazio nel novembre 2022, ben illustrato nella relazione pubblica tenuta da F. DESIMON. Si tratta, peraltro, di un aspetto che è stato osservato, dall'altro lato, anche dagli stranieri in visita nelle Corti Amministrative francesi, che, nelle relazioni finali, hanno spesso apprezzato l'inquadramento multidisciplinare dell'affare che ha luogo nelle camere di consiglio istruttorie e decisorie, che consente di inquadrare meglio, da più punti di vista, la vicenda contenziosa, soprattutto per quanto riguarda l'impatto pratico delle decisioni.

^{lxxii} Sulla modulazione della composizione dei collegi giudicanti, vedi CHAPUS R., *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2001, pag. 72 e ss, in particolare pag. 78 e ss. Anche sotto tale aspetto si può trovare un'ulteriore conferma della propensione dei francesi a risolvere mediante rimedi organizzativi (con sano e razionale pragmatismo) problemi che altrove resterebbero insoluti per motivi ideologici. Con questo stesso spirito in Francia è stato affrontato il problema del congestionamento delle Corti parigine, *encombrées* dell'ingente numero di controversie contro atti delle Autorità che hanno sede nella Capitale, mediante il trasferimento di alcune competenze in esclusiva ai Tribunali Amministrativi e delle Corti di Appello Territoriali nelle sedi meno gravate, senza considerare tale redistribuzione come un attentato alla "pari dignità" delle istituzioni interessate.

^{lxxiii} Sulla struttura gerarchica che caratterizza l'organizzazione dell'amministrazione e della giustizia amministrativa disegnate su modello militare in età napoleonica, vedi STABILE N., *Napoleone, il politico, il militare, il giurista, il legislatore. Le eredità viventi*, Giappichelli, Torino, 2023, pag. 75 e segg.

^{lxxiv} WOEHLING J. M., *Le contrôle, Le contrôle juridictionnel du pouvoir discrétionnaire en France*, in *Potere discrezionale e controllo giudiziario*, a cura di V. Parisio, GIUFFRÈ, Milano, 1998. Proprio in quanto vertice del potere giurisdizionale amministrativo, il *Conseil d'État* è chiamato a dirimere dall'alto le questioni più rilevanti, operando una funzione di filtro delle questioni di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale (art. 61 cost.; introdotto dalla legge cost. 23.7.2008): i giudizi territoriali possono sottoporre i dubbi di costituzionalità di una norma, ma solo ad esso è riservata la scelta finale se adire o meno il Tribunale Costituzionale. Per le stesse ragioni è, di fatto, riservata in pratica al *Conseil d'État* anche la decisione di sollevare la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE. Al riguardo si rinvia a GIOVAGNOLI R., *I rapporti tra il sindacato di costituzionalità e il sindacato di convenzionalità in Italia e in Francia* (Relazione tenuta a Parigi, presso la sede del *Conseil d'État*, in occasione del seminario franco-italiano del 26-28 settembre 2011)

^{lxxv} In sostanza ai giudici territoriali non resta che "applicare il diritto al fatto" secondo la giurisprudenza *Conseil d'État* riportata nella Raccolta Lebon (*Recueil des arrêts du Conseil d'État*) - detta "la Bibbia" - che consente di individuare i principi cui si devono conformare i Tribunali Amministrativi e le Corti di Appello). Il *Conseil d'État* esercita anche un'importante funzione consultiva a favore dei giudici territoriali, che, con una decisione che non è suscettibile di ricorso (CJA, art. L. 113-1), possono richiederne il parere (cd parere "contenzioso") su giuridiche nuove che presentano serie difficoltà (oppure che interessano dei ricorsi seriali (art. 12 Legge 1987/12/31). Non rientrano tra queste questioni, quella di stabilire se un motivo di ricorso possa essere sollevato d'ufficio oppure se in certe situazioni sia possibile procedere ad una sostituzione della base legale (*Conseil d'Etat*, 7ème et 2ème SSR, 5 juillet 2013, Houeto, requête numéro 367908, Rec., T., p. 794). Sul *renvoi en déclaration*, introdotto dall'art. 12 della legge di riforma del contenzioso del 31.12.1987, vedi, in particolare CHAPUS R., op. cit., Montchrestien, Parigi, 2001, pag. 399 e ss.

^{lxxvi} Le pronunce dell'Adunanza Plenaria possono essere rese anche “nell’interesse della legge”, a prescindere dall’esito della causa, ma vincolano la sola Sezione che ha sollevato la questione. L’organizzazione della giustizia amministrativa è articolata su due livelli (TAR e Consiglio di Stato). Non è previsto un terzo livello: l’art. 111 della Costituzione limita il controllo della Corte di Cassazione sulle sentenze del Consiglio di Stato al solo rispetto dei confini della giurisdizione.

^{lxxvii} R. PERNA, *Gli stages EJTN ed il loro ruolo nella formazione permanente dei giudici amministrativi europei. L’attività di formazione dell’Ufficio studi della Giustizia Amministrativa*, relazione all’incontro tenutosi presso il TAR Lazio il 21 novembre 2022 su “*Diventare magistrati amministrativi in Italia ed in Francia - modelli a confronto*” (Atti disponibili online sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa) ha elaborato l’immaginifica figura del “*giudice nozionale*”, inteso come “*idealtipo*” di giudice.

^{lxxviii} CASSESE S., *Continuità e fratture nella storia del Consiglio di Stato*, Relazione svolta in occasione dell’Adunanza generale del Consiglio di Stato per festeggiare i 180 anni del Consiglio, Roma, 16 marzo 2011, *Giornale Diritto Amministrativo*, 2011, 5, pag. 547. MELIS G., *Origine e storia del Consiglio di Stato italiano*, in *I Consigli di Stato di Francia e Italia*, a cura di G. Paleologo, Milano, Giuffrè, 1998. Nel volume *Studi e discorsi sul ristabilimento del Consiglio Segreto di Stato*, Roma, Libra, 2012, con raccolta dei documenti d’archivio, sin dalla proposta di ristabilimento del Consiglio Segreto di Stato del 29.7.1826, nonché di contributi di studio storico comparativo su analoghi istituti, pubblicati tra fino al 1948, tra cui, C. SCHANZER, *La giurisdizione amministrativa in Italia e in Francia* (1896), G. DE NAVA, *Consiglio di Stato* (1896), S. ROMANO, *Le funzioni e i caratteri del Consiglio di Stato* (1932), A. GIANNINI, *Il Consiglio di Stato e le sue attribuzioni negli Stati stranieri* (1932). A. PEZZANA, *Le derivazioni italiane del Consiglio di Stato napoleonico e loro influenze sul Consiglio di Stato piemontese del 1831*, in *Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato*, III, Roma, IPZS, 1981, pag. 1245-1266.

^{lxxix} Il trattato del Quirinale, firmato il 26.11.2021, entrato in vigore il 1°.2.2023, consacra la relazione strategica tra Italia e Francia, che ha radici profonde nella storia comune, proiettandola verso l’avvenire, per la protezione dei reciproci interessi, instaurando una cooperazione tra amministrazioni, all’interno della UE e nel mondo, in vista delle nuove sfide.