

## La formazione dei magistrati amministrativi

di *Caterina Criscenti*

La formazione professionale dei magistrati amministrativi è stata concepita e avviata nel 2010, con la riscrittura dell'art. 13 del Regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della giustizia amministrativa e la istituzione dell'Ufficio studi, massimario e formazione che ha iniziato ad operare nella primavera del 2011.

La struttura dell'Ufficio e le sue modalità operative vengono analizzate dando sinteticamente conto dell'attività sino ad ora svolta, anche in collaborazione con altre istituzioni.

L'ultima parte dello scritto contiene alcune riflessioni sugli scopi della formazione, sulle peculiari esigenze formative scaturenti dall'organizzazione della giustizia amministrativa, insieme ad una serie di proposte tese a rendere più fruttuoso il lavoro dell'Ufficio nel campo dell'aggiornamento e della formazione dei magistrati.

### **Premessa. L'Ufficio studi, massimario e formazione**

Nell'ambito della giustizia amministrativa, la formazione professionale dei magistrati è affidata all'Ufficio studi, massimario e formazione, organismo istituito e disciplinato dall'art. 13 del decreto del presidente del Consiglio di Stato del 15 febbraio 2005 (Regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della giustizia amministrativa, in Gu 12 aprile 2005, n. 44), come riformato con delibere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa in data 11 marzo 2010 e 11 marzo 2011 (v. decreto del presidente del Consiglio di Stato del 23 maggio 2011, in Gu 6 giugno 2011, n. 129).

In precedenza, deputato a curare direttamente l'aggiornamento professionale era il Consiglio di presidenza, organo di autogoverno della Giustizia amministrativa. Nell'ambito del Regolamento interno per il funzionamento del Consiglio di presi-

denza (in Gu 13 febbraio 2004, n. 36) l'art. 37 (Incontri e seminari di studi), abrogato con la delibera dell'11 marzo 2010, affidava, infatti, al Consiglio il compito di organizzare «incontri di studio e convegni» e «anche in convenzione, incontri e seminari di studio tra i magistrati al fine di favorirne l'aggiornamento professionale». I temi, la sede e la durata degli incontri e seminari di studio venivano definiti dal Consiglio, senza necessariamente una preventiva e organica programmazione; al Consiglio era affidata anche la nomina dei coordinatori e dei relatori.

Con l'istituzione dell'Ufficio studi, massimario e formazione<sup>1</sup> si è inteso potenziare il preesistente Ufficio massimario e studi, accentrando, in un unico organismo adeguatamente strutturato, tutte le attribuzioni in materia di attività scientifica ma anche quelle di formazione del personale di magistratura, cui è stata dedicata per la prima volta specifica e particolare attenzione.

\* Caterina Criscenti è consigliere del Tar Sicilia. Dal 2015 è Referente per la formazione dell'Ufficio studi, massimario e formazione della giustizia amministrativa.

1. Sulla riforma dell'Ufficio studi vd. L. Barra Caracciolo - V. Poli, *L'ufficio studi, massimario e formazione della giustizia amministrativa*, in *Foro it.*, 2012, V, 102 ss.

Per la rielaborazione del testo dell'art. 13, sono stati vagliati, in chiave comparatistica, i modelli provenienti dalle esperienze di tutti i Paesi europei, al fine di individuare i più efficaci principi organizzativi cui ispirare la disciplina dell'Ufficio.

L'attuale impianto organizzativo dell'Ufficio studi, massimario e formazione è stato approvato dal Consiglio di presidenza nella seduta dell'11 marzo 2010; la delibera dell'11 marzo 2011 ha disciplinato solo il profilo dei compensi. L'Ufficio ha iniziato ad operare nella primavera del 2011.

### Struttura dell'Ufficio studi

All'Ufficio studi, massimario e formazione [d'ora in poi, Ufficio studi] sono addetti dodici magistrati amministrativi, scelti in modo da assicurare il tendenziale equilibrio fra le diverse componenti (Consiglio di Stato e Tar). Non oltre la metà dei magistrati è addetto a tempo pieno, la restante parte a tempo parziale.

I magistrati addetti sono nominati dal presidente del Consiglio di Stato, su proposta del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa [d'ora in poi anche Cpga], che delibera previo interpellato. I magistrati addetti, sia a tempo pieno che a tempo parziale, restano in posizione di ruolo e non godono (eccezion fatta per il Coordinatore, di cui si dirà più avanti) di riduzione del carico di lavoro.

Se a tempo pieno, essi rimangono in carica per la durata di tre anni e sono confermati per una sola volta e salvo demerito; se a tempo parziale, rimangono in carica per un anno e possono essere confermati, non oltre l'arco del successivo quinquennio e salvo demerito.

L'Ufficio studi è diretto dal Presidente aggiunto del Consiglio di Stato, che nomina, tra i magistrati addetti, un Coordinatore organizzativo, che può fruire di una riduzione del carico di lavoro pari alla metà.

Il Consiglio di presidenza e l'Ufficio si avvalgono di un Comitato di indirizzo scientifico ed organizzativo, presieduto dal Direttore dell'Ufficio, e composto da tre componenti del Consiglio di presidenza, da un magistrato nominato dal Direttore fra gli addetti all'Ufficio (di norma, il Coordinatore stesso) e da due professori universitari ordinari, di materie giuridiche, della scienza dell'organizzazione o della formazione.

I componenti del Comitato rimangono in carica per la durata di tre anni, salvo conferma, ma ovviamente i componenti del Consiglio di presidenza cessano dall'incarico a conclusione della loro consiliatura.

I tre componenti del Cpga facenti parte del Comitato sono stati individuati in modo da garantire la rappresentatività di tutte le componenti (Consiglio di Stato, Tar e laici).

Il Comitato di indirizzo funge da fondamentale momento di raccordo fra i compiti paranormativi del Cpga e l'attività dell'Ufficio studi, assicurando, per la sua peculiare composizione, l'indispensabile apporto tecnico in relazione sia all'elaborazione delle direttive e linee guida che all'organizzazione e funzionamento dell'attività di formazione e studio.

### Cenni sui compiti dell'Ufficio studi

In base agli obiettivi fissati dal regolamento istitutivo, con un apposito documento interno di organizzazione del lavoro approvato dal Comitato di indirizzo scientifico ed organizzativo, sono state individuate tre aree funzionali:

1) Massimazione, studi e ricerche: in quest'ambito l'Ufficio è chiamato a svolgere un'autonoma attività scientifica e di studio normativo, dottrinario e giurisprudenziale delle questioni, giuridiche e socio-economiche, di rilevante importanza per la giustizia amministrativa, nonché un'attività di massimazione delle più significative sentenze del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali. Si tratta di attività concepita essenzialmente quale ausilio allo svolgimento delle funzioni istituzionali da parte dei magistrati amministrativi e buona parte del lavoro svolto in quest'ambito viene pubblicata sul sito internet ed intranet della giustizia amministrativa, alla cui strutturazione lo stesso Ufficio ha inizialmente contribuito.

Nell'attività di studio e ricerca il Regolamento di organizzazione include anche un'opera di supporto giuridico – scientifico al Consiglio di presidenza, al Segretario generale della giustizia amministrativa e ad altri uffici centrali della giustizia amministrativa.

2) Formazione: sulla scorta delle direttive e previa elaborazione annuale ed approvazione da parte del Consiglio di presidenza di un programma, l'Ufficio studi cura l'aggiornamento e la formazione di tutti i magistrati, che comprende la formazione cd "iniziale" per i magistrati neo-assunti e quella per i magistrati con incarichi direttivi; l'Ufficio organizza, dunque, incontri di studio, convegni, ed ogni altra iniziativa formativa e culturale, compresa la formazione linguistica.

3) Rapporti con le istituzioni e relazioni internazionali: in questo settore l'Ufficio, sotto l'egida di linee guida approvate dal Cpga, è chiamato a curare i rapporti con le organizzazioni internazionali, l'Unione europea e gli Stati stranieri, assumendo così l'importante funzione di autorità referente delle reti giuridiche internazionali. Si occupa essenzialmente degli scambi nell'ambito della Rete europea per la formazione giudiziaria – EJTN e degli aspetti organizzativi degli *stage* individuali e di gruppo, tanto dei

magistrati italiani all'estero, quanto dei magistrati europei presso gli organi di giustizia amministrativa.

Ferma restando, a fini organizzativi interni, la suddetta fondamentale tripartizione, è indubbio che anche i settori 1) e 3) assolvono essi stessi ad obiettivi *lato sensu* formativi: la massimazione e lo studio normativo, ad esempio, sono volti a favorire l'aggiornamento professionale del magistrato, compito connesso alla formazione ed affidato alla cura dell'Ufficio studi in posizione di autonomia; gli scambi nell'ambito della Rete europea garantiscono, attraverso il confronto con gli altri sistemi di giustizia amministrativa, una formazione di "respiro europeo".

### La formazione. Quadro generale della disciplina e modalità attuative

L'art. 13 del Regolamento, come riscritto nel 2010, in assenza di riferimenti normativi (non solo costituzionali, ma anche primari), si ispira al quadro regolatorio internazionale, ponendo al centro del sistema il diritto del magistrato alla formazione (vd. co. 1).

L'impostazione data, oltre ad ispirarsi alle esperienze già maturate in altri Stati europei, riflette essenzialmente i contenuti della Raccomandazione n. 12 del 1994 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, in tema di «Indipendenza, efficacia e ruolo dei giudici». La Raccomandazione, che tra le «condizioni di lavoro adeguate» per permettere ai giudici di lavorare efficacemente, segnalava l'impegno «di acquisire ogni formazione necessaria, ad esempio una formazione pratica nei tribunali e, se possibile, presso altre autorità ed enti, prima della loro nomina e durante la loro carriera» (principio III), cui corrispondeva la responsabilità del giudice di «seguire ogni formazione necessaria per l'esercizio delle loro funzioni in maniera efficace ed adeguata» (principio V). Il comma 4 dell'art. 13 del Regolamento traccia le modalità di svolgimento dell'attività di formazione, ancorandola, in primo luogo, al rispetto delle direttive deliberate dall'organo di autogoverno, su proposta del Comitato direttivo (comma 10). Le direttive sono state approvate dal Cpga nella seduta dell'11 maggio 2012 e non più modificate<sup>2</sup>. In tale quadro poi, l'Ufficio:

a) sottopone al Consiglio di presidenza, per l'approvazione, il progetto del programma annuale della formazione;

b) in attuazione del programma di cui alla precedente lettera a)<sup>2</sup>:

1) organizza, assicurando un razionale decentramento, gli incontri di studio, i convegni, le visite di lavoro ed ogni altra iniziativa formativa e culturale da svolgersi prioritariamente a livello centrale;

2) individua le modalità ed elabora i contenuti della formazione, anche socio economica, adeguandoli costantemente alle esigenze emerse in sede di attuazione;

3) coordina le autonome iniziative culturali proposte dai presidenti dei Tribunali amministrativi regionali e, verificata la coerenza dell'iniziativa con la programmazione di cui alla precedente lettera a), la sottopone al Consiglio di presidenza per le determinazioni di sua competenza."

Vi è, dunque, una fase di pianificazione, che muove dalle direttive del Cpga e da un programma annuale di formazione, soggetto pure alla preventiva approvazione del Cpga, ed una fase propriamente attuativa, in cui l'Ufficio, nell'ambito delle direttive e del programma, organizza, prevalentemente a livello centrale, gli incontri formativi.

L'individuazione dei contenuti delle iniziative formative è rimessa all'Ufficio studi, che, pur nella cornice del programma annuale approvato, è chiamato a tenere conto delle esigenze che eventualmente emergono nel corso dell'anno, oltre a coordinare e seguire le autonome iniziative culturali proposte dai presidenti dei Tar, per i quali, tuttavia, non è previsto alcun obbligo di preventiva programmazione o segnalazione all'Ufficio studi.

Al momento del suo insediamento, l'Ufficio ha provveduto alla rilevazione delle esigenze formative dei magistrati amministrativi, attraverso la predisposizione di appositi questionari.

Oltre alle iniziative promosse autonomamente, poiché il Regolamento di organizzazione consente all'Ufficio studi, su impulso del Comitato, di stipulare convenzioni anche «con le scuole, gli organismi di formazione delle altre magistrature ed istituzioni pubbliche», sono state da tempo intraprese iniziative formative d'intesa con altri soggetti istituzionali, tra cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, per l'approfondimento di questioni riguardanti il diritto della concorrenza, e la Scuola superiore della magistratura, su temi di comune interesse.

Ogni evento formativo è preceduto da un procedimento di interpellazione. I criteri di selezione utilizzati, indicati dal Consiglio di presidenza, sono: A) la rotazione, mediante prelazione assoluta dei magistrati che non abbiano mai preso parte ad alcuna attività; B) la maggiore anzianità. Tali criteri valgono per la quota di magistrati che, in base alle disponibilità finanzia-

2. Le direttive (all. Tab. B alla delibera del Cpga dell'11 maggio 2012) sono pubblicate sul sito istituzionale della Giustizia amministrativa ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

rie previamente stimate, hanno diritto al trattamento di missione. È, comunque, liberamente consentita la partecipazione di tutti i magistrati interessati, senza trattamento di missione.

### Le direttive del Cpga sulla formazione “interna”

Il Consiglio di presidenza, a mente dell'art. 13 del Regolamento, ha individuato le seguenti aree nell'ambito dell'attività “interna” di formazione e aggiornamento di spettanza dell'Ufficio studi: I) formazione iniziale; II) formazione informatica e linguistica; III) aggiornamento professionale generale; IV) aggiornamento specifico dei magistrati con funzioni direttive e semidirettive; è stata aggiunta anche una quinta area, di formazione “esterna” erogata nei confronti di soggetti terzi, eventualmente a titolo oneroso.

I) La formazione iniziale, indicata come «obbligatoria, salvo legittimo impedimento», è rivolta ai magistrati entrati in servizio nell'ultimo biennio.

Essa è volta ad un approfondimento sia teorico, sulle tematiche attuali di maggiore importanza applicativa, che pratico, sulle modalità, anche informatiche, di redazione dei provvedimenti giurisdizionali, e mira inoltre a fornire elementi di conoscenza sull'ordinamento giudiziario, sui compiti dell'organo di autogoverno e sull'organizzazione dell'attività giurisdizionale e consultiva.

II) La formazione informatica e linguistica è andata assumendo gradualmente sempre maggiore rilevanza.

La prima, diretta all'uso delle tecnologie disponibili, all'utilizzazione delle banche dati e del sistema Nsiga (Nuovo sistema informativo della giustizia amministrativa), negli ultimi anni si è concentrata sull'analisi e l'approfondimento delle questioni relative al processo telematico, di prossima introduzione anche nel settore della giustizia amministrativa.

La seconda – che nella forma dei corsi individuali con il contributo finanziario dell'amministrazione è stata attuata solo per un breve periodo – si articola soprattutto in corsi collettivi presso strutture pubbliche centrali, con spese quasi interamente a carico del magistrato partecipante.

Di recente sono stati aperti ai magistrati amministrativi i corsi di inglese giuridico *e-learning* che saranno oggetto di apposita convenzione negoziata dalla Ssm e in corso di approvazione.

III) L'aggiornamento professionale è volto a soddisfare la necessità di attualizzare l'approccio professionale al contenzioso, specie in quei settori caratterizzati da una maggiore evoluzione del sistema legislativo multilivello o da una casistica particolarmente differenziata. Oltre all'inquadramento sistematico

dell'ordinamento giuridico di settore e all'esame delle più diffuse questioni emergenti in sede contenziosa, speciale attenzione si tende a dare all'approfondimento di nozioni caratterizzate da elementi di natura tecnica, che sempre più sovente si riscontrano nel contenzioso amministrativo.

IV) L'aggiornamento specifico dei magistrati con funzioni direttive e semidirettive (presidente di sezione del Consiglio di Stato, presidente di Tar, presidente di sezione staccata o di sezione interna), segnalato anch'esso come obbligatorio, salvo legittimo impedimento, mira a favorire l'acquisizione di una conoscenza aggiornata del quadro normativo e parnormativo di riferimento, insieme a basilari nozioni di contabilità pubblica, ma è diretto anche all'approfondimento dei sistemi organizzativi degli uffici, finalizzati soprattutto alla riduzione dell'arretrato.

### La collaborazione con la Scuola superiore della magistratura

Nel corso del 2014, l'Ufficio studi ha instaurato un rapporto di stabile collaborazione con la Scuola superiore della magistratura, allo scopo di favorire il dialogo sui temi della giustizia e costruire una comune cultura della giurisdizione.

La collaborazione è tendenzialmente articolata lungo le seguenti direttrici:

a) organizzazione annuale di incontri seminari congiunti (ovvero improntati alla condivisione di contenuti, relatori, aspetti logistici) su tematiche di interesse comune;

b) reciproca partecipazione (nei modi e nelle quantità di volta in volta concordate) ai corsi organizzati dalle rispettive istituzioni di formazione;

c) creazione di una rete di collaborazione a livello periferico tra i rispettivi organismi di formazione decentrata, con la nomina di un referente.

In virtù di tale collaborazione, per gli anni 2015 e 2016, sono stati inseriti nel relativo programma di formazione tre incontri, aperti alla partecipazione, sia di magistrati amministrativi, che di magistrati ordinari (oltre che, eventualmente, a soggetti di altre istituzioni), da svolgersi a Roma, presso la sede del Tar Lazio.

Come si desume anche dai *report* compilati dai partecipanti, i corsi tenuti nel 2015 sono stati seguiti con vivo interesse da parte dei magistrati di entrambe le giurisdizioni.

Di ciò dà contezza anche la relazione finale del Comitato direttivo della Ssm 2012 – 2015, suggerendo condivisibilmente «per il futuro un'accurata selezione delle materie di comune interesse ed una adeguata attività preparatoria, in modo da favorire un pieno dialogo ed un pieno coinvolgimento fra la magistratura e gli altri soggetti istituzionali (pag. 38)».

È, comunque, in corso di approvazione una convenzione tra la Ssm e la magistratura amministrativa per dare, in futuro, stabilità a queste forme di collaborazione, anche nelle reti giudiziarie europee e in ambito transazionale.

L'esperienza della formazione nei primi cinque anni di attività dell'Ufficio studi: criticità e prospettive. Come si è detto, l'idea della formazione professionale dei magistrati ha fatto ingresso nella giustizia amministrativa solo nel 2010 e l'Ufficio studi ha iniziato formalmente ad operare solo nella primavera del 2011. Il primo incontro di formazione è stato fatto nel mese di ottobre 2011 e da allora sono stati svolti, su iniziativa e sotto il coordinamento dell'Ufficio studi, numerosi seminari di aggiornamento, soprattutto di diritto sostanziale, aperti a tutti i magistrati ed alcuni anche agli avvocati, sessioni di alta formazione specialistica su «L'ordine giuridico del mercato tra regolazione e concorrenza: settori dell'energia, della sanità e dei trasporti a confronto», due corsi di formazione iniziale per i neoassunti, due incontri rivolti ai magistrati amministrativi titolari di incarichi direttivi e semi-direttivi sul tema dell'organizzazione dell'ufficio giudiziario, un incontro sul processo telematico, alcuni incontri per l'utilizzo delle banche dati, oltre ad eventi culturali nella sede di Palazzo Spada. Per molti di questi eventi è stata predisposta una ripresa video, reperibile sul canale you tube della giustizia amministrativa. L'attività svolta in questi primi cinque anni di vita ha messo in luce, ma forse anche generato, in un circolo sicuramente virtuoso, un crescente interesse dei magistrati (in particolare di quelli che operano nei Tribunali amministrativi regionali), verso questo settore. Al contempo, l'esperienza maturata ha evidenziato alcune criticità, che occorrerà affrontare nel percorso a venire, se si vuole, come penso si debba, mantenere attivo e fecondo questo settore. In parte si tratta di vizi di origine, frutto di lacune normative o di imperfezioni della norma regolamentare o dei suoi atti applicativi, più facilmente rimediabili. Per altra parte sono stati decisivi fattori contingenti, legati soprattutto alla scarsità di risorse, sui quali è più complesso incidere. Si proverà in questa parte a dare alcune indicazioni su ciò che ritengo necessari di un ripensamento. Sul piano normativo, l'art. 13 del Regolamento, come si è detto, è stato modellato sui contenuti della Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. 12 del 1994.

Com'è noto, essa è stata sostituita dalla Raccomandazione n. 12 del 17 novembre 2010 («Sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità»), che in modo ancor più incisivo dispone, nel capitolo dedicato allo «Statuto del giudice», che:

«§ 56. Deve essere erogata ai giudici una formazione teorica e pratica, iniziale e permanente, integralmente a carico dello Stato. Essa deve ricom-

prendere la trattazione delle questioni economiche, sociali e culturali relative all'esercizio delle funzioni giudiziarie. L'intensità e la durata di tale formazione devono essere determinate in base alle precedenti esperienze professionali.

§ 57. Un'autorità indipendente deve garantire, nel pieno rispetto della autonomia didattica, che i programmi di formazione iniziale e permanente soddisfino i requisiti di apertura, competenza professionale e imparzialità connaturali alla funzione giurisdizionale».

Insieme a tali previsioni va letto il § 65, inserito nel capitolo su «Doveri e responsabilità», che prevede che «I giudici devono aggiornarsi con regolarità e ampliare il proprio bagaglio professionale». L'importante testo è intervenuto pochi mesi dopo la riforma del regolamento di organizzazione degli Uffici della Giustizia amministrativa, ma se nel marzo 2010 il basilare punto di riferimento nella stesura del nuovo progetto di formazione fu proprio la Raccomandazione 12/1994, è ora il tempo di riflettere sulla conformità del progetto alla Raccomandazione come aggiornata, che vede proprio nella formazione, un tratto distintivo dell'essere giudice, e nell'aggiornamento professionale, un suo precipuo dovere, e che soprattutto affida ad «un'autorità indipendente» la garanzia sull'imparzialità della formazione, iniziale e permanente. Tale passaggio riformatore consentirebbe anche di risolvere un altro limite avvertito in questi anni di attività, dato dalla mancanza di autonomia finanziaria dell'Ufficio studi, chiamato ad occuparsi della formazione, settore che più degli altri impone esborsi.

Sul piano della struttura, l'attività dell'Ufficio studi è influenzata negativamente, quanto meno nella sua intensità, dalla circostanza che i magistrati ad esso addetti rimangono in ruolo e non hanno alcuna riduzione del carico di lavoro. I compiti, variegati e molto impegnativi, che l'Ufficio è chiamato ad espletare, insieme a quello della formazione, richiederebbero una dedizione piena da parte dei suoi componenti. Per altro, il fatto che essi continuino ad assolvere all'ordinaria attività giurisdizionale negli uffici di appartenenza ostacola, a monte, il contatto e la collaborazione fra gli stessi componenti, rendendo più lenta la nascita di un proficuo spirito di gruppo. È evidente che l'opzione per il mantenimento in ruolo è condizionata, più che da una sottovalutazione della funzione dell'Ufficio studi, dalle notorie e purtroppo crescenti carenze di organico. È con particolare riguardo al settore della formazione che la struttura risulta anche numericamente esigua e comunque non adeguatamente regolata. La figura centrale del referente per la formazione andrebbe istituzionalmente affiancata da gruppi di soggetti dediti all'ideazione ed attuazione dei vari ambiti della formazione. At-

tualmente, non è neppure previsto il contributo di apporti esterni, come quelli dei magistrati esperti formatori, che nell'ambito della magistratura ordinaria contribuiscono, in sede centrale o decentrata, allo svolgimento delle attività formative.

Non meno rilevante, sempre sul piano della struttura complessiva dell'Ufficio studi, è l'insufficiente dotazione della struttura amministrativa di supporto. Alla previsione del comma 12 dell'art. 13, secondo cui l'Ufficio studi si avvale di una apposita struttura di supporto, con preposto un dirigente di seconda fascia e composta da una segreteria e dall'ufficio amministrativo per le biblioteche, con un contingente di funzionari dell'area C e di personale di altre qualifiche, non si è riuscito a dare adeguata attuazione, visto il limitato numero di funzionari e personale che, per ragioni che non rileva approfondire in questa sede, si è potuto assegnare.

In una riscrittura dell'organizzazione, è chiaro che andrebbe privilegiata la strada della creazione di un'autonoma struttura di supporto, con adeguato personale, atteso che comunque l'ufficio amministrativo per le biblioteche, col quale un collegamento andrebbe pur sempre mantenuto, ha già compiti propri di notevole rilievo. Sul piano dei compiti formativi meritano approfondimento le direttive che, a mente dell'art. 13, co. 4, del Regolamento delineano la cornice entro la quale l'attività dell'Ufficio studi deve svolgersi. A fronte dell'ampia previsione del comma 1 sui compiti di aggiornamento professionale a supporto dei magistrati amministrativi ai quali l'Ufficio deve assicurare anche «il diritto alla formazione continua», le linee guida del Cpga indirizzano verso una formazione o di tipo specifico, quanto ai destinatari (neo-assunti, direttivi), o di tipo settoriale, quanto ai contenuti (linguistica e informatica), trascurando la cd formazione permanente o comunque ritenendola assorbita nell'aggiornamento professionale.

È chiaro che il concetto di aggiornamento non è coincidente con quello di formazione, di cui costituisce piuttosto un segmento, tanto che l'aggiornamento può essere concepito anche solo come dovere del singolo ed in esso esaurirsi, mentre la formazione richiede quanto meno confronto e coordinamento. Non può tacersi che un ruolo significativo in quest'impostazione è giocato dal fatto che, nell'ambito della giustizia amministrativa, vi è una sostanziale omogeneità delle funzioni che i magistrati, fin dalla loro assunzione, sono chiamati ad espletare, con l'unica eccezione tra funzioni di primo e secondo grado (cui si può accedere anche dall'esterno, senza avere svolto le prime) e della funzione consultiva, esercitata solo (nell'ambito di due sezioni) dai giudici del Consiglio di Stato. Non è da escludere che questo peculiare andamento della carriera dei giudici amministrativi, oltre che l'accesso ad essa attraverso un concorso di secondo grado,

abbia, e in parte correttamente, condizionato l'impianto delle linee guida, ritenendo recessiva l'idea di una formazione che accompagni il magistrato lungo tutta la sua carriera e stimando bastevole un supporto tecnico in chiave di aggiornamento. A ciò, inoltre, si accompagna la mancanza di un obbligo formativo, enunciato dalle direttive dell'organo di autogoverno solo per la formazione iniziale e per quella dei direttivi e per la cui violazione, comunque, l'ordinamento non prevede, al momento, alcun tipo di conseguenza. Va, però, rilevato che la formazione favorisce anche l'acquisizione, da parte del magistrato, della consapevolezza del proprio ruolo nelle dinamiche sociali ed economiche ed evita l'assuefazione a schemi noti e ripetitivi (così il G. Silvestri nella relazione svolta durante l'incontro, tenutosi a Roma il 19 febbraio 2016, su «Le prospettive della formazione dei magistrati nel quadriennio 2016-2020»). Questi importanti obiettivi non possono essere trascurati dalla giustizia amministrativa. Quanto al primo, la formazione può mirabilmente contribuire al superamento della tendenziale autoreferenzialità, che – come illustrato nella Relazione sull'attività della giustizia amministrativa per il 2016 dal presidente del Consiglio di Stato – costituisce una delle possibili cause della difficile stagione che sta vivendo la giustizia amministrativa, garantendo un rilancio della funzione giurisdizionale, nella consapevolezza della complessità delle istanze che si traducono in domanda di giustizia nei confronti del potere pubblico e del delicato rapporto tra giustizia ed economia. In altri termini, la formazione permanente servirebbe, e molto, a ri-costruire la fisionomia del giudice amministrativo e della sua specifica funzione nella società. Il secondo obiettivo poi, proprio nel settore della giustizia amministrativa, assume una valenza speciale. I magistrati amministrativi sono chiamati a svolgere funzioni giurisdizionali solo in composizione collegiale (con esclusione di pochi compiti monocratici dei presidenti ed alcune incombenze cui possono essere delegati i componenti del collegio) e, quindi, percepiscono in maniera a volte poco incisiva il proprio ruolo. Il confronto dialettico, fuori dagli schemi collegiali e dagli impegni di udienza, che gli incontri formativi garantiscono, può certamente contribuire a rendere più vivace e produttivo il contributo del singolo, sospingendo verso una più chiara percezione dell'incidenza del proprio operato nella vita dei cittadini e delle imprese. Al contempo, la formazione permanente, anche in ragione del mutamento delle forme del lavoro del giudice (si pensi al dovere di sinteticità e chiarezza dei provvedimenti e ai diversi riti e tipi di sentenze del processo amministrativo) e della sfida proveniente dall'innovazione tecnologica, può offrire preziose indicazioni per una più adeguata organizzazione del lavoro, individuale e collegiale, funzionale sia al buon rendimento del

singolo magistrato ed alla sua qualità di vita, che alla realizzazione di una tutela giurisdizionale rapida ed efficace. Tali obiettivi certamente non si ottengono attraverso il pur indispensabile aggiornamento, né, tanto più individualmente, ma in un percorso condiviso ed aperto alla valutazione critica, poggiante sul rapporto immediato e personale tra i giudici e tra questi ed esponenti del mondo culturale tutto.

Quest'ultima riflessione porta con sé un altro spunto innovativo, che dovrà toccare il tema della formazione in sede decentrata. La scelta fatta dal Cpga nel 2010 è stata quella di mantenere la formazione in sede tendenzialmente centrale. Si tratta di un'opzione che, nell'ambito della giustizia amministrativa, ha indubbiamente delle valide giustificazioni, rinvenibili essenzialmente nel contenuto numero di magistrati amministrativi (soprattutto, se confrontato con quello degli ordinari) e nella loro particolare dislocazione sul territorio. Lo svolgimento della formazione a Roma consente di avvicinare in uno stesso contesto spaziale i magistrati di tutti i tribunali regionali e quelli – un considerevole numero – che tra il primo e secondo grado hanno come sede di servizio la Capitale. La delibera del 2010 concepiva la formazione in sede decentrata solo attraverso l'organizzazione di incontri e convegni su iniziativa dei presidenti dei tribunali, con un coordinamento dell'Ufficio. In virtù della collaborazione con la Ssm, il Cpga ha avviato una forma, ancora embrionale, di formazione decentrata, individuando un referente locale nei Tribunali amministrativi regionali, al momento con compiti di coordinamento con gli organismi della formazione decentrata della magistratura ordinaria. Se le strade

sino ad ora intraprese concretizzano comunque, per i giudici amministrativi, un'utile modalità di aggiornamento professionale, che tiene conto anche delle specifiche esigenze regionali (in termini sia di normativa, sia di maggiore incidenza statistica di alcune tipologie di contenzioso) va detto, in primo luogo, che le modalità di raccordo tra i presidenti e l'istituzione centrale non sono state oggetto di approfondimento, mancando a carico dei primi un obbligo di previa programmazione e comunicazione con l'Ufficio studi. In secondo luogo, la formazione decentrata, più strutturata ed opportunamente coordinata, affiancherebbe utilmente la formazione permanente, venendo incontro alle difficoltà di molti magistrati a spostarsi sul territorio. Va, infine, aggiunto che la delibera del Cpga 18 luglio 2013 sui carichi di lavoro detta misure per incentivare la formazione (art. 7), consentendo al magistrato amministrativo che partecipa ad attività formative di chiedere, al Presidente della sezione, alternativamente: «a) di non partecipare all'udienza/adunanza che si svolge in data concomitante, e di ottenere l'assegnazione degli affari assegnati ad altra udienza/adunanza, in aggiunta agli affari dell'udienza/adunanza cui non si è presenti; b) di modificare il calendario delle udienze/adunanze in modo da essere inserito in altra udienza/adunanza».

La misura dà il segno di una crescente attenzione dell'organo di autogoverno per la formazione dei magistrati, ma purtroppo, di fatto, si tratta di agevolazioni non sempre fruibili, specie per quei magistrati che lavorano in uffici – e in questo momento sono tanti – che presentano consistenti scoperture di organico.