

Vito Poli

*L'Ufficio studi, massimario e formazione
della giustizia amministrativa*

[il lavoro che segue è stato già pubblicato in «Foro it.», 2012, V, col. 102]

SOMMARIO: 1. La genesi e i tre pilastri della struttura – 2. La formazione – 3. L'attività scientifica elaborata autonomamente – 4. L'attività di supporto agli organi centrali della giustizia amministrativa e di interlocuzione con le istituzioni nazionali ed internazionali

1. La genesi e i tre pilastri della struttura

Nella tarda primavera del 2011 si è insediato ed ha cominciato a funzionare il neonato ufficio studi, massimario e formazione (in prosieguo ufficio studi) della giustizia amministrativa, che ha preso il posto dell'abrogato ufficio massimario e studi, disciplinato dall'art. 13, d.P.C.S. 15 febbraio 2005 – recante l'approvazione del regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della giustizia amministrativa (in prosieguo reg. org.) pubblicato in G.U. 12 aprile 2005, n. 44 – sostituito dalle delibere del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (in prosieguo Consiglio), in data 11 marzo 2010 e 11 marzo 2011, esternate dal d.P.C.S. 23 maggio 2011 (in G.U. 6 giugno 2011, n. 129).

Tralasciando la descrizione degli aspetti più strettamente organizzativi, si evidenzia che l'attività del nuovo organismo, comunque funzionalizzata al miglior esercizio delle attribuzioni giurisdizionali e consultive della giustizia amministrativa (in prosieguo g.a.), ruota intorno a tre pilastri fondamentali:

- a) la formazione;
- b) l'attività lato sensu scientifica elaborata autonomamente dalla struttura;
- c) l'attività di partnership con gli altri organi della g.a. e, più in generale, con le istituzioni nazionali ed internazionali.

2. *La formazione*

Il Consiglio, in assenza di riferimenti normativi (costituzionali ma anche semplicemente primari), ha elaborato un progetto di formazione nel quale è posto al centro il «diritto del magistrato alla formazione» (art. 13, co. 1°, reg. org.).

Questa impostazione è frutto di una scelta consapevole conforme al quadro regolatorio internazionale:

- a) in ambito C.e.d.u. (cfr. Raccomandazione n. R (94) 12\1994 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sull'indipendenza, l'efficacia e il ruolo dei giudici, estesa anche ai pubblici ministeri con analoga Raccomandazione R (2000) 19\2000 dello stesso Comitato; Carta europea sullo statuto dei giudici approvata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo, l'8-10 luglio 1998; parere n. 4 del 27 novembre 2003 reso dal Consiglio consultivo dei giudici europei – CCJE – presso il Consiglio d'Europa);
- b) in ambito U.E. (cfr. la Rete europea di formazione giudiziaria e la Comunicazione della Commissione in data 29 giugno 2006, che insiste sulla conoscenza del diritto europeo, sulla formazione linguistica e sulla formazione scientifica in materie socio-economiche dei magistrati);
- c) in ambito comparato (in particolare sono state prese a modello le esperienze di Francia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito).

Le indicazioni europee convergono nel senso che, ferma restando l'obbligatorietà della formazione iniziale, quella permanente, a tutela dell'indipendenza del giudice e della funzione giurisdizionale, ha il carattere della facoltà-onere e, pur rientrando nel patrimonio deontologico del magistrato, non deve assumere (anche surrettiziamente), i connotati della obbligatorietà o, peggio, condizionare lo sviluppo della carriera.

In questo senso le istituzioni europee privilegiano sistemi organizzativi in cui la formazione sia assicurata da organismi diversi dagli stessi organi di autogoverno (cfr. le conclusioni cui è giunta la terza Conferenza europea dei giudici svoltasi a Roma il 26 e 27 marzo 2007 sotto l'egida del Consiglio d'Europa).

A questo modello organizzatorio è ispirata la riforma (o per meglio dire la fondazione) della formazione della magistratura amministrativa.

Riveste importanza centrale l'elaborazione, da parte del comitato scientifico (struttura di indirizzo presso l'ufficio studi), delle direttive sulla formazione, portate all'approvazione del Consiglio (organo di autogoverno), le quali costituiranno la cornice entro la quale l'ufficio studi formerà la proposta del

programma annuale di formazione successivamente approvato dal Consiglio.

Per ottimizzare le esigue risorse disponibili, l'art. 13 cit., individua come elementi portanti del programma annuale della formazione:

- d) l'acquisizione delle esperienze scientifiche e di quelle professionali dei magistrati amministrativi che svolgono incarichi extra istituzionali;
- e) il coordinamento unitario delle iniziative culturali che si svolgono sia a livello centrale che sul territorio ad iniziativa dei singoli T.a.r.;
- f) la collaborazione con enti di ricerca, università ed istituzioni culturali in genere;
- g) la eventuale commercializzazione della produzione scientifica e formativa dell'ufficio studi.

3. L'attività scientifica elaborata autonomamente

L'art. 13, co. 2°, cit., enumera le attribuzioni esercitate dall'ufficio studi in piena autonomia, al di fuori quindi di un preventivo quadro programmatico (ma nel rispetto del regolamento sul funzionamento interno dell'ufficio deliberato dal comitato scientifico).

A fianco dei tradizionali compiti svolti dagli uffici studi e massimario, spiccano le innovative attribuzioni in materia di:

- a) potenziamento dell'attività scientifica in relazione alle giurisdizioni internazionali;
- b) ausilio specifico allo svolgimento delle funzioni istituzionali da parte dei magistrati amministrativi tramite:
 - b1) segnalazione delle più importanti decisioni delle giurisdizioni internazionali e nazionali supreme e delle questioni pendenti presso le stesse;
 - b2) diffusione dei risultati dell'attività di cernita e massimazione delle principali pronunce della magistratura amministrativa;
 - b3) studio preparatorio di questioni di diritto affidate, per ovvie ragioni logistiche, dai soli vertici della magistratura amministrativa (presidente del Consiglio di Stato, presidenti di sezione del C.d.S., di T.a.r.); questa competenza riveste una grande importanza perché potrebbe in futuro svilupparsi sia come embrione di una sezione filtro per garantire la funzione nomofilattica del C.d.S. (certamente potenziata dal nuovo codice del processo amministrativo), sia per prevenire, attraverso la circolazione delle conoscenze, i contrasti di giurisprudenza fra i T.a.r. e fra questi ed il C.d.S. (ed all'interno delle sezioni di quest'ultimo).

4. L'attività di supporto agli organi centrali della giustizia amministrativa e di interlocuzione con le istituzioni nazionali ed internazionali

Nel terzo comma dell'art. 13 cit., sono elencate le attribuzioni svolte dall'ufficio studi sulla base di linee guida approvate dal Consiglio.

Si segnalano le principali novità:

- a) la funzione di referente delle reti giuridiche internazionali nonché di collaborazione con organizzazioni internazionali, U.E. e stati stranieri (in questo ambito si tratta di razionalizzare ed ottimizzare le numerose iniziative esistenti che vedono coinvolta, a vari livelli e con diverse modalità, la magistratura amministrativa ed i suoi organi centrali, primo fra tutti il Consiglio di Stato);
- b) la funzione di «ufficio (di studio) legislativo» presso il governo ed il parlamento in relazione all'elaborazione normativa di interesse per la giustizia amministrativa (si tratta di un compito relevantissimo la cui praticabilità concreta, in assenza di riferimenti normativi primari, riposa sulla leale collaborazione delle varie istituzioni coinvolte);
- c) l'assunzione di un ruolo attivo nell'adeguamento dei contenuti giuridici dei prodotti informatici offerti e nella formazione del personale delle segreterie; questo aspetto assume particolare importanza specie in relazione alla necessità di affinare le potenzialità del nuovo sistema informatico della g.a. che potranno essere implementare, a regime, anche con la predisposizione, da parte dell'ufficio, del contenuto di schemi e modelli informatici di atti del processo, glossari e moduli operativi specifici per il personale amministrativo incaricato della introduzione e verifica dei dati immessi anche nel sistema del processo telematico (ormai pienamente a regime e che pone la magistratura amministrativa all'avanguardia in Europa).

Abstract

L'articolo illustra sinteticamente la struttura e le funzioni dell'Ufficio studi, Massimario e formazione della giustizia amministrativa evidenziando le tre direttrici fondamentali della sua attività.