

La formazione permanente dei magistrati. Esigenze formative

di Sergio Sottani

La continua formazione professionale rappresenta la precondizione per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, come servizio destinato ad aiutare in modo continuativo e permanente le esigenze professionali dei magistrati, togati ed onorari.

Dal 2012 ad oggi la Scuola superiore della magistratura è divenuta una "casa stabile", unica ed unitaria.

La rilevazione delle esigenze formative dei magistrati si rivela un momento qualificante ed imprescindibile per il raggiungimento dell'obiettivo della migliore qualità sostenibile dell'attività di formazione.

1. La rilevazione delle esigenze formative

Il delicato raccordo tra le linee programmatiche per le attività formative, che devono essere individuate dal Csm nella materia della formazione e dell'aggiornamento professionale dei magistrati, e l'autonomia istituzionale del Comitato direttivo della Scuola superiore impone la capacità da parte di entrambe le istituzioni di saper cogliere e monitorare le esigenze formative dei magistrati, al fine di offrire un servizio idoneo a garantire e rafforzare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

D'altronde il Csm ha sempre ricordato, nella predisposizione delle linee programmatiche, come queste ultime non possano prescindere dalla rilevazione delle esigenze formative dei magistrati.

Proprio tale rilevazione è stata esplicitamente riconosciuta come un'attività che, anteriormente all'istituzione della Scuola, ha sofferto di criticità, in quanto la rilevazione è stata affidata¹ «in sede centrale, alle sensibilità dei singoli componenti del Comitato scientifico e, in sede decentrata, ad iniziative per lo più autonome e spesso non coordinate dei vari magistrati referenti a livello distrettuale».

Nell'ottica consiliare, il superamento dei problemi segnalati può realizzarsi mediante la maggiore stabilità organizzativa della Scuola nonché con la presenza sul territorio in sede distrettuale di magistrati addetti alla formazione, in simbiotico collegamento con il Comitato direttivo.

In definitiva, nelle linee programmatiche si auspica una formazione piramidale con flussi reciproci della periferia al centro e viceversa, in cui corsi cd «di primo livello», a livello di formazione distrettuale, sono deputati a fornire una preparazione basilare per i magistrati, mentre incontri centrali di particolare rilievo vengono duplicati in sede territoriale per garantire la diffusione in periferia e per poi trovare di nuovo una sintesi finale.

Ai formatori distrettuali, proprio per il loro quotidiano contatto con le realtà giudiziarie, spetta il compito di individuare nuovi modelli di rilevazione dei bisogni formativi, in grado di influire sui contenuti specifici della programmazione e, contestualmente, di fornire le prime ed immediate risposte alle sollecitazioni imposte da modifiche normative o da mutamenti giurisprudenziali.

Quindi, sempre alla luce delle linee programmatiche del Csm, la formazione consta di un momento di

1. Csm, *Linee programmatiche sulla formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati per l'anno 2013*, delibera del 25 luglio 2012.

raccordo tra l'offerta formativa delle sedi centrali e le iniziative decentrate, nonché di interventi formativi eterodossi, dettati dall'urgenza di una prima risposta ai mutamenti del quadro normativo o giurisprudenziale.

In tale ottica, viene costantemente ribadita la necessità di utilizzare i² «risultati derivanti dalla valutazione dell'attività svolta, allo scopo di affinare la progettazione dei corsi, degli argomenti di approfondimento, delle metodologie di studio e la scelta dei relatori».

Per suo conto, la Scuola individua nei formatori decentrati il terminale in grado di recepire i bisogni formativi e, senza pretesa di esaustività³, suggerisce linee di azione rappresentate dall'invito, espressamente formulato ai formatori decentrati, ad effettuare rilevazioni periodiche dei bisogni formativi, mediante interpello dei magistrati del distretto anche con la diffusione di appositi questionari ed a condividerne i risultati sulle pagine *web* loro riservate.

Per una migliore rilevazione, la Scuola inoltre comunica ai formatori decentrati il numero delle domande di ammissione pervenute per ciascun corso di formazione centrale, in modo da dare contezza dei temi più richiesti.

Nessun dubbio che il sistema pedagogico di formazione, così delineato, verta su un ruolo insostituibile e centrale dei formatori distrettuali, i quali devono saper cogliere il bisogno formativo dei magistrati al fine di consentire la circolazione del sapere, segnatamente le conoscenze teoriche, per sviluppare il saper fare, cioè le competenze pratiche o abilità, al fine di garantire il saper essere, in pratica il modo in cui il magistrato applica nell'agire quotidiano il saper fare.

2. Le esigenze formative

Al fine di provare a cogliere quanto la Scuola ed i referenti distrettuali riescano ad intercettare e percepire il bisogno formativo, si è distribuito un questionario ad alcuni colleghi.

Naturalmente sia per il limitato numero di intervistati che per la natura stessa del questionario, non si ha alcuna pretesa di esaustività ed ancor meno di perentoria attendibilità del dato.

Ciò nondimeno, le risposte fornite servono a meglio capire come l'offerta formativa della Scuola venga valutata dai magistrati.

Di seguito, si riporta il tenore del questionario, oggetto di analisi.

«*Questione Giustizia sta preparando un numero monografico dedicato alla formazione.*

L'obiettivo è quello di mettere a fuoco lo stato dell'arte, le criticità e le proposte in relazione a ciascun macrosettore (formazione iniziale, permanente, dei dirigenti, decentrata, internazionale), partendo, tra l'altro, dai contributi di chi ha partecipato ai vari corsi, quale discente, tutor o relatore.

Per questa ragione, ti chiedo di volere cortesemente rispondere alle domande – di contenuto meramente orientativo – che di seguito propongo e, eventualmente, di fornire gli ulteriori suggerimenti che riterrai di formulare:

1) *Quali, a tuo avviso, i punti forti e quelli deboli del format utilizzato dalla Scuola?*

2) *Appare utile e ragionevole il bilanciamento tra l'attenzione destinata agli aspetti ordinamentali, burocratici ed organizzativi? L'apporto degli esperti nella materia dell'organizzazione è effettivamente utile?*

3) *Il corso dovrebbe essere differenziato in base alla provenienza dei partecipanti (giudicantirequirenti, meritolegittimità)?*

4) *Come valuti l'utilizzo dell'e-learning anche nell'ambito della formazione permanente?*

5) *Reputi utile, nell'e-learning, l'articolazione del corso mediante percorsi di approfondimento ("moduli") settimanali, divisi per singoli argomenti?*

6) *Quale strumento di condivisione dei materiali reputi più opportuno:*

- piattaforma telematica di condivisione;
- dropbox;

7) *Come valuti il valore didattico dei corsi erogati tramite l'e-learning?*

8) *Come valuti la fruibilità e la facilità di accesso dei materiali didattici messi a disposizione tramite l'e-learning?*

9) *Quali dovrebbero essere i criteri di scelta dei relatori?*

10) *Come valuti lo strumento dei gruppi di lavoro e il ruolo dei formatori al loro interno?*

2. Csm, *Linee programmatiche sulla formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati per l'anno 2015*, delibera del 24 luglio 2014.

3. Scuola superiore della magistratura, *Risoluzione sulle attività di formazione decentrata del 10 settembre 2013*: «Un secondo strumento di grande ausilio nell'orientamento delle scelte dei temi da approfondire è costituito dalla rilevazione dei bisogni formativi. Anche in questo caso sono possibili molteplici linee di azione: - invitare i formatori decentrati a effettuare rilevazioni periodiche dei bisogni formativi mediante interpello dei magistrati del distretto e/o la diffusione di appositi questionari e a condividerne i risultati sulle pagine *web* loro riservate; - comunicare ai formatori decentrati il numero delle domande di ammissione pervenute per ciascun corso di formazione centrale, in modo da dare contezza dei temi più richiesti; - creare sul sito internet della Scuola una "casella dei suggerimenti" in cui ogni magistrato possa segnalare specifiche esigenze formative».

11) Come valuti la connessione tra gli argomenti trattati dai relatori e l'attività svolta nei gruppi di lavoro?

12) Come valuti la scelta contenutistica degli argomenti oggetto dei corsi di formazione?

13) Con quale priorità dovrebbero essere scelti gli argomenti su cui soffermarsi?

14) Hai ulteriori osservazioni o suggerimenti sulle questioni di cui ai punti che precedono, o in relazione ad ulteriori eventuali altri che ritieni siano utili ai fini dell'indagine?»

Dal tenore delle risposte possono emergere alcuni punti sostanzialmente condivisi ed altri meritevoli di approfondimento.

In primo luogo, la Scuola viene percepita come "casa comune" di tutti i magistrati, in un'ottica unica ed unitaria. Ciò significa, innanzi tutto, con riferimento alla sede fiorentina, che le difficoltà logistiche che l'introduzione della Scuola ha creato, essenzialmente per la difficoltà di reperimento nelle immediate vicinanze dei luoghi di soggiorno temporaneo dei partecipanti ai corsi, sono ormai accettate. Ciò non vieta, peraltro, che alcuni intervistati manifestino il gradimento per incontri in luoghi diversi dalla sede stessa, per garantire una circolazione del sapere e una formazione "raggiungibile", anche se sul punto si può osservare come a tale scopo sia destinata la formazione decentrata, non solo a livello distrettuale ma anche interdistrettuale.

Quel che sembra peraltro univocamente condiviso è la necessità di una sede unica ed unitaria. Unica, nel senso che l'unica sede è quella di Scandicci, con sede amministrativa a Roma, per cui viene vista con favore la modifica legislativa⁴ che, nei fatti, ha superato la scelta iniziale delle tre sedi. Senza tener conto, inoltre, della circostanza che l'originaria previsione⁵ prevedeva non solo obbligatoriamente tre sedi, ma ne disponeva l'abbinamento con i magistrati a seconda della loro provenienza da aree geografiche lavorative, distinte quindi per il nord, centro e sud Italia.

La Scuola è poi unitaria, in quanto al di là dell'opportunità di tematiche comuni specialistiche, si rivendica la riaffermazione del principio dell'unità della giurisdizione, mediante la previsione che ai corsi partecipino congiuntamente non soltanto magistrati di legittimità e di merito, ma anche requirenti e giudicanti penali.

Per quanto riguarda i contenuti dell'offerta formativa, viene ribadita l'assoluta centralità della conoscenza dei profili ordinamentali ed organizzativi del mestiere di magistrato, con particolare attenzione agli aspetti deontologici.

Con assoluto favore viene vista la prassi, peraltro ancora non da tutti sperimentata, dei corsi e-learning, con moduli che tuttavia superino l'ambito settimanale, in modo da garantirne una particolare flessibilità nella fruizione, in considerazione degli impegni lavorativi del magistrato.

In generale, si lamenta una scarsa fruibilità sul sito internet della Scuola dei materiali dei corsi e, sul punto, si avverte un deciso peggioramento rispetto alla disponibilità di relazioni e di bibliografia di riferimento che era rinvenibile, in misura incomparabilmente maggiore dell'attuale, nel sito Cosmag, sotto la vigenza del Comitato scientifico.

Da ultimo, sul punto dell'offerta formativa, vi è interesse alla conoscenza di saperi extragiuridici, anche se vi è una riluttanza ad accettare argomenti di nicchia o, quanto meno, privi di immediati effetti pratici sul lavoro. In pratica, il *format* utilizzato dalla Scuola non convince allorché il corso di formazione si presenti eccessivamente teorico, non dia spazio al confronto e non garantisca esercizi pratici con la soluzione di questioni concrete.

In ordine alla qualità dei corsi, viene parimenti privilegiata la valorizzazione di relatori in grado di trasmettere nozioni utili per gli aspetti pratici dell'azione giudiziale quotidiana, per cui gli stessi gruppi di lavoro sono ritenuti utili, in quanto valorizzano proprio la dimensione pratica del lavoro, ma degli stessi si critica il coordinamento da parte di incaricati, non sempre all'altezza del delicato compito.

Sul punto della scelta dei relatori dei corsi, viene apprezzato il contributo di depositari di saperi extragiuridici, siano professori universitari o anche estranei al mondo accademico, purché brillino per indubbie capacità. Tale esigenza viene ancor più avvertita con riferimento all'individuazione dei magistrati, nominati come relatori ai corsi di formazione, in quanto si pretende che la scelta valorizzi coloro che siano in possesso di capacità superiori all'ordinario o, quanto meno, depositari di buone prassi, da veicolare in uffici distinti da quelli di provenienza.

3. La formazione continua

La disponibilità dei colleghi a rispondere al sopra citato questionario offre lo spunto per alcune considerazioni che, ovviamente, non hanno alcuna pretesa di rappresentare il variegato mondo della magistratura italiana, ma che si spera colgano alcuni profili di riflessione sulle necessità formative.

4. Disposta con l'art. 56, comma 1 lett. a) del dl 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012, n. 134.

5. Previsione scomparsa nel testo dell'art. 3 della legge 30 luglio 2007, n. 111.

Innanzitutto, gli aspetti su cui merita concentrare l'attenzione sembrano essenzialmente quelli del pieno utilizzo delle nuove frontiere tecnologiche, del possesso di saperi extragiuridici, al fine di avere la consapevolezza degli effetti sociali delle iniziative e delle decisioni giudiziarie, e della fruizione, nella prassi quotidiana, del sapere acquisito in via teorica.

Sull'aspetto tecnologico, è indubbio come si avverta un pericoloso scollamento tra la necessità, avvertita e condivisa, di un processo, civile e penale, telematico a fronte dell'assenza non solo di risorse materiali, idonee a supportare una rivoluzione epocale, ma anche di una adeguata preparazione tecnica del personale di magistratura ed amministrativo.

In questi ultimi anni, al di là delle roboanti affermazioni governative, sin dalla primavera del 2011⁶, sulla digitalizzazione della giustizia, si è assistito all'ingresso di acronimi nel lessico giudiziario che stanno irreversibilmente cambiando il mestiere del giudice.

Si pensi al PCT o al PPT, per il processo civile e penale telematico, al SICP, quale registro unico informatico penale, al SNT, per le notifiche penali, al Portale telematico delle Notizie di Reato, nonché alla recente scelta ministeriale di convergere sul TIAP, quale unico metodo di digitalizzazione degli atti processuali penali.

A fronte di questo turbinio di sigle, alle quali corrispondono rilevanti modifiche del processo lavorativo, l'offerta formativa, anche di un corso obbligatorio annuale, si rivela oggettivamente inadeguata. Quel che i magistrati necessitano, sul punto, è una conoscenza, sul luogo di lavoro, delle potenzialità che le nuove applicazioni informatiche permettono. In modo da apprezzarne le qualità e di conoscerne i difetti. A tal fine, appare doveroso un coinvolgimento, nell'attività di formazione decentrata dei magistrati di riferimento informatici, non solo dei RID, a livello distrettuale, ma anche degli stessi Magrif, all'interno dei singoli uffici.

Sotto il profilo delle novità tecnologiche, l'attuale offerta formativa non sembra garantire particolari spunti di novità. In particolare, proprio per soddisfare l'esigenza di un potenziamento dei corsi e-learning, appare meritevole di rivisitazione la piattaforma Moodle, adottata per l'apprendimento a distanza, in modo sia di renderne maggiormente fruibili ed accessibili i contenuti, sia di permettere ai docenti di creare dei corsi a distanza, con modalità di fruizione

flessibile che superino l'ambito settimanale. Inoltre, si avverte l'esigenza di creare aree sia per condividere materiali didattici comuni, che per consentire l'interazione mediante *forum*, *chat*, esercitazioni online, test e quiz.

L'esigenza di un continuo confronto su criticità quotidiane è rappresentato dal successo che riscuotono le *mailing list* tematiche, anche quelle degli stessi referenti distrettuali, basti pensare a quella del Lazio «*formazione decentrata penale*», che da tempo ha superato i limiti di fruizione per i soli magistrati del suo territorio.

In definitiva, il corso annuale in sede centrale sembra potersi considerare una metodologia oggettivamente inadeguata a rispondere alle enormi esigenze formative, che richiede la complessità dell'agire giudiziario quotidiano, e comunque una accurata e selettiva programmazione annuale dei corsi di formazione può collocarsi in funzione residuale rispetto alle non ancora pienamente esplorate potenzialità che le piattaforme chat e per videoconferenze consentono, a cominciare da quella *lync*, già in essere negli uffici giudiziari.

Metodologie didattiche che vivificate dalle nuove tecnologie possono rispondere alle esigenze di ridurre i costi dei corsi, di garantire una fruizione personalizzata, compatibile con gli impegni di servizio, ed in grado di garantire una più efficace interattività, come consentito, in forme e con modalità ovviamente molto diverse tra loro, dai forum telematici, *mailing list*, videoconferenze, corsi *on line*, *streaming web*, *on demand*, *podcasting* dei file audio e video digitali degli incontri di formazione.

Da ultimo, appare innegabile la necessità di riempire di materiali quanto attualmente reperibile nel sito della Scuola, con riferimento ai singoli corsi. Infatti, se per un verso, la Scuola ha l'indubbio merito di aver consentito ai magistrati di avere, finalmente, una biblioteca telematica a disposizione, mediante l'accesso alle banche dati, dall'altra, tale disponibilità non si rinviene nei materiali dei corsi, assolutamente inferiori a quelli che si potevano reperire nel sito Cosmag.

Per quanto riguarda invece il contenuto dell'offerta formativa, l'esigenza fortemente avvertita di ottenere risposte soddisfacenti per l'agire quotidiano deriva sicuramente dalla complessità della funzione giudiziaria. D'altronde, sempre più insistentemente al magistrato, sia requirente che giudicante, che affronti la materia civile o penale, si chiede lo svolgimento di processi in tempi rapidi e con modalità e trasparenti e

6. Si fa riferimento alla conferenza stampa del 14 marzo 2011 dove i Ministri, in carica all'epoca, della Giustizia e della Pubblica amministrazione e l'innovazione, annunciarono il Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia, grazie ad uno stanziamento di risorse fino a 50 milioni di euro, annunciando la completa attuazione del progetto entro 18 mesi.

che le iniziative e le decisioni siano qualitativamente adeguate e tecnicamente corrette.

Come riconosciuto dagli studiosi della scienza dell'organizzazione giudiziaria⁷, il ruolo del magistrato è multidimensionale, in quanto, oltre al compito di amministrare giustizia, deve adempiere a funzioni gestionali, comunicative, deliberative.

Questo delicato impegno è reso ancor più gravoso dall'assenza di qualsiasi struttura di staff e dall'impossibilità di intervenire direttamente, da parte del magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario, sull'organizzazione del personale amministrativo, in quanto diretto e disciplinato da un dirigente amministrativo.

In questo quadro di riferimento, la formazione del magistrato deve servire ad accrescerne la dotazione conoscitiva, per cui l'impermeabilità della decisione giudiziaria alle pressioni esterne, quale garanzia di autonomia ed indipendenza, non significa naturalmente mancata consapevolezza degli effetti sociali della decisione stessa. Da qui, la necessità di avvalersi di saperi extragiuridici, oltre che linguistici, per il carattere sempre più sovranazionale della giurisprudenza e della cooperazione giudiziaria internazionale, sia quelli strettamente connessi alla struttura decisionale, quali l'arte di giudicare, l'etica del giudice, il ragionamento giuridico, la discrezionalità del giudice, la tecnica della motivazione, i rapporti tra scienza e giurisdizione, ma anche quelli che consentano ai magistrati un'adeguata conoscenza della società nella quale agiscono, quali, ad esempio, la psicologia sociale, la criminologia, la scienza della comunicazione.

La descrizione della complessità dell'attuale ruolo del magistrato porta ad affrontare forse uno dei temi più carenti dell'attuale offerta formativa rispetto all'esigenza quotidianamente avvertita negli uffici giudiziari, segnatamente la formazione dei dirigenti giudiziari.

Infatti, a fronte di corsi per aspiranti dirigenti, cioè destinati a soggetti che intendono diventare dirigenti, appare carente, se non del tutto assente, una programmazione organica di corsi destinati esclusivamente ai dirigenti, già nominati e nel pieno esercizio delle loro funzioni. Proprio nei confronti di questi ultimi, peraltro, appare necessaria una costante e continua attività di formazione, considerato che costoro tutti i giorni devono essere in grado di affrontare problemi di natura gestionale, relazionale, informatica

e sociale. Il dirigente dell'ufficio giudiziario si trova quotidianamente a fronteggiare la costante carenza di risorse pubbliche economiche, la progressiva riduzione del personale amministrativo, con conseguente peggioramento delle condizioni di lavoro anche degli stessi magistrati dell'ufficio, l'introduzione di nuovi strumenti informatici, il vorticoso flusso di affari, il giudizio di una società civile, doverosamente attenta alla quantità e qualità della risposta giudiziaria alla domanda di giustizia.

Per affrontare questi ineludibili problemi, ai quali il magistrato dirigente non può sottrarsi, quest'ultimo deve possedere un bagaglio di conoscenze particolarmente articolato e multidisciplinare, in grado di avere gli strumenti che permettano di valorizzare la capacità di gestire il conflitto interno, inevitabilmente cagionato dalla penuria delle risorse e dalla allocazione delle stesse, di dialogare in un'ottica di leale collaborazione sia con il dirigente amministrativo, quale naturale interlocutore nella struttura bicefala dell'ufficio giudiziario, sia con i dirigenti giudiziari dell'ufficio dirimpettaio, per la gestione degli affari secondo una prospettiva di interrelazione. Il magistrato dirigente deve saper ricorrere al finanziamento di risorse esterne, mediante la stipula di convenzioni con enti territoriali, senza peraltro pregiudicare l'autonomia e l'indipendenza dell'esercizio della giurisdizione; vincere la resistenza al cambiamento, attenuando la granitica difficoltà dell'apparato burocratico ad accettare la novità, soprattutto se imposta dall'alto; sfruttare le potenzialità della *consolle* del magistrato, pur nell'assenza del supporto di personale informatico alle dirette dipendenze dell'ufficio giudiziario; controllare la produttività dell'ufficio, ragionando sul vorticoso flusso di affari, anche qui peraltro in assenza di personale specializzato in materia statistica che possa fornire un attendibile supporto alla redazione delle statistiche, e, infine, saper rendere conto del suo operato, non solo alla sua organizzazione, con la verifica quadriennale, ma alla società civile ed agli organi di informazione.

In definitiva, se per le magistrature burocratiche, come la nostra⁸, i sistemi di formazione sono essenziali per la socializzazione ed il consolidamento del ruolo, quello che sembra emergere è la necessità che la formazione permanente dei magistrati divenga sempre più una formazione continua, nel senso che diventi articolata nelle forme e variegata nell'offerta.

7. D. Piana, *La formazione giudiziaria in Italia, fra politiche di qualità e vischiosità istituzionali*, in *La Magistratura*, 2008, p. 84.

8. D. Piana, *Magistrati. Una professione al plurale*, 2010, p. 69: «le magistrature burocratiche nominano i giudici e i pubblici ministeri per poi socializzarli alla professione dall'interno. Diversamente le magistrature di carriera prevedono che i giudici svolgano un periodo di attività nell'avvocatura e che quindi si avvicinino alla funzione giudiziaria solo con un grado di maturità professionale abbastanza elevato».

Una formazione che sia fruibile non solamente con un'oculata ed attenta programmazione dei corsi, nella sede unica della Scuola, ma, soprattutto, che consenta lo scambio interattivo e costante di esperienze e prassi applicative.

L'incontro annuale seminariale, anche nella riproposizione distrettuale, di per sé solo non può sod-

disfare l'esigenza formativa di cui ha attualmente bisogno la magistratura.

Si avverte il bisogno che l'esigenza dei magistrati alla formazione permanente trovi soddisfazione nell'offerta di una formazione continua, che si caratterizzi per flessibilità, ampiezza e varietà di moduli e di contenuti.